

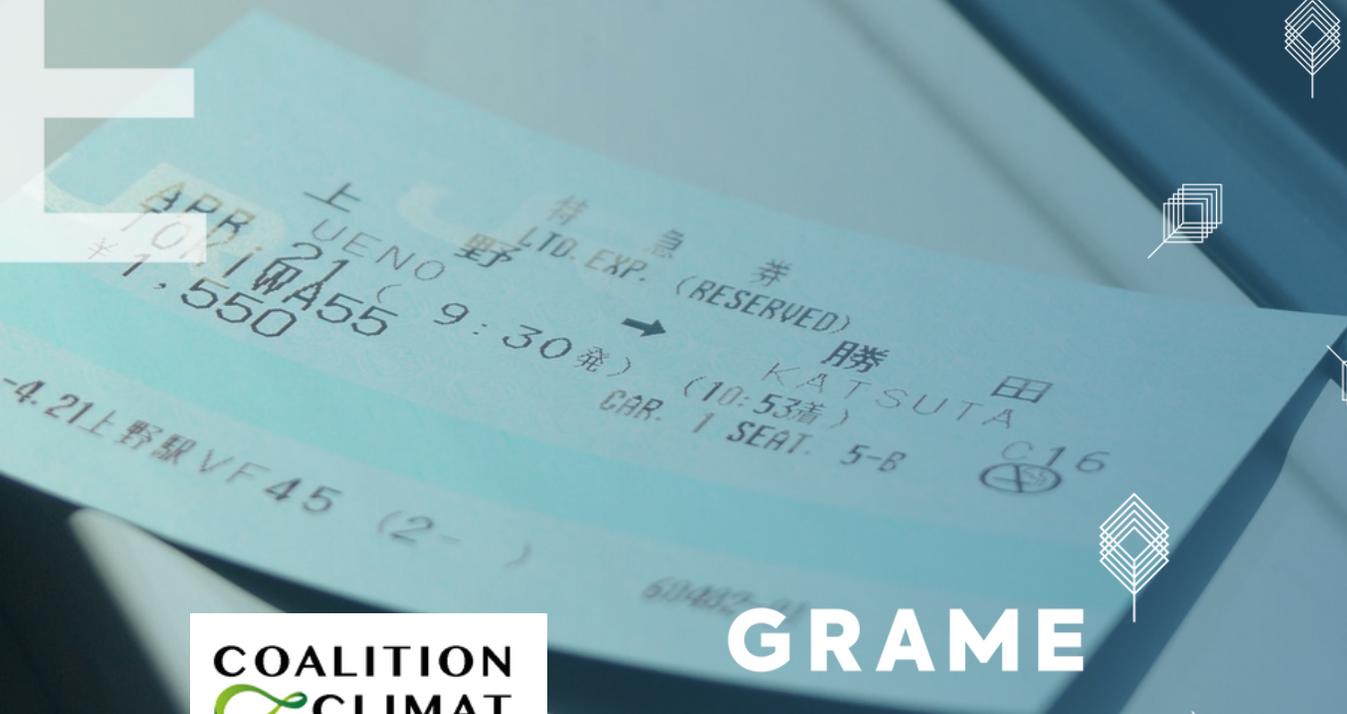
GRAMME

MÉMOIRE

ARTM et tarification

Des propositions désuètes,
qui négligent les enjeux
récents

Septembre 2020



GRAMME

Groupe de recommandations et d'actions
 pour un meilleur environnement

Document présenté à l'Autorité régionale de transport métropolitain



Notes biographiques sur les auteurs

Luc Gagnon, M.Sc., Ph.D., consultant en transport et changement climatique

- 14 ans d'enseignement universitaire, École de technologie supérieure et UQAM
 - 20 ans à Hydro-Québec, Conseiller principal, Changement climatique
 - Président de Transport2000, en 2008-2009
 - « Réviseur expert » du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat
- lucgagnon9@gmail.com

