

# La gouvernance du transport collectif au Québec :

## Enjeux et pistes de solution



Jacques Roy, Professeur titulaire  
Département de gestion des opérations et de la logistique  
HEC Montréal

**Auteur**

Jacques Roy, Professeur titulaire  
Département de gestion des opérations  
et de la logistique, HEC Montréal

**Mise en page**

Jérôme Boivin

**Centre sur la productivité et la prospérité –  
Fondation Walter J. Somers  
HEC Montréal**

3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine  
Montréal (Québec) Canada H3T 2A7  
Téléphone: 514 340-6449

Dépôt légal: quatrième trimestre 2022  
ISBN: 978-2-924208-87-8

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2022  
Bibliothèque et Archives Canada, 2022

Image de page couverture: iStock @arquiplay77

Cette publication a bénéficié du soutien financier du  
ministère des Finances du Québec et de la Fondation  
Walter J. Somers.

Les textes, opinions, renseignements et informations  
exprimés dans le document n'engagent que la responsabilité  
de leurs auteurs et non celle du ministère des Finances.  
L'information présentée dans ce document ne reflète pas  
nécessairement les opinions du ministère des Finances.

© 2022 Centre sur la productivité et la prospérité –  
Fondation Walter J. Somers, HEC Montréal

# La gouvernance du transport collectif au Québec :

## Enjeux et pistes de solution

### À propos du Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers

Le Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers mène une double mission. Il se consacre d'abord à la recherche sur la productivité et la prospérité en ayant comme principal sujet d'étude le Québec. Ensuite, il veille à faire connaître les résultats de ses travaux par des activités de transfert et d'éducation.

### À propos de la Fondation Walter J. Somers

En hommage au fondateur du Groupe Walter, la famille Somers a mis sur pied la Fondation Walter J. Somers. À travers différents dons, la Fondation perpétue l'héritage familial d'engagement envers la communauté et contribue à la prospérité de la société québécoise, d'abord en veillant à améliorer sa productivité, mais également en appuyant l'excellence dans l'éducation des jeunes.

Pour en apprendre davantage sur le Centre, visitez le [www.hec.ca/cpp](http://www.hec.ca/cpp) ou écrivez-nous, à [info.cpp@hec.ca](mailto:info.cpp@hec.ca)

# TABLE DES MATIÈRES

|                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SOMMAIRE EXÉCUTIF</b>                                                | <b>4</b>  |
| <b>I. INTRODUCTION</b>                                                  | <b>6</b>  |
| <b>2. LA GOUVERNANCE DU TRANSPORT COLLECTIF</b>                         | <b>8</b>  |
| 2.1 Le partage des responsabilités                                      | 10        |
| 2.2 Les principes d'une bonne gouvernance                               | 11        |
| <b>3. LES ENJEUX DE GOUVERNANCE AU QUÉBEC</b>                           | <b>12</b> |
| 3.1 Les enjeux de gouvernance dans la région métropolitaine de Montréal | 12        |
| 3.2 Les enjeux de gouvernance dans la région métropolitaine de Québec   | 15        |
| 3.3 Les enjeux de gouvernance dans la région métropolitaine de Gatineau | 15        |
| <b>4. DES PISTES DE SOLUTION POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE</b>         | <b>16</b> |
| 4.1 Des pistes de solution pour Montréal                                | 16        |
| 4.2 Des pistes de solution pour Québec et Gatineau                      | 19        |
| <b>RÉFÉRENCES</b>                                                       | <b>20</b> |

# SOMMAIRE EXÉCUTIF

La mobilité des personnes contribue au développement économique et à la prospérité des sociétés alors que le caractère collectif du transport permet de réduire les externalités du transport solo automobile comme la congestion routière et les délais qu'elle engendre, les impacts sur l'environnement, ainsi que les risques d'accident.

Plusieurs grands projets de transport collectif sont en voie de réalisation au Québec. On peut penser au REM de l'Ouest à Montréal et au tramway de Québec. D'autres sont en mode de planification plus ou moins avancée comme le prolongement de la ligne bleue du métro et le REM de l'Est à Montréal, un train léger sur rail ou un tramway à Gatineau ainsi que la future voie réservée au transport collectif dans le tunnel du 3<sup>e</sup> lien à Québec. En tout, ce sont des dizaines de milliards de dollars qui sont en jeu. Or, au cours des derniers mois, ces projets ont fait couler beaucoup d'encre en faisant ressortir des enjeux et difficultés dans la planification et, plus largement, la gouvernance du transport collectif au Québec. C'est dans ce contexte que le Centre sur la productivité et la prospérité Fondation Walter-J.-Somers a choisi de se pencher sur cette question qui a un impact économique majeur pour le Québec.

En nous référant à la littérature existante et aux expériences observées ailleurs dans le monde, on constate que le modèle de gouvernance le plus approprié repose sur un partage de responsabilités en fonction des niveaux hiérarchiques de planification stratégique, tactique et opérationnelle. Au niveau stratégique ou politique, on retrouve les gouvernements centraux et leurs ministères qui dictent les grandes orientations politiques et adoptent les règlements en matière de transport. Au niveau tactique, ce sont les autorités organisatrices du transport (AOT) qui se voient confier la planification et l'intégration des réseaux de transport collectif, l'établissement des niveaux de service, les politiques de tarification et la collecte d'information. Le niveau opérationnel est occupé par les sociétés de transport qui rendent les services aux usagers sur une base quotidienne, collectent les revenus et assurent l'entretien des équipements de transport et de leurs infrastructures. C'est le modèle que le gouvernement québécois a choisi d'adopter pour la grande région de Montréal en créant l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) en 2016.

Or, en plus du partage des responsabilités, on a identifié quelques principes d'une bonne gouvernance qui devraient s'appliquer aux autorités organisatrices de transport comme l'ARTM. Voici ceux que nous avons retenus :

- 1. Coordination :** Le mandat confié à l'Autorité devrait être suffisamment large pour faciliter le développement d'un système intégré de transport pour la région métropolitaine et pour permettre le partage des coûts et bénéfices de façon équitable.
- 2. Efficience :** La structure de gouvernance doit permettre l'élaboration d'orientations stratégiques et l'établissement de priorités afin d'offrir des services de transport efficaces et efficients.
- 3. Imputabilité :** Les gestionnaires peuvent être tenus responsables de leurs actions et le processus décisionnel doit être suffisamment transparent et compréhensible pour encourager la participation et la collaboration de toutes les parties prenantes.
- 4. Réceptivité :** Les besoins et préférences de la population locale sont bien pris en compte.
- 5. Des revenus suffisants et durables :** Le cadre financier doit permettre aux administrateurs de respecter leur mandat.

