



**Confédération
des syndicats nationaux**

*Pour un virage radical en faveur
du transport en commun*

**Commentaires et recommandations
sur le Plan de transport 2007 de la Ville de Montréal**

présentés par la
Confédération des syndicats nationaux

à la Commission du conseil municipal
sur la mise en valeur du territoire, l'aménagement urbain
et le transport collectif, et au Conseil d'agglomération sur l'environnement, le
transport et les infrastructures

Août 2007

Table des matières

Présentation de la CSN	5
Les grands enjeux environnementaux, économiques, urbanistiques et de transport	5
Le Plan de transport de Montréal : un virage radical ou un statu quo amélioré ?	7
Évolution des investissements	9
La question des scénarios d'immobilisations en transport en commun	10
Montréal a opté pour le tramway	14
Le financement du transport en commun	15
Conclusion et recommandations : le fruit n'est pas mûr	19
Recommandation 1	21

Présentation de la CSN

La Confédération des syndicats nationaux et ses organisations affiliées remercient la Ville de Montréal de son invitation à présenter des commentaires et des recommandations sur le Plan de transport 2007.

La CSN intervient auprès de la Ville à un double titre. Elle représente plus de 300 000 salarié-es répartis dans tous les secteurs d'activité sur le territoire québécois. Environ 4 000 de nos membres travaillent dans les entreprises publiques de transport en commun à titre de chauffeurs d'autobus, d'employé-es d'entretien, d'employé-es de bureau et d'agentes et d'agents commissionnaires, principalement dans la région métropolitaine. D'autre part, la confédération intervient en tant que représentante des travailleuses et des travailleurs qui utilisent les services publics de transport et qui seront directement touchés par le Plan de transport de Montréal.

Au cours des dernières années, la CSN s'est prononcée à plusieurs reprises sur la question du transport en commun, qu'il s'agisse de son rôle et de son importance, de son financement ou de son organisation en réseau. Signalons ses deux plus récentes interventions. Elle a présenté, en mars 2005, un mémoire au ministère des Transports sur le financement responsable du transport en commun et elle a déposé, en avril 2002, un mémoire à la Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud¹. Lors de ces deux interventions, la CSN s'est prononcée pour un virage en faveur du transport en commun, pour le développement de services rapides par bus (SRB) et pour un financement suffisant du transport collectif.

Précisons que dans le cadre de la présente consultation, la Fédération des employées et employés de services publics (FEESP), ainsi que les conseils centraux du Montréal métropolitain, de Lanaudière, des Laurentides et de la Montérégie ont contribué à la réflexion sur le Plan de transport 2007.

Les grands enjeux environnementaux, économiques, urbanistiques et de transport

Le transport en commun est l'un des principaux enjeux du développement des grandes agglomérations. Cet enjeu est directement lié à ceux de l'environnement, du développement économique et de l'aménagement du territoire. L'avenir des grandes agglomérations dépend en bonne partie des choix qui seront effectués en matière de transport en commun au cours des deux prochaines décennies.

¹ Voir, Confédération des syndicats nationaux, *Pour un financement responsable du transport en commun, Commentaires et recommandations sur le financement du transport collectif, présenté au ministère des Transports*, mars 2005 ; et, *Pour un virage en faveur du transport en commun, Mémoire sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud, présenté à la Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud*, avril 2002.

Le secteur des transports est responsable, dans une large mesure, de la dégradation de la qualité de l'air et de la production de gaz à effet de serre (GES) qui causent le réchauffement de la planète. Le secteur génère à lui seul près de 38 % des GES émis au Québec. Ces émissions sont en forte croissance et les épisodes de smog dus à la concentration d'ozone se multiplient, avec des conséquences importantes sur la santé publique. Les voitures particulières et les camions sont les principaux vecteurs de la pollution atmosphérique.

Le transport en commun engendre des bénéfices économiques importants². Entre 1997 et 2003, les Québécoises et les Québécois ont dépensé 6,8 G\$ de leur revenu dans les transports en commun. En plus des dépenses d'exploitation et d'immobilisation des autorités organisatrices de transport (AOT)³, le transport en commun réduit le coût unitaire des déplacements des personnes⁴ ; augmente le pouvoir d'achat des usagers⁵ ; diminue la congestion routière ; accroît l'efficacité du marché du travail et de la consommation ; et atténue les conséquences néfastes du transport par automobile (pollution, accidents, consommation d'énergie et gaspillage de l'espace)⁶.

L'automobile est en grande partie responsable des problèmes d'aménagement du territoire de la métropole. Au cours des cinq dernières décennies, l'évolution des déplacements urbains a été marquée par une tendance lourde. Cette tendance est celle de la prolifération de l'automobile et du déclin du transport en commun, avec tout ce qui s'ensuit : étalement urbain, accentuation des problèmes de congestion, dégradation du cadre et de la qualité de vie (pollution sonore et visuelle), « bitumisation » de l'espace, urbanisme déficient, hausse spectaculaire de la consommation d'énergie, croissance des déplacements contraints, allongement des distances parcourues et des temps de parcours, insécurité croissante, etc. La ville étouffe sous le nombre des voitures particulières et l'urbanité elle-même est de plus en plus sacrifiée à cet objet culte qu'est devenue l'automobile.