Jean-François Boisvert, Président de la Coalition climat Montréal

- Co-fondateur de la Coalition en 2015
 - Membre actif du comité de coordination du Front commun pour la transition énergétique, responsable des groupes de travail sur l'énergie et les transports
 - Ex-coordonnateur du Réseau québécois pour la simplicité volontaire
- jean-francois.boisvert@videotron.ca

Billal Tabaichount, Analyste au Groupe de recommandations et d'actions pour un meilleur environnement (GRAME)

- M. Sc., Économie, Université du Québec à Montréal
 - M. Sc., Interdisciplinary Studies in Environmental, Economic and Social Sustainability, Université Autonome de Barcelone
- billal@grame.org

Résumé : Des propositions désuètes de l'ARTM, qui négligent les enjeux récents

Contexte et diagnostic

Il y a trente ans, dans la région de Montréal, la tarification du transport collectif était définie par les diverses instances transport collectif, comme la STM, la STL, le RTL... Chaque instance avait instauré sa propre grille tarifaire, applicable sur son large territoire. Il en résultait un système complexe. Une injustice évidente du système était la double tarification : de nombreux usagers devaient payer deux tarifs, même s'ils parcouraient de courtes distances.

Depuis 30 ans, ce système a très peu évolué. Dans les dernières années, même avec quelques efforts d'intégration, le système est demeuré complexe. Mais contrairement aux affirmations récentes de l'ARTM, cette complexité n'est aucunement liée à la taille des zones (qui étaient déjà très grandes), mais uniquement aux nombreuses instances, qui avaient leur propre système.

Propositions de l'ARTM

Le système actuel, avec une intégration partielle des tarifs, comporte encore plusieurs formes de double tarification. Nous félicitons donc l'ARTM de vouloir éliminer la double tarification. Par contre, il existait et existe encore un grand nombre d'injustices ou iniquités que l'ARTM semble négliger. Notre mémoire identifie plusieurs injustices ou iniquités et propose des correctifs.

Dans ses propositions, l'ARTM commet une erreur d'interprétation : elle présume que le consensus pour éliminer la double tarification signifie qu'il y a consensus pour conserver un système simpliste et peu équitable. En fait, **l'ARTM nous présente un système de tarification très semblable à ce qui existe depuis trente ans, avec ses nombreuses injustices** : plusieurs usagers qui font 2-3 km debout dans des autobus bondés, paieront le même tarif que des usagers qui feront 10 km, assis dans un train de banlieue. Selon le document de consultation, l'ARTM ne semble viser qu'un objectif : se rapprocher le plus possible de la situation actuelle et y apporter quelques ajustements mineurs (le mot « actuel » est utilisé 27 fois dans le document).

Transformation des enjeux, entièrement négligés par l'ARTM

Le contexte a changé fondamentalement depuis 30 ans. Il faut un nouveau système de tarification qui tienne compte des enjeux suivants :

- Le **changement climatique** est devenu un enjeu dominant, ce qui signifie qu'il faut établir des incitatifs pour réduire les distances parcourues.
- Il y a 30 ans, les politiques négligeaient l'enjeu de **l'étalement urbain**, même si on savait qu'il multiplie les distances parcourues, les besoins en énergie et en infrastructures publiques. Cet enjeu fait maintenant partie des orientations publiques, notamment de la CMM et du MAM. Il est important que la tarification n'encourage pas l'étalement urbain.
- Il y a trente ans, le système de transport collectif répondait largement à la demande. On connaît maintenant les niveaux élevés de **congestion de plusieurs services**, notamment la ligne Orange du métro.
- Les coûts des terrains ont fortement augmentés. Cela signifie que, par le biais des **stationnements gratuits**, les subventions à l'automobile ont fortement augmentées.
- Le monde du travail a changé : à cause du **télétravail**, de nombreux étudiants et travailleurs vont se déplacer 3-4 fois par semaine, au lieu de 5 fois. De plus, de nombreux **emplois sont précaires** et à temps partiel. Le concept de « tarif mensuel », basé sur 5 aller/retour par semaine au travail, est désuet pour tous ces étudiants et travailleurs.