En nous référant au modèle de partage des responsabilités et aux principes de bonne gouvernance énoncés dans la littérature, nous avons analysé les enjeux de gouvernance du transport collectif dans trois régions du Québec : Montréal, Québec et Gatineau. Pour ce faire, nous avons consulté diverses sources d'informations publiques et notamment un récent rapport du ministère des Transports du Québec portant sur l'application de la *Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain*. À la suite de cette analyse, il nous est apparu évident qu'aucun des cinq principes de bonne gouvernance n'est satisfait dans le cas de la région de Montréal et qu'un recentrage s'impose. Dans le cas des régions métropolitaines de Québec et de Gatineau, il n'existe pas d'Autorité organisatrice du transport (AOT). Il n'y a que deux niveaux : politique (ou stratégique) et opérationnel. Il est donc impossible d'appliquer les cinq principes de bonne gouvernance vus précédemment puisqu'il n'y a pas de structure de gouvernance métropolitaine, ce qui pose de sérieux problèmes quand on veut planifier un réseau de transport collectif répondant aux besoins des résidents de ces communautés urbaines.

À la lumière des nombreux enjeux de gouvernance identifiés dans les réseaux de transport collectif des régions métropolitaines de Montréal, Québec et Gatineau, nous proposons quelques pistes de solution. Dans le cas de Montréal, il y a un large consensus autour du bien-fondé d'un organisme comme l'ARTM. Il est cependant proposé d'en améliorer la performance en agissant sur les trois pistes de solution suivantes : 1) nommer des dirigeants crédibles ; 2) proposer un cadre financier suffisant et durable ; et 3) intégrer le REM dans le réseau de transport collectif de la région métropolitaine. Ces trois recommandations vont dans le sens des grands principes de bonne gouvernance mis de l'avant dans notre étude.

Dans le cas de Québec et de Gatineau, il serait souhaitable de confier la planification d'un système intégré de transport collectif régional à une autorité organisatrice du transport comme c'est le cas à Montréal et ailleurs dans le monde. Il faut néanmoins adapter le modèle à la réalité du milieu en modulant au besoin le partage des responsabilités en fonction des enjeux propres à chaque région. Il s'agit là sans doute d'un défi majeur.

# I. INTRODUCTION

La mise en œuvre et le développement d'un réseau de transport collectif est reconnu de nos jours comme un gage de mobilité et de développement durable dans les régions métropolitaines partout à travers le monde. La mobilité des personnes (et des marchandises) contribue au développement économique et à la prospérité des sociétés alors que le caractère collectif du transport permet de réduire les externalités du transport solo automobile comme la congestion routière et les délais qu'elle engendre, les impacts sur l'environnement (émissions de GES et pollution sonore), ainsi que les risques d'accident.

Plusieurs grands projets de transport collectif sont en voie de réalisation au Québec. On peut penser au REM de l'Ouest à Montréal et au tramway de Québec. D'autres sont en mode de planification plus ou moins avancée comme le prolongement de la ligne bleue du métro et le REM de l'Est à Montréal, un train léger sur rail ou un tramway à Gatineau ainsi que la future voie réservée au transport collectif dans le tunnel du 3<sup>e</sup> lien à Québec. En tout, ce sont des dizaines de milliards de dollars qui sont en jeu. Or, au cours des derniers mois, le transport collectif a fait couler beaucoup d'encre et pas nécessairement pour les bonnes raisons. Voici sommairement quelques exemples d'enjeux ayant fait l'objet de reportages :

- En novembre 2021, l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), l'organisme responsable de la planification des projets de transport collectif dans la grande région de Montréal, a vu son plan stratégique refusé par le gouvernement québécois qui lui demande de prioriser les projets totalisant 57 milliards de dollars et de mieux définir son cadre financier.
- En janvier 2022, c'est le directeur général de la STM qui annonce sa démission en déplorant le manque de financement du transport collectif ainsi que l'inefficacité de la gouvernance exercée par l'ARTM.
- À Québec, on a vu le gouvernement québécois intervenir dans le projet du tramway afin d'en modifier le tracé et, plus récemment, pour s'opposer à la mise en place d'une rue partagée sur le boulevard René-Lévesque. Ce dernier événement a provoqué de vives réactions à la mairie de la ville de Québec qui a reçu l'appui du monde municipal qui réclame plus d'autonomie devant cette intervention du gouvernement provincial.

- Toujours dans la région de Québec, le projet de 3<sup>e</sup> lien a été modifié pour remplacer le grand tunnel prévu initialement par deux plus petits tunnels incorporant toujours une voie réservée aux autobus, mais à l'heure de pointe seulement. Cette nouvelle configuration ne semble toutefois pas apaiser les critiques formulées à l'endroit de ce projet, notamment en vertu de l'étalement urbain qui pourrait en découler.
- De retour à Montréal, plusieurs critiques sont formulées à l'endroit du pouvoir accordé initialement à CDPQ Infra, la filiale de la caisse de dépôt chargée de la mise en œuvre du REM. On lui reproche de cannibaliser l'achalandage des autres sociétés de transport et de manquer de transparence et de collaboration dans l'élaboration des tracés proposés. C'est le cas notamment pour le projet de REM de l'Est qui a tellement suscité d'opposition que le gouvernement québécois, de concert avec la Ville de Montréal, a annoncé le 2 mai dernier qu'il retirait le projet à CDPQ Infra pour le confier à un partenariat entre l'ARTM, la STM, la Ville de Montréal et le ministère des Transports du Québec (MTQ).
- À Gatineau, on peine à arrimer le projet de réseau structurant du futur train léger ou du tramway avec le réseau de transport collectif d'Ottawa, incluant les enjeux reliés au choix du pont à utiliser ou même la construction d'un tunnel reliant les deux villes. On déplore le manque de coordination entre les deux villes en matière de planification d'un réseau de transport collectif intégré.