² Sur les impacts économiques du transport en commun, voir *Transport en commun : un puissant moteur du développement économique de la région métropolitaine de Montréal*, Chambre de commerce du Montréal métropolitain, décembre 2004 ; ainsi que Richard Bergeron, *L'économie de l'automobile au Québec. Document de réflexion. Poser la question du financement des transports collectifs suivant de nouveaux termes de références*, Éditions Hypothèse, Montréal, 2003.

³ En 2003, ces dépenses ont atteint plus de 1,3 G\$ dans la région métropolitaine de Montréal. Elles ont généré 12 845 emplois et une valeur ajoutée de 936,9 M\$.

⁴ Dans la région de Montréal, un déplacement en transport en commun coûte en moyenne 0,17 \$ le kilomètre, comparativement à 0,41 \$ en automobile.

⁵ Pour la seule année 2003, le transport a fait économiser 570 M\$ en frais de déplacement aux ménages montréalais.

⁶ À Montréal, en 2003, les pertes économiques liées à la congestion étaient estimées à près de 1 milliard de dollars par année ; la valeur de la réduction des émissions polluantes attribuables au transport en commun s'élevait à 97 M\$, et celle des accidents routiers à 61,9 M\$. Par ailleurs, l'autobus et le métro comptent pour à peine 5 % de la consommation d'énergie en transport des personnes.

Le Plan de transport de Montréal : un virage radical ou un statu quo amélioré ?

Dans son mémoire *Pour un virage en faveur du transport en commun* d'avril 2002, la CSN s'est prononcée pour un virage à 180 degrés en faveur du transport en commun. Elle a proposé de faire du transport en commun le mode prédominant de transport pour les déplacements pendulaires liés aux activités de travail, d'études et de loisirs dans les grandes agglomérations du Québec. Pour réaliser cet objectif, elle a recommandé de fixer des cibles précises d'augmentation de l'usage du transport en commun et de réduction de l'utilisation de l'automobile et elle a demandé à l'ensemble des acteurs économiques, sociaux et institutionnels de se prononcer clairement sur la question du rôle et de l'importance du transport en commun.

La CSN et ses organisations affiliées soulignent et appuient la volonté de la Ville de Montréal d'effectuer un *virage radical* en matière de transport urbain, de *remettre en question l'hégémonie de l'automobile*, de prendre des *mesures déterminantes* en matière d'environnement et de *faire du transport en commun la pierre angulaire du développement de Montréal*⁷

*L'amélioration et le développement des services de transport en commun constituent la pièce maîtresse du Plan de transport de Montréal et une condition essentielle au développement du territoire de façon harmonieuse et sensée, peut-on lire dans Réinventer Montréal. La ville propose d'assurer une part beaucoup plus grande des déplacements des Montréalais et des résidents hors de l'île dont la destination est Montréal pour accéder aux lieux de résidence, aux emplois, aux études et aux loisirs. Elle vise une hausse de 8 % de l'achalandage du transport en commun d'ici 2012 et une hausse de 21 % d'ici 2021*⁸.

Les cibles fixées par la Ville de Montréal ont été empruntées à la Politique québécoise du transport collectif (PQTC). Elles constituent un pas dans la bonne direction. Cependant, il n'est pas certain qu'elles soient suffisamment élevées pour apporter une solution durable aux problèmes environnementaux, économiques et urbanistiques liés à l'utilisation de l'automobile.

Le Canada et le Québec ont adhéré au Protocole de Kyoto⁹. Les cibles d'achalandage du transport en commun retenues par la Ville de Montréal permettront-elles d'atteindre l'objectif fixé par le protocole ? L'Agence métropolitaine de transport (AMT) a évalué que pour atteindre cet objectif, il faudrait diminuer d'environ 25 % l'utilisation de l'automobile en période de pointe du matin et

⁷ Plan de transport 2007, *Réinventer Montréal*, Document de consultation, Ville de Montréal, mai 2007, p. 29, 32 et 49.

⁸ *Idem*, p. 49

⁹ L'objectif du protocole est de réduire de 6 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à leur niveau de 1990, d'ici 2012.

augmenter l'achalandage global du transport en commun de 5 % durant plusieurs années, ce qui porterait la part des déplacements effectués en transport en commun dans la région de Montréal à plus de 40 %.¹⁰ Toutefois, selon les spécialistes de l'environnement, les cibles du protocole de Kyoto sont nettement insuffisantes et l'on s'affaire déjà à préparer l'après Kyoto. Afin de stabiliser, puis de ralentir de manière importante et durable la production nette des GES, des mesures draconiennes s'imposent. Il ne suffit pas d'augmenter la part des déplacements effectués en transport en commun, mais d'assurer la prédominance du transport en commun sur l'automobile. Le Plan de transport de la Ville de Montréal, qui s'échelonne sur un horizon de vingt ans et qui a la prétention de contribuer de façon importante à la protection de l'environnement, demeure très imprécis sur la question des GES et silencieux sur l'après Kyoto, ce qui constitue, à notre avis, une lacune grave.