- Il y a trente ans, toutes les infrastructures de transport collectif étaient publiques. Maintenant, **avec le REM, une entreprise privée présentera des factures à l'ARTM** pour chacun des passagers-km transporté.
- Les besoins futurs et les factures du REM menacent la **survie budgétaire du système**. Ce constat est confirmé par la CMM (Rapport de la Commission du transport de la Communauté métropolitaine de Montréal, "Source de financement du transport collectif dans le Grand Montréal", février 2019)

Les propositions de l'ARTM négligent tous ces enjeux, présument que la situation n'a pas changée depuis 30 ans. Les propositions de l'ARTM ne font que reproduire les paramètres actuels du système, avec une tarification inéquitable et inefficace sur le plan énergétique.

Faits saillants de notre mémoire et recommandations

1. Le système actuel et la proposition de l'ARTM sont injustes pour plusieurs catégories d'usagers qui paient beaucoup plus que leur part :
 - a. les usagers des autobus surchargés qui paient une portion élevée des coûts réels pour un service de mauvaise qualité;
 - b. les usagers des autobus qui se rendent à une gare de train ou, éventuellement, au REM;
 - c. les usagers qui font de courts trajets qui, souvent, paient autant que ceux qui font de longs trajets.
2. Certains volets de la tarification actuelle encouragent l'étalement urbain et l'usage de l'automobile. Le cas le plus évident est celui des stationnements gratuits.
3. Un système tarifaire comportant un **grand nombre de zones**, avec un faible écart de prix entre chaque zone, est beaucoup plus équitable qu'un système à 4 zones, avec un grand écart de prix entre chaque zone. **Il permet de réduire les tarifs de tous ceux qui font des trajets courts, ce qui est le cas de la majorité des citoyens de Montréal.**
4. Alors que plusieurs portions du réseau de transport collectif sont surchargées, la proposition de l'ARTM ne fait rien pour réduire la congestion en période de pointe. Des **rabais pour inciter les déplacements hors-pointe** sont essentiels, car ces rabais rendent disponibles de l'espace en pointe, sans avoir besoin d'ajouter des millions de \$ en infrastructures. Et surtout, un tel rabais permet **des tarifs très bas pour des groupes à faible revenu**, notamment les chômeurs et retraités.
5. La proposition de l'ARTM vise à minimiser les critiques, sans poser une question importante: est-ce que la nouvelle tarification permet d'attirer de nouveaux usagers et **d'assurer la survie économique du système?** Il y a pourtant un risque de financement insuffisant avec trois conséquences: hausses générales des tarifs; coupures de services; baisses de l'achalandage.
6. L'ARTM ne doit pas seulement faire des propositions tarifaires, sans en évaluer les implications. **La planification stratégique exige de définir des scénarios complets de tarification et de prévoir l'évolution des revenus et dépenses, sur une période d'au moins 10 ans.** (Si Hydro-Québec présentait le même niveau de planification que l'ARTM, il y aurait scandale et le gouvernement forcerait HQ à refaire ses devoirs, pour ajouter des prévisions de revenus et dépenses.)

Question importante : Pourquoi est-ce que l'ARTM refuse d'être transparente?

Vous voyons deux réponses possibles :

1. L'ARTM n'a pas les compétences pour vraiment faire de la planification stratégique. Nous doutons que ce soit le cas.
2. **L'ARTM refuse de faire de propositions et prévisions détaillées, car cela démontrerait que le système de transport collectif se dirige vers une impasse budgétaire majeure, notamment à cause des factures du REM.** En fait, des documents de la CMM semblent confirmer cela, mais l'ARTM préfère taire ces enjeux.