Sans être exhaustive, cette liste d'événements et d'enjeux illustre bien les difficultés rencontrées dans la planification et, plus largement, la gouvernance du transport collectif au Québec. C'est dans ce contexte que le Centre sur la productivité et la prospérité Fondation Walter-J.-Somers a choisi de se pencher sur cette question qui a un impact économique majeur pour le Québec. Dans la suite de ce document, nous allons nous pencher sur le concept de gouvernance dans le contexte du transport collectif en nous référant à la littérature existante et aux expériences observées ailleurs dans le monde. Dans la section suivante, nous allons revenir aux enjeux de gouvernance propres au Québec et en faire l'analyse. Nous allons conclure en proposant des pistes de solution pour améliorer la performance de la gouvernance du transport collectif au Québec.

## 2. LA GOUVERNANCE DU TRANSPORT COLLECTIF

Historiquement, un peu partout à travers le monde, le développement du transport collectif a évolué avec les besoins de déplacement des habitants des villes et de leur banlieue. C'est ainsi que des sociétés de transport se sont organisées au niveau municipal (Sociétés de transport de Montréal, Laval, Longueuil, Québec, etc.) afin de répondre spécifiquement aux besoins de transport intramunicipaux avec un financement et une gouvernance municipale appuyée d'une aide financière du palier de gouvernement supérieur (province ou état).

Avec le développement des villes de banlieue de plus en plus éloignées – soit l'étalement urbain – est apparu le besoin d'organiser le transport collectif de ceux qui ont choisi d'y habiter tout en continuant de fréquenter régulièrement les villes centres pour le travail, les études ou les loisirs. C'est alors que sont apparues de nouvelles structures de gouvernance dénommées Autorités organisatrices de transport (AOT) dont le rôle est d'assurer l'intégration, la coordination et le financement du transport collectif au niveau régional ou métropolitain.

Ces structures ont évolué différemment d'un endroit à l'autre et à travers le temps de telle sorte qu'il existe aujourd'hui de nombreuses configurations de structures de gouvernance des AOT selon l'importance relative du financement et du contrôle exercé au niveau local (municipal ou métropolitain) ou supérieur (province ou état<sup>1</sup>). Ces organismes ont également évolué en fonction des structures municipales métropolitaines et régionales au gré des fusions et regroupements des municipalités qu'on a connues au Québec et ailleurs dans le monde.

---

<sup>1</sup> Voir entre autres: Bherer et Collin (2008); Booz, Allen, Hamilton (2011); Fisher, Ray and King (2021); Sciara (2017).

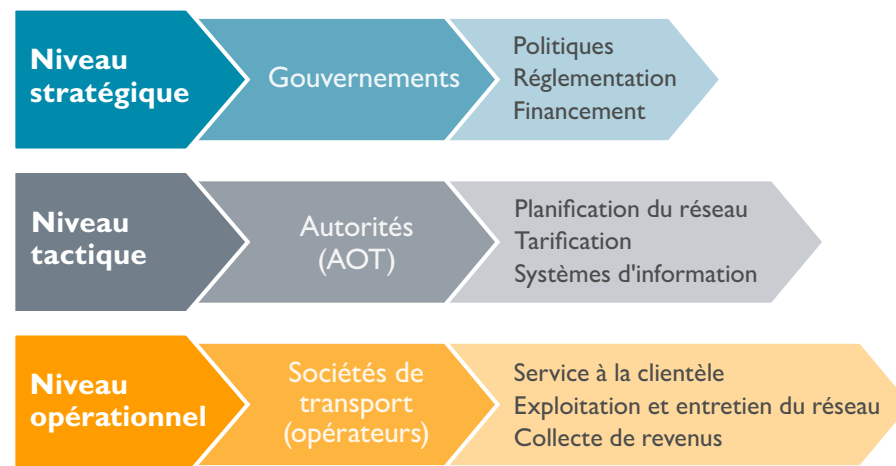
C'est ainsi que fut créée en 1996 l'Agence métropolitaine de transport (AMT) qui était responsable du développement et de l'exploitation des trains de banlieue et des services de transport en commun par autobus et du transport adapté dans les couronnes de la grande région de Montréal. Bien que l'AMT ait pu jouer un rôle important dans l'intégration des services de transport collectif et de leur tarification à l'extérieur de Montréal, on devait toujours composer avec trois sociétés de transport en commun (STM, RTL et STL) ainsi que 12 conseils intermunicipaux de transport (CIT). C'est pourquoi le gouvernement québécois a jugé bon en 2016 de restructurer le transport collectif en créant l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) qui chapeaute les trois sociétés de transport en commun ainsi qu'un nouvel organisme, le Réseau de transport métropolitain (RTM) – ou exo, qui remplace l'AMT pour l'exploitation des services de trains de banlieue et d'autobus dans les couronnes de Montréal. Il est intéressant de noter que cette évolution de la gouvernance du transport collectif dans la région de Montréal s'est inspirée de celle qu'a connue la grande région parisienne en France et d'autres grandes métropoles en Europe.

## 2.1 LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Pour répartir les responsabilités en matière de transport collectif, on répartit habituellement les tâches en fonction des niveaux hiérarchiques de planification stratégique, tactique et opérationnelle comme l'illustre la figure 1 inspirée de Asian Secretariat (2022) et de UITP (2018). Au niveau stratégique ou politique, on retrouve les gouvernements centraux (États et provinces) et leurs ministères qui dictent les grandes orientations politiques et adoptent les règlements en matière de transport. Les gouvernements locaux (municipalités et communautés métropolitaines) ont également un rôle de plus en plus important à jouer à ce niveau selon le degré de décentralisation souhaité et le niveau de financement qu'ils accordent au transport collectif. C'est au niveau tactique que l'on retrouve les autorités organisatrices du transport (AOT) qui se voient confier la planification et l'intégration des réseaux de transport collectif, l'établissement des niveaux de services requis, les politiques de tarification et la collecte d'information par la mise en place de systèmes intelligents de transports. Le niveau opérationnel est occupé par les sociétés de transport qui rendent les services aux usagers sur une base quotidienne, collectent les revenus et assurent l'entretien des équipements de transport et de leurs infrastructures. En pratique, ce partage des responsabilités n'est pas toujours aussi limpide. Ainsi, au niveau tactique, les AOT doivent collaborer avec les organismes chargés de l'aménagement et de l'urbanisme sur leur territoire alors qu'au niveau opérationnel, les sociétés de transport sont souvent mieux positionnées pour bien comprendre les besoins et enjeux formulés par les usagers, ce qui affecte la planification des réseaux.