Par ailleurs, il n'est pas évident que les cibles d'achalandage et les projets de transport en commun proposés dans le Plan auront un impact déterminant sur l'économie montréalaise et québécoise. Si, entre 1997 et 2003, les Québécoises et les Québécois ont dépensé en revenus 6,8 G\$ dans les transports en commun, ils ont englouti 223 G\$ dans le secteur automobile¹¹. Pourtant, le Québec ne produit pas de véhicules automobiles et son activité pétrolière est limitée au raffinage du carburant. Le déficit commercial annuel du Québec relié à l'automobile oscille autour de 20 G\$¹². L'automobile représente 20,4 % de l'économie du Québec, mais ne génère que 7,3 % de l'emploi total. Une dépense de 1 M\$ dans l'automobile crée 5,5 emplois au Québec, alors que la même dépense crée 11,4 emplois dans le transport en commun. Pour s'enrichir, la société québécoise a donc tout intérêt à privilégier le transport en commun, à innover et à développer une industrie nationale de matériel et d'équipement de transport collectif capable d'exporter à grande échelle sur la scène mondiale. Le transport en commun ne pourra atteindre son plein potentiel économique qu'après une véritable révolution des transports, à savoir lorsqu'il deviendra le principal mode de déplacement des résidents de la région de Montréal.

Enfin, la prédominance du transport automobile est incompatible avec le développement durable et harmonieux des grandes agglomérations. Le transport automobile est incapable d'assurer l'aménagement durable des territoires densément peuplés. Il nuit à la satisfaction des besoins fondamentaux d'espace et de qualité de vie des générations présentes et futures. L'utilisation de petites voitures propres (hybrides, électriques ou à hydrogène) représentera certes un

¹⁰ *Kyoto, une stratégie en transport des personnes pour la région métropolitaine de Montréal, Mémoire présenté à la Commission parlementaire des transports et de l'environnement, Agence métropolitaine de transport, février 2003.*

¹¹ Le transport en commun représente à peine 3 % de leurs dépenses en transport.

¹² Sur l'économie de l'automobile au Québec, voir Richard Bergeron, *L'économie de l'automobile au Québec. Document de réflexion. Poser la question du financement des transports collectifs suivant de nouveaux termes de références*, Éditions Hypothèse, Montréal, 2003.

progrès réel et important, mais elle permettra de perpétuer un modèle d'organisation de l'espace fondé sur l'hégémonie de la voiture particulière. L'automobile est plus qu'un simple moyen de transport, c'est un système, une culture, voire une civilisation de plus en plus remise en cause. À l'avenir, les villes gagnantes, tant sur le plan environnemental, économique qu'urbanistique seront celles qui auront réussi à effectuer une véritable révolution des transports urbains durables, soit un virage radical en faveur du transport collectif, principalement du transport en commun et des transports actifs (vélo et marche).

Aussi, pour résoudre les graves problèmes de pollution atmosphérique, de congestion, de développement économique, d'aménagement du territoire et de qualité de vie sur l'île de Montréal, il n'est pas suffisant de réduire l'usage de l'automobile ni de diminuer la part relative que celle-ci occupe dans les déplacements. Le transport en commun doit devenir le mode de transport prédominant pour accéder aux lieux de résidence, aux emplois, aux études et aux loisirs. Si une telle volonté est absente du plan de transport, il est trompeur d'en appeler à un *virage radical* en matière de transport urbain, de prétendre remettre en cause *l'hégémonie de l'automobile*, de prôner de soi-disant *mesures déterminantes* pour diminuer les GES et de penser faire du nouveau plan *la pierre angulaire du développement de Montréal*.

En réalité, les intentions de la Ville de Montréal nous semblent beaucoup plus modestes. Elles consisteraient plutôt à accroître l'utilisation du transport en commun, comme il est d'ailleurs fait mention à plusieurs reprises dans le Plan de transport. Il est à craindre que le Plan demeure prisonnier d'une conception dépassée qui voit dans le transport en commun un moyen de limiter le plus possible les nuisances causées par l'automobile, celle-ci demeurant, tout compte fait, le moyen de transport prédominant en milieu urbain densément peuplé. Et c'est pourquoi nous demandons aux autorités de la Ville de Montréal de se prononcer plus clairement sur la question du rôle et de l'importance du transport en commun.

L'analyse de l'évolution des investissements en transport en commun au cours des deux dernières décennies ainsi que des coûts d'immobilisation des projets de transports urbains proposés dans le Plan nous conforte dans cette opinion.

Évolution des investissements

Faute d'investissements importants, de 1987 à 1998, les déplacements en transport en commun à destination de Montréal ont chuté de 13,2 %. De 1998 à 2003, avec la reprise des investissements, ils ont augmenté de 9,6 %. Mais cette hausse a tout juste permis de maintenir la part modale du transport en

commun¹³. Alors que le nombre des déplacements et le taux de motorisation ne cessent d'augmenter, il est loin d'être évident qu'une hausse de 8 % de l'achalandage du transport en commun d'ici 2012 et de 26 % d'ici 2021, tel que le préconise le Plan, permettra de mettre fin à l'hégémonie de l'automobile. Et ce, d'autant plus que le plan ne propose aucune cible précise de réduction de l'utilisation de l'automobile.

En fait, selon les données et les analyses du plan de transport, il n'y a pas lieu d'être optimiste. Entre 1998 et 2003, les déplacements automobiles en direction de Montréal ont augmenté annuellement de 1,5 %, tandis que les déplacements en transport en commun ont diminué en moyenne de 0,3 %, la part modale du transport en commun passant de 38 % à 33 %¹⁴. Et encore faut-il préciser que cette baisse des déplacements en transport en commun est exclusivement due aux déplacements dont l'origine est l'île de Montréal¹⁵, et que, durant cette même période, la hausse des déplacements automobiles en provenance de l'île a été plus forte que celle de l'extérieur de l'île¹⁶. Ce qui signifie, en clair, que ce sont les Montréalais qui ont utilisé de plus en plus l'automobile entre 1998 et 2003, malgré une légère augmentation de la part modale du transport en commun durant la période, faible tendance qui s'est prolongée jusqu'à aujourd'hui. Parallèlement à ce phénomène, l'offre de services (métro et autobus) de la STM a diminué et les tarifs ont augmenté. Enfin, le plan de transport nous indique que, dans les années à venir, la part modale du transport en commun pourrait diminuer par le seul effet que la majorité des nouveaux ménages s'implanteront dans les secteurs plus périphériques de l'île de Montréal, secteurs à fort taux d'utilisation de l'automobile.