Analyse technique : Contexte actuel et propositions de l'ARTM

Il existe actuellement de trop nombreux tarifs différents. En réaction à ce contexte, l'ARTM propose des tarifs similaires au système actuel, dans 4 très grandes zones. En réalité, les nombreux tarifs sont dus aux différentes juridictions et non pas au nombre de zones. La proposition de l'ARTM est semblable au système actuel, qui est incohérent et injuste, avec une grande différence de tarification entre chaque zone. En contraste, pour implanter une tarification selon la distance (et possiblement selon la qualité du mode), il faut **un grand nombre de zones¹, avec de faibles différences de tarifs entre chaque zone.**

Les injustices et incohérences du système actuel et de la proposition de l'ARTM

Enjeux par catégories d'usagers	Est-ce que la tarification encourage		
	des trajets en auto?	la congestion des réseaux ?	l'étalement urbain?
Coûts d'exploitation des services: -Les usagers de la STM paient environ 42% des coûts de leur service. -Les usagers des trains de banlieue paient environ 25% des coûts réels. -En apparence, les usagers du REM paieront environ 15% des coûts. Mais la majorité des futurs usagers du REM sont déjà des usagers réguliers. Les tarifs payés par les nouveaux usagers couvrent environ 5% de la facture annuelle du REM.			Subvention à l'étalement
Résident d'une banlieue qui veut se rendre à Montréal: Celui qui prend un autobus, pour se rendre à une station de train ou de métro, paie souvent plus cher que celui qui va à la même station en auto et qui bénéficie d'un stationnement gratuit.	Oui, stationnement gratuit	Congestion automobile autour des stations et gares	Illusion que l'étalement ne coûte pas cher
Résident d'une zone 2 ou 3, qui veut faire un court trajet: l'usager paie le même prix que celui qui fait une longue distance pour se rendre au centre-ville	Forte incitation à prendre l'auto		
Usager de Montréal qui prend l'autobus : En pointe, les autobus sont surchargés et ralentis par la congestion automobile. Tarif élevé pour un service de mauvaise qualité.			
Usager qui doit se déplacer en pointe : Étant donné l'absence de tarif hors-pointe, mauvaise qualité du service en pointe. (Plusieurs usagers se déplacent en pointe, même si cela n'est pas nécessaire).		Congestion des réseaux	

En somme, plusieurs volets de la tarification actuelle encouragent l'étalement urbain et l'usage de l'auto. C'est le cas des stationnements gratuits. Si le stationnement est gratuit, il faudrait que le trajet concurrent en autobus soit également gratuit. Mais si on veut réduire la congestion et les dépenses publiques, il faut que le stationnement soit plus cher que le trajet en autobus.

Une refonte doit réduire ces incohérences et injustices. Nous sommes inquiets, car plusieurs distorsions politiques pourraient mener à une augmentation de ces problèmes.

¹ Les trains de banlieue de New York sont un exemple pertinent : sur une ligne à destination de Manhattan, il y a **sept** zones. Dans chaque zone, il y a un tarif de pointe et un tarif hors-pointe comportant un rabais d'environ 40% (du tarif de pointe).

Les distorsions politiques qui rendent la réforme difficile

Nous reconnaissons que le travail de l'ARTM est difficile, car des distorsions politiques pourraient favoriser certaines populations, au détriment d'autres. Par contre, il n'y a rien à gagner à faire semblant que de telles distorsions n'existent pas. Il faut les décrire ouvertement et essayer de les atténuer. En voici quelques-unes.

Une première source de distorsion politique, la sur-représentation des usagers actuels, avec une faible implication politique des nouveaux usagers.

Les usagers qui s'exprimeront sur une proposition tarifaire seront majoritairement les usagers ACTUELS. Ces derniers vont présumer qu'ils ont des droits acquis, peu importe les coûts publics de leurs services. Ce comportement est normal, mais il faut comprendre qu'il existe d'autres objectifs importants, notamment réduire la congestion routière et les émissions de GES. Ces objectifs exigent d'augmenter sérieusement l'achalandage. Il faut donc que la refonte soit "attirante" pour de futurs usagers.

Une deuxième source de distorsion politique, la sous-représentation de ceux qui voudraient faire de courts trajets en transport collectif

En général, le système actuel de tarification du transport collectif est injuste pour ceux qui veulent faire un court trajet. Ceci est dû au fait que la tarification présume que les usagers veulent se rendre au centre de Montréal. Par exemple, un citoyen de Laval-des-Rapides doit acheter un billet (zone 2) valide pour le centre-ville, même s'il doit faire seulement 3 kilomètres pour aller à Ahuntsic. En somme, ceux que le "mauvais" tarif a dissuadés, utilisent l'auto. Ces usagers potentiels risquent de ne pas s'exprimer dans un processus de consultation.