FIGURE 1

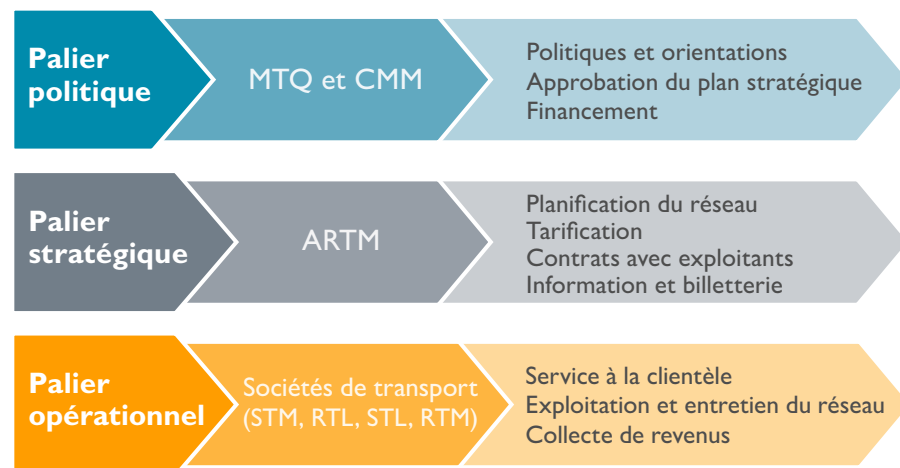
### RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS EN TRANSPORT COLLECTIF SELON LES NIVEAUX HIÉRARCHIQUES DE PLANIFICATION



Sources : Inspiré de Asian Secretariat (2022) et de UITP (2018).

Au Québec, un nouveau modèle de gouvernance a été adopté en 2016 pour le transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal<sup>2</sup>. Ce modèle s'articule autour de trois paliers : politique, stratégique et opérationnel tel qu'illustré à la figure 2. Au premier palier, dénommé politique, correspondant au niveau stratégique de la figure 1, on retrouve le gouvernement québécois représenté par le ministère des Transports (MTQ) ainsi que la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) qui sont responsables d'établir les grandes orientations en matière de transport collectif, d'approuver le plan stratégique de développement du transport collectif et les sources de financement. Le deuxième palier libellé «stratégique» correspond en fait au niveau tactique de la figure 1 avec l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) qui est responsable notamment de la planification, soit de l'élaboration du plan stratégique de développement, de la coordination et de l'intégration des services de transport collectif, de leur financement, du cadre tarifaire, de la gestion contractuelle avec les sociétés de transport, de l'information à la clientèle et de la billetterie. Quant au palier opérationnel, il regroupe les exploitants, soit les sociétés de transport, qui offrent les services aux usagers en plus de construire et entretenir les infrastructures et équipements du réseau.

FIGURE 2  
**MODÈLE DE GOUVERNANCE DU TRANSPORT COLLECTIF  
DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL**



Sources : MTQ (2022) et ARTM (2017)

## 2.2 LES PRINCIPES D'UNE BONNE GOUVERNANCE

Au-delà du partage des responsabilités illustré aux figures 1 et 2, il importe de considérer quelques principes d'une bonne gouvernance qui devraient s'appliquer aux autorités organisatrices de transport comme l'ARTM. Pour ce faire on peut s'inspirer des cinq principes de gouvernance proposés par Golden (2014).

### 1) Coordination

Le mandat confié à l'Autorité devrait être suffisamment large pour faciliter le développement d'un système intégré de transport pour la région métropolitaine et pour permettre le partage des coûts et bénéfices de façon équitable.

### 2) Efficience

La structure de gouvernance permet l'élaboration d'orientations stratégiques et l'établissement de priorités afin d'offrir des services de transport efficaces et efficients.

### 3) Imputabilité

Les gestionnaires peuvent être tenus responsables de leurs actions et le processus décisionnel doit être suffisamment transparent et compréhensible pour encourager la participation et la collaboration de toutes les parties prenantes.

### 4) Réceptivité

Les besoins et préférences de la population locale sont bien pris en compte.

### 5) Des revenus suffisants et durables

Le cadre financier doit permettre aux administrateurs de respecter leur mandat.

2. Loi 76 modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal

# 3. LES ENJEUX DE GOUVERNANCE AU QUÉBEC

En s'appuyant sur ce qui précède, nous allons maintenant examiner de plus près les enjeux de gouvernance du transport collectif au Québec en commençant par la région métropolitaine de Montréal.

## 3.1 LES ENJEUX DE GOUVERNANCE DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Pour analyser les enjeux de gouvernance dans la région de Montréal, nous allons nous référer aux cinq principes mis de l'avant dans la section précédente.

### 1) Coordination

D'entrée de jeu, ce principe n'est pas respecté à cause de ce qu'on appelle familièrement l'éléphant dans la pièce, c'est-à-dire la CDPQ Infra et son projet de REM. En effet, en confiant à la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ) le mandat de concevoir, construire et exploiter un réseau de train léger sur rail, nommé Réseau express métropolitain (REM), le gouvernement québécois se trouve à court-circuiter l'ARTM en lui imposant un projet de transport collectif majeur qu'elle n'avait pas choisi. Comment planifier le développement d'un système intégré de transport collectif alors que le projet de REM occupe une grande partie du réseau en allant jusqu'à remplacer l'actuel train de banlieue de Deux-Montagnes, prendre le contrôle du tunnel sous le Mont-Royal et cannibaliser une partie de l'achalandage du train de banlieue de Rigaud? En termes de partage équitable des coûts, l'ARTM est placée devant le fait accompli alors que la filiale de la Caisse, CDPQ Infra, exige une compensation financière de 72¢ par passager-kilomètre pour ses services tandis que le montant accordé pour le métro serait d'environ 40¢ par passager-kilomètre selon nos sources. Une telle obligation vient rompre l'équilibre recherché dans le partage équitable des coûts et bénéfices que l'ARTM doit atteindre.