Dans un pareil contexte, les investissements et les projets proposés par la Ville ne permettront pas d'inverser la tendance à une plus grande utilisation de l'automobile.

La question des scénarios d'immobilisations en transport en commun

La question des scénarios d'immobilisations en transport en commun est celle qui exige le plus de clarté et de cohérence. Elle renvoie de façon spécifique aux

¹³ La part modale d'un moyen de transport est la part relative qu'il occupe dans le déplacement des personnes vers une destination déterminée (ou toutes destinations confondues) à un moment donné de la journée (ou durant toute la journée). Par exemple, lorsque 43 % des déplacements vers le centre-ville de Montréal à l'heure de pointe du matin sont effectués en automobile, on dit, pour simplifier, que la part modale de l'automobile vers le centre-ville de Montréal le matin est de 43 %.

¹⁴ Plan de transport 2007, *Réinventer Montréal*, Document de consultation, Ville de Montréal, mai 2007, p. 33.

¹⁵ De 1993 à 2003, la part modale du transport en commun pour ces déplacements est passée de 42 % à 34 %. *Idem*, p. 34.

¹⁶ *Idem*, p. 34.

grands enjeux environnementaux, économiques et urbanistiques. Pour résoudre les problèmes de circulation urbaine, tout en apportant des réponses aux problèmes environnementaux, économiques et urbanistiques, quels moyens de transport et quelle hiérarchie entre ces divers moyens doit-on privilégier ?

Dans ses prises de position antérieures, la CSN s'est prononcée en faveur du prolongement du métro, de l'extension du réseau de trains de banlieue, du développement d'un réseau de tramways modernes, de l'aménagement de sites propres et de voies réservées pour les autobus dans les grands axes urbains, de l'amélioration de l'ensemble des services de transport par autobus, de l'électrification des véhicules et de l'élaboration de solutions novatrices aux problèmes du transport en commun dans les couronnes urbaines.

Elle a également déterminé un ordre de préséance entre ces divers modes de transport en commun.

Comme première et principale mesure d'amélioration du transport des personnes, la CSN a proposé de réaffecter une proportion importante de l'infrastructure de circulation au transport en commun en développant de façon systématique les services de transport par autobus. De façon plus précise, elle a recommandé de mettre en place un réseau étendu (municipal et métropolitain) d'autobus et de trolleybus de nouvelle génération, rapides, circulant en sites propres ou protégés, avec priorité aux feux de circulation, à fréquence élevée et totalement électrifié. Elle a également proposé de prolonger le métro, de compléter le réseau de trains de banlieue et de développer des lignes de tramways modernes, si ces projets se justifient en fonction de l'achalandage attendu et des coûts. Elle a aussi proposé de réaffecter une proportion non négligeable de l'espace de circulation aux transports actifs, principalement le vélo et la marche. Et enfin, elle s'est prononcée pour la conservation et la modernisation du patrimoine routier de la Ville de Montréal et de la région métropolitaine, tout en s'opposant à son développement, à l'exception de l'autoroute 30 qui constitue une voie de contournement indispensable de l'île de Montréal.

Ces propositions sont encore d'actualité aujourd'hui. Elles le sont d'autant que l'automobile gagne en popularité et que les problèmes liés à son utilisation se sont fortement accentués.

En effet, au cours des quatre dernières décennies, le développement des moyens de transport lourds (métro et trains de banlieue) n'a pas empêché l'automobile de s'imposer comme mode dominant de transport des personnes. Bien au contraire. Ces deux modes de transport collectif se sont développés parallèlement à l'utilisation de l'automobile, comme si, justement, les moyens de transport lourds avaient pour fonction réelle de libérer l'espace de circulation au profit de la voiture particulière.

Le métro et les trains de banlieue sont des modes de transport efficaces, mais coûteux et peu flexibles. Si le métro et les trains de banlieue ont contribué à la croissance de l'achalandage du transport en commun, ils n'ont pas réussi à stopper l'augmentation du taux de motorisation et de l'utilisation de l'automobile. De manière générale, ils contribuent peu à la gestion de la demande en transport automobile. Ils constituent néanmoins des modes de transport en commun essentiels et doivent continuer à jouer le rôle d'épine dorsale du système de transport en commun central et périphérique.

Quant aux modes de transport en commun semi-lourds, tels les tramways modernes, ils combinent les défauts des modes de transport en commun lourds et les avantages des modes légers. Mais, bien qu'ils soient moins coûteux et plus flexibles que le métro, ils se sont souvent avérés beaucoup plus chers que prévu et beaucoup moins flexibles que l'autobus. Les modes de transport en commun lourds et semi-lourds sont des modes à forte utilisation de capital (capitalistique), alors que l'autobus est un mode de transport en commun à forte utilisation de main-d'œuvre dont les coûts moyens par déplacement sont plus faibles. Dans la plupart des situations, les autobus peuvent remplir les mêmes tâches que les tramways.