Une troisième source de distorsion politique, la sur-représentation de certains automobilistes qui refusent de prendre l'autobus

Pour certains automobilistes de banlieue, l'autobus est perçu comme un mode de transport, soit de mauvaise qualité, soit trop rare pour être utile. Cette perception est parfois justifiée, mais ces automobilistes refusent de comprendre que cette réalité est due à l'étalement urbain, qu'ils ont choisi. Ils ont alors tendance à blâmer les responsables des services locaux, qui savent très bien qu'il est impossible, économiquement, de faire rouler des autobus vides, toute la journée, dans des quartiers de faible densité.

Une quatrième source de distorsion politique, la faible influence des usagers de l'autobus urbain

La situation actuelle est très injuste pour les usagers à faible revenu, qui doivent prendre l'autobus, dans des conditions souvent difficiles. En pointe, dans l'Est de Montréal, les autobus sont surchargés et il est parfois impossible d'embarquer. Les autobus arrivent à des stations de la ligne Orange du métro, qui est elle-même saturée. Fait surprenant, pour pallier à cette situation, nos élus favorisent encore des autobus sur Pie IX, un nouveau réseau qui sera totalement congestionné (prévision de 70 000 déplacements par jour, alors que la ligne la plus occupée de la STM atteint 35 000). Rappelons que ces usagers "négligés" sont ceux qui paient la portion la plus élevée des coûts réels, soit plus de 40% des coûts d'exploitation.

Une cinquième source de distorsion, qui est économique et politique

Au Québec, la tarification du transport n'inclut aucun signal à l'effet que la congestion coûte très cher (transport automobile et transport collectif). Tous les déplacements en pointe sont affectés par cette négligence. En transport collectif, un tarif hors-pointe est un outil simple pour réduire la congestion.

Des propositions tarifaires visant à réduire les incohérences et injustices

Principes à respecter dans la définition de la structure tarifaire :

1. Tarification selon la distance, ce qui implique de définir un grand nombre de zones

L'ARTM propose un système avec seulement 3 grandes zones. C'est en fait le modèle actuel, qui est incohérent et très injuste, avec une grande différence de tarification entre chaque zone. En contraste, pour implanter une tarification selon la distance, il faut **un grand nombre de zones, avec de faibles différences de tarifs entre chaque zone.**

2. Définition de zones qui tiennent compte de la qualité du service

Lorsqu'un secteur est exclusivement desservi par un mode moins confortable, comme l'autobus, nous suggérons de définir une zone spécifique à ce secteur, avec un tarif moindre. La portion de Montréal à l'Est du boulevard Christophe-Colomb est un exemple pertinent.

3. Inciter le rabattement en autobus et non pas en auto

Celui qui fait un trajet en autobus pour se rendre à une station (métro, train ou REM), devrait payer moins qu'un automobiliste qui va stationner à cette station. Cela implique de tarifier les stationnements qui servent aux navetteurs.

4. Implantation d'un tarif universel hors-pointe

La congestion du réseau, en pointe, est souvent un facteur limitant pour attirer de nouveaux usagers. Un tarif hors-pointe peut convaincre de nombreux usagers à changer leur comportement, pour libérer de l'espace en pointe. De plus, le coût marginal du transport collectif est beaucoup moindre hors-pointe. L'ARTM a donc tout avantage à créer des tarifs hors-pointe qui feront augmenter l'achalandage, sans avoir à implanter de nouvelles infrastructures.

5. Répondre aux demandes de tarification sociale

Plusieurs groupes demandent un tarif social, appelé tarif « solidaire » en France. Nous pensons qu'un tarif universel hors-pointe, avec rabais de 40 à 50%, répond en grande partie à cette demande. Il est bien adapté aux besoins des aînés. L'ARTM doit aussi combler ce besoin, soit un tarif social destiné aux travailleurs à faible revenu, qui doivent se déplacer en pointe.