Nonobstant les enjeux liés au REM, le partage des coûts et bénéfices est jugé inéquitable par certains intervenants du milieu consultés dans le cadre du rapport sur l'application de la *Loi sur l'ARTM* déposé par le ministre des Transports en mai dernier (MTQ 2022). Par exemple, les représentants de la Couronne Nord jugent que le niveau de service reçu n'est pas à la hauteur des tarifs exigés par rapport à ce qui est observé ailleurs.

## 2) Efficience

Si l'on fait abstraction de la présence du REM qui force l'ARTM à y intégrer et coordonner les autres services de transport collectif de la région, comme le rabattement éventuel des autobus sur les stations du REM par exemple, ce principe n'est pas respecté, car le plan stratégique de développement déposé par l'ARTM à l'automne 2021 a été jugé irrecevable par le MTQ qui lui reprochait notamment de ne pas prioriser les projets soumis totalisant environ 57 milliards de dollars. L'article 15 de la loi 76 prévoit en effet que le plan soumis par l'ARTM doit indiquer «les priorités et un échéancier de réalisation des interventions» ainsi que «les modalités de financement des dépenses d'exploitation et d'immobilisation qui sont requises pour réaliser les interventions proposées».

## 3) Imputabilité

Selon le principe d'imputabilité, les processus décisionnels mis en place par les gestionnaires de l'ARTM devraient encourager la participation et la collaboration de toutes les parties prenantes. Or, le rapport déposé récemment par le ministre des Transports sur l'application de la *Loi sur l'ARTM* (MTQ, 2022) dénonce clairement les relations tendues qu'entretient l'ARTM avec ses parties prenantes, notamment les sociétés de transport avec qui elle doit transiger pour offrir les services aux usagers. On peut y lire que *«les principaux intervenants du transport collectif de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) consultés sur l'efficacité et la performance de l'ARTM reprochent à celle-ci un style de gestion brusque et une opacité organisationnelle qui constituent, selon eux, de véritables obstacles à l'établissement d'une collaboration réelle et constructive. De manière générale, les parties prenantes ont exprimé une insatisfaction concernant non seulement les façons de faire de l'ARTM, mais aussi la manière dont elle s'acquitte de ses responsabilités en matière d'administration et de planification. Dans ce dernier cas, les parties prenantes estiment que l'ARTM outrepassse ses responsabilités en s'ingérant dans des secteurs opérationnels qui relèvent des organismes publics de transport collectif.»* (MTQ, 2022, p.2)

Indéniablement, selon les intervenants consultés, le principe d'imputabilité n'est pas respecté.

## 4) Réceptivité

Pour respecter ce principe, l'ARTM doit démontrer qu'elle est à l'écoute des besoins et préférences de la population locale qu'elle doit desservir. Or, c'est surtout au niveau des sociétés de transport que le contact se fait avec les usagers et ce sont ces mêmes sociétés qui sont les plus aptes à percevoir les besoins et préférences des usagers. Il en va de même pour les municipalités qui sont à l'écoute de leurs citoyens. Le rapport du MTQ (2022) nous apprend cependant que les sociétés de transport et les villes consultées déplorent l'attitude de l'ARTM qui ne reconnaît pas suffisamment les compétences des sociétés de transport. Par exemple, la Ville de Laval considère que «leur connaissance du territoire et les liens privilégiés qu'elles entretiennent avec les municipalités font en sorte qu'elles sont à même d'apprécier les particularités de leur territoire» (MTQ, 2022, p.11).

S'il y a un projet de transport collectif qui fut l'objet de nombreuses critiques de la part de différents segments de la population et même d'experts, c'est bien celui du REM de l'Est. Strictement en termes de gouvernance du transport collectif, on ne peut pas dire que l'autorité en place fut à l'écoute des doléances exprimées par la population. Elle a plutôt été confinée à un rôle d'observateur, et ce, bien malgré elle dans un contexte où la CDPQ Infra avait les coudées franches. C'est plutôt le niveau politique, soit la Ville de Montréal suivie par le gouvernement québécois, qui est intervenu pour retirer le projet des mains de CDPQ Infra pour le remettre à une nouvelle entité composée par l'ARTM, la STM, la Ville de Montréal et le MTQ. N'est-il pas étrange que la planification du projet de REM de l'Est (ou son équivalent) n'ait pas été confiée à l'ARTM? Cela soulève des doutes sur la confiance du niveau politique envers l'organisme qui devrait faire office d'autorité organisatrice des transports dans la région métropolitaine de Montréal.

Bref, de toute évidence, le principe de réceptivité n'a pas été respecté.

## 5) Des revenus suffisants et durables

Dans l'ensemble, les parties prenantes consultées dans le cadre du rapport sur l'application de la *Loi sur l'ARTM* reconnaissent le travail accompli par l'ARTM dans la refonte tarifaire qu'elle a entreprise, mais «tous s'entendent sur le fait que le déploiement de la refonte tarifaire exigera des efforts importants afin de la rendre efficace et attrayante» (MTQ, 2022, p.14).

Cela étant dit, l'enjeu principal ici est l'élaboration d'un cadre financier qui permettrait à l'ARTM non seulement de financer les dépenses d'exploitation du réseau, mais aussi les dépenses d'immobilisation liées au maintien des actifs et aux nombreux projets de développement proposés (mais non priorisés) dans son plan stratégique de développement. À ce chapitre, on doit admettre que les résultats sont plutôt décevants. On peut citer la STM quand elle affirme que «le simple fait de faire transiter les ressources financières par l'ARTM, qui voit à les redistribuer aux OPTC<sup>3</sup> par la suite, ne contribue en rien à assurer un financement prévisible et pérenne pour le transport collectif de la région métropolitaine.» (MTQ, 2022, p.14)

Or, comme on le voit un peu partout à travers le monde, le succès des autorités organisatrices de transport et, plus largement, de la gouvernance du transport collectif repose en grande partie sur leur capacité à générer et à maintenir des sources de financement conséquentes et pérennes. Que ce soit une taxe sur l'essence, des droits sur l'immatriculation, une fraction des taxes de vente, une taxe sur la masse salariale ou encore un impôt sur les immeubles, ces sources de financement dédiées sont incontournables pour assurer le financement autonome et récurrent des réseaux de transport collectif. En fait, ces différentes sources de financement sont un complément nécessaire aux contributions exigées des usagers. C'est ici que le niveau politique doit intervenir pour établir les grandes orientations quant à la part relative du financement qui est exigée des usagers, celle qui provient de sources dédiées ou encore celle qui sera fournie à même les budgets de l'État.