Les gouvernements favorisent trop souvent le développement des modes de transport en commun lourds et semi-lourds, plus coûteux et moins flexibles, tout en continuant à privilégier l'automobile, dans le but de marquer leur mandat par un projet d'envergure ou innovateur, dont l'image de modernité et de prestige se démarque du mode plus traditionnel qu'est l'autobus. Cela constitue un choix hautement politique. Et il semble bien que la Ville de Montréal ait fait ce choix.

L'analyse de la répartition des investissements entre les modes de transport en commun lourds et semi-lourds, les modes de transport collectif et actif léger, et le transport par automobile, le confirme bien. Le tableau 1 montre que la Ville entend consacrer, sur une période de vingt ans, 70 % des investissements au transport en commun lourd et semi-lourd, soit 5,6 G\$ sur 8 G\$; 17,5 % au réseau routier local, soit 1,4 G\$ (27, 5 % si l'on tient compte des immobilisations défrayées par le gouvernement provincial, soit 2, 5 G\$) et seulement 12,5 % au transport collectif et actif léger, soit à peine 1 G\$. Plus surprenant encore, la Ville prévoit investir à peine 100 M\$ en transport collectif et actif léger au cours des dix dernières années du plan, ce qui équivaut en fait à ne plus investir, alors que les projets de développement et de réfection du métro et du réseau routier iront bon train, avec respectivement 2,5 G\$ et 1 G\$ d'immobilisations (si l'on tient compte des projets routiers financés par Québec), deux modes de transport qui s'entendent comme larrons en foire !

Tableau 1 : Coûts d'immobilisation des projets (en milliards)¹⁷

Années / Modes	0 – 10 ans	%	10 – 20 ans	%	Total	%
Transport en commun lourd et semi-lourd (métro, navette, tramways, trains de banlieue)	3,1	59,6	2,5	89,3	5,6	70,0
Transport collectif et actif léger (autobus, vélo, covoiturage, marche, etc.)	0,9	17,3	0,1	3,6	1,0	12,5
Réseau routier local	1,2 (1,5)	23,1 (27,3)	0,2 (1,0)	7,1 (27,7)	1,4 (2,5)	17,5 (27,5)
Total	5,2	100	2,8	100	8,0	100

La Ville aura beau répliquer que le Plan sera mis à jour en 2012, incluant les projets et les priorités, une partie importante des 8 G\$ sera alors dépensée, et la partie restante devra être affectée aux projets dits « incontournables » (le métro et le complexe Turcot). Selon la CSN et ses organisations affiliées, le plan doit être revu immédiatement et en profondeur, afin d'assurer un meilleur équilibre entre les modes de transport en commun lourds et semi-lourds et les modes de transport collectif et actifs légers, d'une part, et afin d'assurer la prédominance du transport collectif et actif léger, et en particulier du transport par autobus, sur le transport automobile, d'autre part. Car les Montréalaises et les Montréalais n'ont pas les moyens de tout se payer, et un véritable choix doit leur être offert.

¹⁷ Le tableau 1 a été construit à partir des tableaux 7 (*Coûts des projets proposés par le gouvernement du Québec sur le réseau routier*), 8 (*Coûts des projets proposés par Montréal sur le réseau routier*), 12 (*Coûts d'immobilisation des 21 chantiers*) et A-1 (*Coûts des projets de transport en commun proposés par Montréal*) du Plan de transport 2007. Les valeurs ont été arrondies. Concernant le réseau routier, les chiffres entre parenthèses tiennent compte des projets financés par le gouvernement du Québec.

Montréal a opté pour le tramway

Au cours des dix premières années du plan, la Ville prévoit dépenser près d'un milliard de dollars pour l'aménagement d'un réseau de tramways. Le réseau initial, complémentaire au métro, formera une boucle de 20 kilomètres et desservira le centre de l'agglomération (Centre des affaires, Havre de Montréal, CHUM, UQAM, Quartier des spectacles et Quartier international) et le nord-ouest de la ville (avenue du Parc et chemin de la Côte-des-Neiges). Il devrait se déployer par la suite vers l'est et le nord, desservant notamment le pôle Maisonneuve. Cependant, aucune immobilisation n'a été prévue à cette fin.

Parallèlement au réseau de tramways, Montréal entend implanter des services rapides par bus (SRB) sur des artères à fort achalandage, tels le boulevard Pie-IX et le boulevard Henri-Bourassa, ainsi que des mesures prioritaires pour autobus sur 240 kilomètres d'artères (boulevards St-Michel, Beaubien, Rosemont, etc.). Toutefois, la Ville prévoit investir seulement 380 M\$ dans le développement du réseau d'autobus, comparativement à un milliard pour le réseau de tramways. De plus, dans une phase ultérieure, elle remplacera les SRB par des tramways sur les dix axes les plus achalandés de l'île de Montréal¹⁸.

Au dire même des autorités municipales, les services rapides par bus *offrent des caractéristiques semblables à celles des tramways* (véhicules en site propre, haut niveau de capacité, de confort, de convivialité, de fiabilité et de rapidité). En outre, les autobus ont l'avantage d'être plus flexibles que les tramways, *pouvant accueillir différents types de véhicules en termes de taille et de motorisation et des services variés en termes de fréquences et de secteurs desservis*¹⁹. La Ville n'a pas fait la démonstration que les SRB conviennent uniquement à la desserte des secteurs périphériques ou moins centraux. Pourquoi alors remplacer les autobus par des tramways, sinon parce que ces derniers permettront de conserver une plus grande proportion de l'espace de circulation au transport automobile et permettront, éventuellement, d'ouvrir la porte au secteur privé en matière de gestion et de livraison de services de transport en commun.