6. En moyenne, les usagers actuels de la STM paient une part plus élevée des coûts réels, en comparaison avec d'autres catégories d'usagers. Il faut réduire cette injustice.

Notons qu'en appliquant les principes no. 1 à 4, on devrait réduire cette injustice. Si l'objectif est de facturer environ 30% des coûts réels, les usagers actuels de la STM et tous les usagers des autobus connaîtront des baisses de tarifs. Pour le REM, un tel pourcentage imposerait un tarif très élevé, ce qui réduirait grandement son achalandage (voir analyse en page suivante). Le gouvernement du Québec devra donc subventionner lourdement la facture annuelle du REM

Les incidences du REM sur les réseaux de transport collectif

A) Le REM impose de connaître les stations de débarquements

Avec le système actuel basé sur une carte Opus, le lieu d'embarquement de chaque usager est bien connu, mais pas le lieu de débarquement. Comme la CDPQ doit facturer les services en fonction de la distance parcourue, il faut connaître le lieu de débarquement des usagers du REM, qui devront présenter leur carte à l'entrée **et à la sortie**. En l'absence de cette méthode, la facture du REM comportera une incertitude de plusieurs dizaines de millions de \$, à chaque année. Il existe donc deux choix :

1. Seulement les usagers du REM doivent présenter leur carte à l'entrée et à la sortie du REM. Mais cela signifie qu'il n'y a pas d'intégration tarifaire du REM.
2. Pour une intégration tarifaire complète, il faut prévoir une méthode qui inclut tous les usagers. Le cas de Londres démontre qu'il ne s'agit pas d'une contrainte majeure : en fait, l'enregistrement à la sortie permet une meilleure équité dans les tarifs et **permet d'encourager les trajets courts en transport collectif**, trajets qui sont actuellement effectués en auto. À Londres, lorsqu'un usager embarque dans une station lointaine, le tarif "centre-ville" est chargé sur sa carte à l'entrée; s'il sort du réseau avant le centre-ville, un rabais lui est accordé, ce qui permet une équité pour les trajets courts. Pour accélérer la perception, il n'est pas nécessaire de présenter notre carte à la sortie de toutes les stations du centre-ville, puisque le système a présumé correctement que cela était la destination.

B) Le contrat du REM doit être renégocié pour permettre des rabais hors-pointe

Un tarif hors-pointe représente un outil économique efficace pour réduire la congestion et les frais d'exploitation. En libérant de l'espace pendant les pointe, un tel tarif équivaut à ajouter des centaines de millions de \$ en nouvelles infrastructures. **En libérant des places en pointe, elle permet une hausse de l'achalandage.**

La facture de la CDPQ sera calculée en fonction du nombre de "passagers-kilomètres". Le contrat prévoit que cette méthode s'applique de la même manière en pointe ou hors-pointe. Il s'agit d'une négligence dans la négociation du contrat. Pour illustrer cela, on peut prendre le cas d'un usager qui, le samedi, fait un déplacement aller-retour Deux-Montagnes /centre-ville. Pour ce déplacement, la facture de la CDPQ peut atteindre 50\$, alors que ses coûts marginaux d'exploitation seront très faibles. Du point de vue de l'ARTM, il serait un peu suicidaire d'encourager des tels déplacements, par un tarif réduit ou par une passe mensuelle (qui donne l'impression à l'usager que le transport de fin de semaine est gratuit).

Encore ici, il existe deux choix :

1. Pour les usagers du REM, il n'y a pas de passe mensuelle; il n'y a pas de rabais hors-pointe. Cela signifie qu'il n'y a pas d'intégration tarifaire du REM.
2. Pour une intégration tarifaire, il faut renégocier le contrat du REM, pour introduire une facturation moindre pour les trajets hors-pointe ou de fin de semaine. Considérant que le coût marginal du transport collectif est beaucoup moindre hors-pointe, cette renégociation serait logique du point de vue économique et financier. Une facture de 30¢ par passager-kilomètre serait équitable (au lieu de 72¢). Rappelons qu'un tarif hors-pointe libère des places en pointe, alors que le REM sera rapidement congestionné en pointe. Même la CDPQ pourrait tirer des avantages d'un tarif hors-pointe.