En l'absence d'un cadre financier et à l'instar de la majorité des intervenants consultés dans le rapport du MTQ (2022), on doit conclure que l'ARTM n'a pas su assurer des revenus suffisants et durables.

En conclusion, après l'analyse de la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal, on doit constater qu'aucun des principes de bonne gouvernance n'est satisfait et qu'une réforme s'impose.

---

3 Organismes publics de transport en commun (OPTC)

## 3.2 LES ENJEUX DE GOUVERNANCE DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC

Dans la région métropolitaine de Québec, il n'existe pas d'Autorité organisatrice du transport (AOT). Il n'y a que deux niveaux: politique (ou stratégique) et opérationnel. Au niveau politique, on retrouve les gouvernements provincial et municipal qui se partagent tant bien que mal la planification stratégique des réseaux de transport collectif. Au niveau opérationnel, ce sont les sociétés de transport qui assurent les services actuels d'autobus, soit le Réseau de Transport de la Capitale (RTC) pour Québec et la Société de transport de Lévis qui assure les services sur le territoire de la Rive-Sud. En l'absence d'une AOT, c'est la Ville de Québec qui a pris l'initiative d'élaborer le projet de réseau structurant qui s'articule autour du projet de tramway.

Il est donc difficile, voire impossible, d'appliquer les cinq principes de bonne gouvernance vus précédemment puisqu'il n'y a pas de structure de gouvernance métropolitaine. Conséquemment, le projet de réseau structurant de Québec qui prévoit la construction d'une ligne de tramway demeure un projet d'envergure municipale qui exclut les besoins de transport collectif des gens qui doivent se déplacer entre les deux rives du Saint-Laurent. Ces besoins sont plutôt étudiés au niveau du gouvernement provincial qui joue en quelque sorte le rôle d'une AOT en proposant un 3<sup>e</sup> lien comme solution aux besoins de transport collectif interrives.

Cette absence d'un niveau tactique de planification avec une AOT n'est pas sans conséquence. Des élus du gouvernement québécois ont reproché au projet de tramway piloté par la Ville de Québec de ne pas répondre aux besoins des résidents des villes de banlieue appartenant à la région métropolitaine de Québec. Le gouvernement provincial est également intervenu pour exiger des modifications au tracé prévu à l'origine pour la ligne de tramway en en faisant une exigence pour aller de l'avant avec le financement du projet. Plus récemment encore, des élus provinciaux sont intervenus pour réclamer le retrait d'un tronçon de 500 mètres de rue partagée prévu par la Ville de Québec dans le cadre du projet de tramway. Cette forme d'ingérence politique dans la planification de projets de transport collectif est souvent décriée et est à l'origine de la structure de gouvernance à trois niveaux qui a été très largement adoptée dans les régions métropolitaines un peu partout à travers le monde.

## 3.3 LES ENJEUX DE GOUVERNANCE DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE GATINEAU

Dans la région métropolitaine de Gatineau, il n'existe pas non plus d'Autorité organisatrice du transport (AOT). Il n'y a que deux niveaux: politique (ou stratégique) et opérationnel. Au niveau politique, on retrouve les gouvernements fédéral, provincial et municipal. Il y a certes la Commission de la capitale nationale qui pourrait jouer le rôle d'une AOT pour la planification stratégique des réseaux de transport collectif dans sa région, mais cela ne semble pas avoir été le cas jusqu'à présent. Au niveau opérationnel, ce sont les sociétés de transport qui assurent les services actuels, soit la Société de transport de l'Outaouais (STO) pour Gatineau et le réseau OC Transport pour Ottawa. Ici, la situation est un peu inversée avec celle de Québec puisque Gatineau doit composer avec la ville voisine d'Ottawa qui est un pôle d'emplois important. La Ville d'Ottawa et son réseau OT Transport ont investi dans une ligne de trains légers sur rail qui a connu de nombreux problèmes de fiabilité depuis son inauguration. Un peu comme à Québec, Ottawa a développé son réseau de transport collectif en vase clos sans vraiment chercher à intégrer un éventuel réseau structurant (tramway ou train léger) du côté de Gatineau, d'où les difficultés qu'on semble connaître à Gatineau pour trouver un moyen de relier les deux rives avec un train ou un tramway. Évidemment, ce qui complique l'émergence d'une AOT dans cette région métropolitaine est le fait qu'il s'agit de deux villes appartenant à deux provinces différentes, ce qui devrait interpeller le gouvernement fédéral.

## 4. DES PISTES DE SOLUTION POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE

L'analyse qui précède soulève de nombreux enjeux de gouvernance des réseaux de transport collectif dans les régions métropolitaines du Québec. Il s'agit d'une réflexion qui veut apporter une contribution au débat actuel en s'appuyant sur quelques principes fondamentaux d'une bonne gouvernance. On ne prétend pas avoir fait une analyse exhaustive de la situation qui est certes beaucoup plus complexe que ce qui transpire de ces quelques pages. En guise de conclusion, on peut toutefois proposer quelques pistes de solution pour améliorer la gouvernance à Montréal, Québec et Gatineau.

### 4.1 DES PISTES DE SOLUTION POUR MONTRÉAL

D'entrée de jeu, on peut affirmer que l'annonce de la création de l'ARTM par le gouvernement québécois en 2016 était très attendue et fut accueillie très favorablement par l'ensemble des acteurs du milieu de la région métropolitaine de Montréal. Car historiquement, les plans de transport de la Ville de Montréal avaient une portée limitée en se concentrant sur le territoire de la ville. Sur une note plus personnelle, nous avons eu l'occasion de procéder à une évaluation économique du Plan de transport 2008 de la Ville de Montréal. Voici ce qu'on écrivait en conclusion de notre étude à l'époque :

*« Dans une région comme celle de Montréal, il est difficile d'aborder le système de transport en vase clos. Les enjeux sont dans la grande majorité des cas régionaux puisqu'une proportion significative des déplacements s'effectuent à l'échelle régionale. »*