Le développement d'un réseau de tramways ne doit pas servir de cheval de Troie au secteur privé. Au cours de la dernière décennie et dans de nombreux pays, les expériences de privatisation des services publics (sous-traitance, délégation, partenariat public-privé, etc.) ont connu des ratés importants et ont consisté, le plus souvent, à privatiser les profits et à socialiser les pertes.

Les coûts et les inconvénients de ces expériences ont été assumés par les citoyennes et les citoyens (hausse des tarifs, réduction des services et de leur

¹⁸ Les axes visés par le plan comptent pour environ 40 % de l'achalandage quotidien du réseau d'autobus de la STM.

¹⁹ Plan de transport 2007, *Réinventer Montréal*, Document de consultation, Ville de Montréal, mai 2007, p. 57.

qualité), par les travailleuses et les travailleurs (réduction de l'emploi, des salaires et des conditions de travail), par les communautés locales (perte de ressources financières), par les générations futures (difficulté d'accéder à des emplois de qualité et obligation de défrayer les coûts cachés et à long terme de ces nouveaux modes de gestion et de prestation de services), par les autorités organisatrices de transport elles-mêmes (perte d'expertise et de contrôle réel), et par l'État (prise en charge d'une partie des risques initiaux et de la totalité des risques ultimes).

Il est erroné d'affirmer que l'entreprise privée est plus performante que le secteur public. Un réseau de transport en commun public, composé d'administrateurs nommés par la collectivité ainsi que de travailleuses et de travailleurs syndiqués, est plus efficace, mieux géré, plus flexible, mieux intégré, plus intelligent, plus économique et offre de meilleurs services aux citoyennes et aux citoyens, pourvu que les différents paliers de gouvernement donnent aux autorités organisatrices de transport les ressources et les instruments nécessaires.

La CSN et ses organisations affiliées ne s'opposent pas au développement d'un réseau de tramways. Mais ils considèrent qu'un tel réseau ne doit pas se faire au détriment de l'autobus et qu'il doit être réalisé dans le cadre du secteur public, en mettant à profit et en étendant l'expertise de celui-ci.

Le financement du transport en commun

Le grand principe de base qui sous-tend la stratégie de financement du Plan de transport de la Ville de Montréal est le maintien du partage actuel des responsabilités financières entre les différents partenaires, en posant l'hypothèse que les sources de financement existantes seront maintenues et que de nouvelles sources seront accordées à la ville.²⁰

Les nouvelles sources de financement des transports devront s'appuyer sur les cinq principes suivants :

1. elles devront répondre à l'ensemble des besoins des différents modes de transport conçus comme un tout ;
2. tous les agents économiques et les acteurs sociaux seront appelés à participer au financement du transport en commun;
3. le principe d'utilisateur-payeur sera appliqué de façon systématique ;
4. les contributions gouvernementales devront privilégier les modes de transport les plus écologiques et les subventions par déplacement devront être identiques pour chacun des modes de transport ou des réseaux ;

²⁰ Plan de transport 2007, *Réinventer Montréal*, Document de consultation, Ville de Montréal, mai 2007, p. 136.

5. la priorité sera accordée aux mécanismes permettant de gérer la demande vers les modes de transport les plus écologiques.²¹

Les nouvelles sources de financement visent plus spécifiquement le gouvernement du Québec (augmentation de sa contribution, qui a été substantiellement réduite depuis la réforme Ryan de 1992), le gouvernement fédéral (assurer la pérennité de tous les fonds fédéraux dédiés au transport en commun : taxe sur l'essence, C-66, Fiducie pour l'infrastructure des transports en commun, etc.)²², les utilisateurs du système de transport en commun (modulation des tarifs en fonction de la distance), les automobilistes (taxe sur le stationnement hors rue de longue durée, péages sur les ponts et le réseau autoroutier, etc.) et le monde économique (prélèvement d'une taxe sur la masse salariale des entreprises de neuf employé-es et plus, le versement transport).

Les décisions finales sur le financement du Plan de transport de la Ville de Montréal seront prises en décembre 2007, à la suite des consultations publiques du mois d'août et aux résultats des démarches entreprises par la Ville auprès des gouvernements provinciaux et fédéraux.

La stratégie proposée par la Ville de Montréal constitue un pas important vers la solution de la délicate question du financement du transport en commun. Mais elle demande à être élargie et approfondie.

La CSN et ses organisations affiliées se sont prononcées à plusieurs reprises pour un financement *responsable* du transport collectif, c'est-à-dire un financement

- § *suffisant*, qui assure la continuité et le développement du transport en commun ;
- § *durable*, qui garantit des ressources financières prévisibles et à long terme ;
- § *diversifié*, qui repose sur plusieurs modes de financement dont l'importance relative et la combinaison évoluent avec les besoins et le niveau de développement du transport en commun ;
- § *équitable*, qui s'appuie sur le plus grand nombre d'acteurs et qui ne favorise pas le maintien ou le développement d'inégalités sociales ;
- § et *public*, qui répond à une logique d'intérêt général et qui respecte la propriété collective des infrastructures et des sociétés de transport.

Depuis 1992, la contribution des différents partenaires au financement des dépenses d'exploitation des sociétés de transport en commun est très inégale, le

²¹ *Idem*, p. 136-138.