C) Le REM va sûrement faire augmenter le déficit annuel du transport collectif

En 2027, la facture annuelle de la CDPQ atteindra probablement 600\$ millions par année. L'ARTM a exprimé son accord concernant une telle évaluation, basé sur l'entente de 72¢ par passager-km, indexé à l'inflation. Les coûts d'exploitation dus au REM seront encore plus grands, car il faut ajouter les coûts des services de rabattement des autobus vers le REM et l'utilisation du métro à Montréal pour compléter des déplacements. Selon la proposition tarifaire de l'ARTM, les 80 000 usagers du REM (160 000

déplacements/jour) paieraient environ 90\$ millions /an, en tarifs, soit 15% de la facture de la CDPQ (sans compter les coûts des services de rabattement d'autobus).

Le REM remplace les autobus sur le Pont Champlain et le train de Deux-Montagnes (dont les coûts respectifs étaient de 25¢ et de 32¢ par passager-km). **La grande majorité des usagers du REM étaient déjà des usagers réguliers du transport collectif (qui payaient déjà leurs tarifs).** Ce 90\$ millions payé en tarif n'est donc pas un revenu supplémentaire. Pour connaître l'effet du REM sur l'ensemble des finances de l'ARTM, on doit tenir compte des revenus et dépenses, avant et après l'implantation du REM.

	Système actuel		Après implantation du REM et de ses services associés	
	Revenus annuels des tarifs	Coûts annuels d'exploitation	Revenus annuels des tarifs	Coûts annuels d'exploitation
Ligne Deux-Montagnes	23\$ M	42\$ M	90\$ M	600\$ M (direct)
Voie réservée du Pont Champlain	environ 30\$ M	45\$ M/an		20\$ M
Services dans l'Ouest de l'Île et aéroport	environ 10\$ M	??		rabattement autobus
Ligne de train Vaudreuil (pertes d'usagers vers le REM)				Déficit accru de 5\$ millions

Pour l'ARTM en 2027, le REM représente donc **augmentation nette** des frais d'exploitation d'environ **500\$ millions**. Considérant que l'ARTM est responsable de l'ensemble des réseaux de transport collectif dans la région métropolitaine, il y a un risque réel de déficit qui pourrait forcer l'ARTM de, soit diminuer les services, soit augmenter les tarifs (ou les deux). Dans tous ces cas, il y aurait baisse de l'achalandage, alors qu'il y a consensus sur la nécessité d'augmenter l'achalandage. Selon nos évaluations, **pour éviter une forte hausse des tarifs, il faut que le gouvernement du Québec assume 80% de la facture annuelle de la CDPQ-Infra.**

De plus, dans sa planification stratégique, l'ARTM doit s'assurer que des extensions du REM ne viennent pas ajouter des déficits annuels importants.

Effets sur l'achalandage de nos suggestions tarifaires

Plusieurs des propositions présentées dans ce mémoire permettront des augmentations modestes d'achalandage du transport collectif, sans avoir à rajouter des infrastructures :

- Les tarifs moins coûteux pour les courts déplacements en transport collectif pourraient remplacer de nombreux trajets en automobile.
- La tarification des stationnements pourraient inciter des automobilistes à laisser leur auto à la maison.
- Des rabais hors-pointe peuvent inciter de nouveaux déplacements, chez certaines catégories d'usagers (par exemple les aînés, les touristes et certaines personnes à faible revenu).
- Des rabais hors-pointe peuvent libérer de l'espace en pointe, augmentant l'attrait du transport collectif en pointe. Selon quelques études internationales, cet effet est de l'ordre de 10% des usagers en pointe. Cela peut sembler faible, mais sur certaines portions de la ligne Orange du métro, cela peut faire une grande différence.
- Et surtout, un engagement du gouvernement du Québec, à subventionner le REM, évitera des coupures de service ou des hausses des tarifs, qui réduiraient l'achalandage.