*Le Plan de transport actuel apparaît surtout comme local (ou insulaire) et semble souvent ignorer la dimension régionale. Il nous semble que préalablement à la préparation de l'actuel Plan de transport de Montréal, un plan de transport régional aurait dû être élaboré. Ce plan de transport régional aurait alors pu servir de point de départ à l'élaboration de plans de transport locaux pour Montréal, la Rive-Sud et la Rive-Nord.*

*Une agence régionale autonome et possédant l'expertise nécessaire pourrait préparer un tel plan de transport à l'échelle de la région et voir à sa mise en œuvre en partenariat avec le gouvernement du Québec et les diverses municipalités concernées. »*

(Gagné et Roy, 2008)

Dans son rapport sur l'application de la *Loi sur l'ARTM*, le ministre des Transports ne remet pas en question le bien-fondé de l'ARTM, mais souhaite plutôt «alimenter les réflexions dans le but d'optimiser la gouvernance et l'organisation du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal» (MTQ, 2022). C'est le but recherché dans les lignes qui suivent. Pour Montréal, nos recommandations s'articulent autour de trois pistes de solution : 1) nommer des dirigeants crédibles ; 2) proposer un cadre financier suffisant et durable ; et 3) intégrer le REM dans le réseau de transport collectif de la région métropolitaine.

### 1) Nommer des dirigeants crédibles

Si l'on veut maintenir l'ARTM et lui donner les moyens de jouer effectivement son rôle, on doit lui redonner une certaine crédibilité qu'elle semble avoir perdue si on en juge par les réactions plutôt sévères à son endroit de la part des parties prenantes que sont les villes et, surtout, les sociétés de transport. Ces dernières possèdent en effet des décennies d'expérience et des compétences qui doivent être mises à contribution pour le développement et la mise en œuvre d'un plan stratégique de développement crédible pour le transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal. Pour ce faire, il faut commencer par le haut ! En gestion, on sait que tout changement doit être motivé et appuyé par la haute direction. Il en est de même dans le cas présent. Il faut donc s'assurer que les dirigeants de l'ARTM soient compétents et crédibles aux yeux des sociétés de transport en commençant par le conseil d'administration (CA).

On sait que le gouvernement vient de nommer un nouveau président du CA à l'ARTM. On pourrait également se pencher sur la composition du conseil d'administration. Selon la *Loi sur l'ARTM*, au moins 10 des 15 membres du CA doivent être indépendants au sens de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, ce qui est le cas présentement. Il est cependant pertinent de noter qu'un administrateur peut être indépendant, ce qui est bien, sans toutefois être légitime. Or, il importe que les administrateurs soient légitimes, c'est-à-dire qu'ils représentent les intérêts des parties prenantes, actionnaires et autres (Allaire et Firsirotu, 2005). À cet égard, il est pertinent de noter que le rapport du MTQ (2022) relate une insatisfaction de la part des municipalités quant à la représentativité des secteurs géographiques au sein du conseil d'administration de l'ARTM. On évoque aussi l'enjeu de la responsabilité des membres indépendants auprès de la population puisqu'aucune reddition de comptes n'est imposée de leur part (MTQ, 2022, p. 11).

Par ailleurs, le même rapport déplore «le manque d'experts en réseau de transport collectif au sein du conseil d'administration» (MTQ, 2022, p.11). Or, les membres d'un conseil d'administration doivent également être crédibles. «La crédibilité est le produit conjoint de la compétence, de l'intégrité des personnes au conseil et de la confiance qu'elles inspirent à la direction et aux autres parties prenantes. Elles doivent posséder des connaissances et une expertise pertinentes pour l'organisation qu'elles ont à gouverner. À défaut de bien maîtriser le secteur d'activité de leur organisation, ces administrateurs devront acquérir ces connaissances du milieu en investissant temps et énergie le plus rapidement possible. Cette condition est nécessaire pour être en mesure de dialoguer d'égal à égal avec les cadres gestionnaires de l'entreprise en question» (Roy et Nadeau, 2014, p. 22).

Il importe que chaque membre du CA de l'ARTM contribue à apporter une solide crédibilité aux yeux des parties prenantes et du grand public. Or, la compétence et l'expérience en transport font partie du profil de compétences établi par la loi pour le CA de l'ARTM. Lors des prochaines nominations, il y aurait lieu de renforcer l'expertise en réseau de transport collectif au sein du CA. Enfin, on devrait fournir aux administrateurs indépendants toute l'information et les ressources nécessaires pour qu'ils participent activement à l'élaboration des plans stratégiques de l'organisation tel que recommandé dans le rapport du MTQ (2022).

## 2) Proposer un cadre financier suffisant et durable

Cette recommandation tombe sous le sens et rejoint le cinquième principe d'une bonne gouvernance décrit précédemment. De plus, l'article 15 de la *Loi sur l'ARTM* prévoit que celle-ci doit produire un plan stratégique qui contient notamment «les priorités et un échéancier de réalisation des interventions ainsi que les modalités de financement des dépenses d'exploitation et d'immobilisation qui sont requises pour réaliser les interventions proposées». En plus de prioriser les projets énumérés dans son plan stratégique de développement, l'ARTM doit proposer un cadre financier pour les financer. Les différentes parties prenantes s'attendent à ce que l'ARTM aille au-delà de la simple perception des recettes tirées de la vente de titres de transport et propose de nouvelles sources de financement.

Il existe de nombreux exemples de taxes ou redevances pour le transport collectif. Il est temps d'agir pour assurer le financement durable, non seulement de l'exploitation qui fut mise à mal par la récente pandémie, mais aussi pour le maintien des actifs qui requièrent des montants substantiels tel que rapporté par les sociétés de transport comme la STM. On doit aussi analyser sérieusement le bien-fondé et la rentabilité économique des nombreux projets de transport collectif mis de l'avant et retenir ceux qui maximisent la valeur pour la société. On sait comment prioriser les grands projets à l'aide notamment d'analyses avantages-coûts, mais aussi en fonction de considérations stratégiques pour la prospérité de la nation. Il faut le faire avec transparence et compétence, ce qui facilitera l'acceptabilité sociale.