²² Rappelons qu'avec la signature de l'entente de 2005 portant sur la taxe d'accise sur l'essence, la contribution du gouvernement fédéral au financement du transport en commun sur l'île de Montréal est de 5,1 %.

fardeau reposant en grande partie sur les usagers et les municipalités²³. Cette situation est inéquitable et le maintien du partage actuel des responsabilités financières entre les différents partenaires, tel que proposé dans le Plan de transport, ne ferait que la perpétuer. La situation pourrait même se détériorer, si le principe d'utilisateur-payeur était appliqué de façon systématique et si les tarifs étaient modulés en fonction de la distance.

Il n'est pas suffisant de faire participer tous les acteurs économiques et sociaux au financement du transport en commun, encore faut-il promouvoir une juste répartition des coûts. Il est nécessaire que les principaux acteurs qui bénéficient directement ou indirectement du transport en commun, soit les automobilistes, les employeurs et les commerçants contribuent davantage à son financement. Il est également nécessaire que le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral assument une part plus importante du financement de l'exploitation et du développement des réseaux de transport en commun à partir des fonds consolidés du Québec et du Canada, et ce, dans le respect de leurs champs de juridiction réciproques. Enfin, d'autres sources de financement du transport en commun ou de réduction des coûts doivent être étudiées : les impôts sur les investissements immobiliers et les plus-values foncières, les emprunts publics à très long terme, les techniques d'optimisation de l'organisation, de la gestion et de la production des déplacements par une meilleure coopération et une plus grande coordination entre les autorités organisatrices de transport, d'une part, et par la mise en place d'une nouvelle organisation du travail au sein des sociétés de transport, d'autre part, etc.

Le recours à de nouveaux modes de financement du transport en commun, tel le versement transport, et la participation accrue des deux paliers de gouvernement au financement des réseaux de transport en commun deviendront inévitables dans la mesure où les taxes dédiées (péages, taxes sur l'essence et le stationnement) ont des rendements décroissants à moyen et long termes, d'une part²⁴, et que les augmentations de tarif ont un effet négatif sur l'achalandage, d'autre part. En l'occurrence, plusieurs expériences ont démontré que la réduction des tarifs et la gratuité du transport en commun contribuent de façon marquée à l'augmentation de l'achalandage. Même si la croissance de l'offre de transport est l'une des principales conditions de l'augmentation de l'achalandage, comme le souligne le Plan²⁵, il ne faut pas négliger pour autant la réduction des tarifs, sous prétexte que ceux de la STM demeurent parmi les plus bas en

²³ Rappelons qu'entre 1991 et 2003, la contribution des usagers au financement du transport en commun est passée de 33,3 % à 43,2 %, celle des municipalités de 27,1 % à 36,5 % et celle des automobilistes de 0,0 % à 6,9 % ; tandis que la contribution du ministère des Transports du Québec chutait de 41,7 % à 13,4 %. (Soulignons également que, de 1992 à 2003, la part des automobilistes a peu augmenté, passant de 4,3 % à 6,9 %.)

²⁴ Plus l'usage du transport en commun augmente et plus celle de l'automobile diminue, plus les revenus générés par les taxes dédiées décroissent.

²⁵ Plan de transport 2007, *Réinventer Montréal*, Document de consultation, Ville de Montréal, mai 2007, p. 35.

Amérique du Nord. Par ailleurs, les taxes dédiées au financement du transport en commun sont des taxes fortement régressives qui risquent de pénaliser les catégories sociales les moins favorisées ainsi que les classes moyennes, et qui pourraient conduire à l'institutionnalisation d'un système de transport urbain à deux vitesses (sans jeu de mots) : l'automobile pour les plus nantis et le transport en commun pour les populations captives et moins aisées. Concernant les péages sur les ponts et les autoroutes, on peut se demander s'il est équitable de faire payer une part importante des coûts du transport en commun par les automobilistes en provenance de l'extérieur de l'île, alors que les Montréalais eux-mêmes utilisent de plus en plus l'automobile pour leurs déplacements quotidiens.

Afin d'assurer le développement durable, prioritaire et équitable du transport en commun en tant que service essentiel qui permet le bon fonctionnement général de la société urbaine, il faudra de plus en plus compter sur un financement public, c'est-à-dire sur un financement qui s'appuie sur le fond commun de la société. Il faudra également réduire la contribution financière des usagers et viser, à plus long terme, la gratuité des services.

Dans l'immédiat, il est urgent d'améliorer l'accessibilité financière au transport en commun. Non seulement la participation globale des usagères et usagers ne doit pas augmenter en termes réels (gel des tarifs + inflation), mais l'augmentation des tarifs selon la distance, que le Plan de transport considère comme un simple ajustement entre usagers, n'est pas souhaitable, car elle aura pour conséquence de creuser les inégalités sociales. En plus de limiter la mobilité des populations défavorisées, qui se voient souvent contraintes d'habiter les zones urbaines périphériques, l'augmentation des tarifs ou leur modulation selon la distance aura un effet négatif sur le taux d'utilisation du transport en commun. Les personnes âgées et les étudiants bénéficient déjà de tarifs réduits. Suivant l'exemple de la France, il conviendrait d'étendre cette mesure à l'ensemble des personnes en situation de précarité (les jeunes, les sans-emploi, les personnes à faible revenu, dont les mères monoparentales, les femmes en maison d'hébergement, les personnes vivant de la sécurité du revenu, les personnes à mobilité réduite, etc.), et d'instaurer une *Carte Solidarité*. Il faudrait également accorder une attention toute particulière à la sécurité dans les réseaux de transport en commun (métro et autobus), en tenant compte des besoins spécifiques des femmes, des personnes âgées et des personnes plus vulnérables.