## 3) Intégrer le REM dans le réseau de transport collectif de la région métropolitaine

On ne peut pas refaire l'histoire et l'ARTM devra donc vivre avec «l'éléphant dans la pièce», soit le REM de CDPQ Infra. En principe, le REM deviendra une autre société de transport exploitant un service de train léger sur le territoire de l'ARTM. En réalité, les conditions financières accordées à CDPQ Infra ont déjà été établies et ce sera un défi pour l'ARTM de les réconcilier avec celles qui seront concédées aux autres sociétés de transport et avec les revenus qu'elle devra exiger des autres parties prenantes, comme les municipalités, pour les financer. Ces enjeux devront être considérés dans le cadre financier à développer tel que recommandé au point précédent. La bonne nouvelle, s'il en est une, c'est que la Caisse de dépôt s'est vu retirer le projet de REM de l'Est qui sera planifié dans un cadre de gouvernance qui devrait reposer sur l'ARTM, en théorie, si cette dernière peut établir sa crédibilité et sa compétence afin d'exercer son leadership en la matière tout en se reposant sur les compétences de la STM, notamment. Pour le moment, la gouvernance du projet de REM de l'Est a été confiée à un genre de partenariat entre l'ARTM, la STM, la Ville de Montréal et le MTQ, mais qui pilotera véritablement le projet?

## 4.2 DES PISTES DE SOLUTION POUR QUÉBEC ET GATINEAU

La gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Québec souffre de l'absence d'une autorité organisatrice de transport qui serait responsable de l'élaboration d'un réseau intégré de transport collectif à l'échelle régionale. Présentement, il n'y a que le projet de 3<sup>e</sup> lien proposé par le gouvernement québécois qui prévoit une voie réservée dédiée au transport collectif à l'heure de pointe. Dans sa facture, ce projet semble privilégier davantage les automobilistes qui souhaitent se déplacer entre les deux rives. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant qu'il peine à obtenir l'acceptabilité sociale désirée.

Il serait probablement plus facile d'obtenir l'adhésion de la population si le gouvernement confiait la planification d'un système intégré de transport collectif régional à une autorité comme c'est le cas à Montréal et ailleurs dans le monde. Cette «Autorité régionale de transport de Québec» ou ARTQ aurait le mandat d'élaborer un plan de transport collectif pour la région de Québec – Lévis. Son mandat pourrait inclure l'étude du projet actuel de 3<sup>e</sup> lien ainsi que d'autres propositions mises de l'avant pour répondre aux besoins de mobilité, incluant les déplacements en automobile, dans la région. On pense notamment au rôle que pourrait jouer le service de traversiers qui pourrait éventuellement se concentrer sur le transport de personnes avec un horaire et un service intégré aux sociétés de transport collectif des deux rives.

Dans le cas de cette ARTQ, il n'est peut-être pas nécessaire de copier la *Loi de l'ARTM*. La littérature sur le sujet de la gouvernance du transport collectif à travers le monde nous apprend que chaque ville ou métropole a ses propres caractéristiques et que le modèle de gouvernance doit s'y adapter. Ainsi, pour la région de Québec, il ne serait peut-être pas approprié que les sociétés de transport actuelles cèdent la gestion de leurs revenus à l'ARTQ. Elles pourraient conserver une plus grande autonomie. La priorité est avant tout de développer un plan intégré avec des études sérieuses et transparentes pour optimiser la mobilité dans ce territoire. Et de prévoir un cadre financier conséquent que le niveau politique devra évidemment approuver. La création de cet organisme «allégé» pourrait se concrétiser rapidement.

À Gatineau, on observe une situation semblable en ce sens qu'il n'y a pas d'organisme responsable pour la planification du transport collectif à l'échelle de la région de la capitale nationale englobant à la fois Ottawa et Gatineau. Chaque ville développe son propre réseau de transport collectif avec peu d'efforts d'intégration. Ici, la situation est particulière en vertu de la «frontière» entre le Québec et l'Ontario. Or, il existe déjà un organisme dont le mandat pourrait être élargi, soit la Commission de la capitale nationale, pour prendre en charge la planification et la coordination du transport collectif sur ce territoire. On pourrait aussi créer un autre organisme dédié à cette tâche si l'on juge que c'est plus approprié. Encore une fois, le modèle de gouvernance doit s'adapter au contexte, mais le bien-fondé d'un organisme chargé de planifier et coordonner le transport collectif à l'échelle de la région ne fait aucun doute. Il s'agit là d'un défi majeur mais combien nécessaire à relever.

# RÉFÉRENCES

Allaire, Y. et M. E. Firsirotu (2005). *Beyond Monks and Minow: From Fiduciary to Value Creating Governance*, Forstrat International Press.

ARTM (2017). Mise en œuvre de la loi 76 – Une nouvelle gouvernance s'installe au cœur du transport collectif de la région métropolitaine de Montréal. Communiqué, 1<sup>er</sup> juin.

Asian Secretariat (2022). *Toolbox for the Establishment of Metropolitan Transport Executives (MTE) in ASEAN Metropolitan Regions*. Jakarta, janvier.

Bherer, L. et J.-P. Collin (2008). *Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain*. Groupe de recherche Métropolisation et Société (MéSo), Recherche réalisée pour la CMM, INRS Urbanisation, Montréal, mai.

Booz Allen Hamilton (2011). *Regional Organizational Models for Public Transportation – TCRP Project J-11 / Task 10*. Janvier.

Fischer, L.A., Ray, R.S., et D.A. King (2021). Who Decides? Toward a Typology of Transit Governance. *Urban Sci.* 2021, 5, 6.

Gagné, R. et J. Roy (2008). *Évaluation économique du Plan de transport 2008 de la Ville de Montréal*. HEC Montréal, octobre.

Golden, A. (2014). *Governance of Regional Transit Systems: Observations on Washington, New York, and Toronto*. The Wilson Center, Ryerson University, juin.

MTQ (2022). *Rapport sur l'application de la Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain*. Rapport du ministre des Transports.

Roy, J. et M. Nadeau (2014). *La gouvernance des aéroports au Canada: enjeux et recommandations*. Étude réalisée pour l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), Montréal, 2014.

Sciara, G.-C. (2017). Metropolitan Transportation Planning: Lessons From the Past, Institutions for the Future. *Journal of the American Planning Association*, 83:3, 262-276.

UITP (2018). *Establishing a PublicTransport Authority (PTA) in African Cities*. The International Association for Public Transport, Bruxelles, novembre.