Le financement du transport en commun est une question complexe. Qu'il s'agisse des tarifs, des taxes sur le stationnement, sur l'essence, les droits d'immatriculation et la masse salariale des entreprises, des péages sur les ponts et le réseau autoroutier, de la participation financière des entreprises de camionnage ou des contributions et de la nature des subventions des gouvernements provincial et fédéral, ou encore des problèmes que soulèvent la multiplication des taxes dédiées et l'augmentation des tarifs sous la forme d'ajustements entre

les usagers, la stratégie de financement doit faire l'objet d'une réflexion plus approfondie.

Le problème central qui se pose, et sur lequel devra porter la réflexion, est celui de l'importance relative, de la combinaison et de l'évolution des modes de financement du transport en commun sur un horizon de vingt ans, en fonction de critères économiques, financiers, politiques et sociaux préalablement définis.

Conclusion et recommandations : le fruit n'est pas mûr

L'avenir du transport en commun à Montréal se jouera d'ici les dix prochaines années.

La CSN et ses organisations affiliées soulignent et appuient la volonté de la Ville de Montréal d'effectuer un virage radical en matière de transport urbain, de remettre en question l'hégémonie de l'automobile, de prendre des mesures déterminantes en matière d'environnement et de faire du transport en commun la pierre angulaire du développement de Montréal.

Toutefois, les énoncés de principe, les objectifs et les moyens proposés dans le Plan de transport ne sont pas assez clairs et assez cohérents.

Il n'est pas certain que les cibles fixées par la Ville de Montréal soient suffisamment élevées pour faire du transport en commun le mode prédominant de déplacement des Montréalais et apporter une solution durable aux problèmes environnementaux, économiques et urbanistiques liés à l'utilisation de l'automobile.

L'analyse de la répartition des investissements entre les modes de transport en commun lourds et semi-lourds, les modes de transport collectif et actif légers, et le transport par automobile, montre qu'il existe des déséquilibres importants entre les projets d'immobilisations, déséquilibres qui empêcheront le plan d'atteindre son objectif de remettre en question l'hégémonie de l'automobile. En outre, la Ville n'a pas fait la démonstration qu'il faille remplacer systématiquement les services d'autobus rapides par des tramways.

Quant à la stratégie de financement du transport en commun, elle demande à être approfondie, tant en ce qui concerne le maintien du partage actuel des responsabilités financières entre les différents partenaires que les sources de financement (existantes et nouvelles).

Les décisions finales concernant le Plan de transport de la Ville de Montréal seront prises en décembre 2007, à la suite des consultations publiques du mois d'août et aux résultats des démarches entreprises par la Ville auprès des gouvernements provinciaux et fédéraux.

Le moment a été mal choisi pour la tenue de consultations publiques. Dans plusieurs organisations, la période estivale n'est pas propice à la rédaction de mémoires et à la participation aux consultations, rendant plus difficile, à l'échelle de la société montréalaise, l'élaboration d'une vision commune fondée sur une approche globale et intégrée. À la limite, c'est la démocratie elle-même qui en souffre.

La conception d'un plan de transport échelonné sur un horizon de vingt ans commande une réflexion approfondie. Malgré les consultations qui ont eu lieu précédemment²⁶, le fruit n'est pas mûr. Comme le souligne la Ville dans l'introduction de *Réinventer Montréal*²⁷, la présente étape de la démarche d'élaboration et de consultation du Plan de transport est cruciale. C'est l'étape qui précède l'adoption du Plan. Il ne faudrait pas bâcler le processus en quelques semaines, au risque de résoudre le problème du transport à Montréal de façon partielle et inadéquate, par des compromis faits à la pièce et à la hâte.

²⁶ Sommet de Montréal de juin 2002, consultations publiques sur les documents *Vision et objectifs* de l'automne 2004, et *Portrait et diagnostic* de juin 2005.

²⁷ Plan de transport 2007, *Réinventer Montréal*, Document de consultation, Ville de Montréal, mai 2007, p. 25.

Recommandation 1

- § *La CSN et ses organisations affiliées demandent aux autorités de la Ville de Montréal de se prononcer plus clairement sur la question du rôle et de l'importance du transport en commun.*

Recommandation 2

- § *La CSN et ses organisations affiliées recommandent à la Ville de Montréal d'effectuer un virage radical en faveur du transport en commun et de prendre les moyens nécessaires pour le négocier.*

Recommandation 3

- § *La CSN et ses organisations affiliées recommandent à la Ville de Montréal de se prononcer pour un financement responsable du transport en commun, c'est-à-dire un financement suffisant, durable, diversifié, équitable et public.*

Recommandation 4

- § *La CSN et ses organisations affiliées recommandent à la Ville de Montréal de poursuivre et d'approfondir la réflexion collective sur le Plan de transport de la métropole au-delà de la période de consultation du mois d'août 2007 par des mécanismes appropriés, et de retarder au printemps l'adoption du plan en question.*

Les critiques de la CSN et de ses organisations affiliées se veulent positives, en espérant qu'elles contribueront à l'adoption d'un plan de transport plus clair, plus transparent et plus cohérent.