

Vers un nouveau cadre financier du transport adapté

Document de réflexion de :

L'Association du transport urbain du Québec

Déposé à la Direction du transport terrestre des personnes du MTQ

le 13 février 2004

1 Mise en situation et portée du document

Le 1^{er} janvier 2002 entrait en vigueur le nouveau cadre financier du transport adapté adopté par le gouvernement du Québec. Ce cadre financier, d'une durée de trois ans, se termine le 31 décembre 2004. Conséquemment, le gouvernement du Québec doit procéder aux ajustements et au renouvellement du cadre financier au cours des prochains mois.

Dans cette perspective, la Direction du transport terrestre des personnes du ministère des Transports du Québec (MTQ) et le comité de transport adapté de l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) ont convenu d'un processus de travail devant permettre de faire le bilan du cadre financier actuel (2002 – 2004) afin d'apporter les correctifs nécessaires pour un cadre financier 2005 – 2007 plus performant et répondant de façon plus adéquate aux besoins des sociétés de transport.

C'est dans ce contexte que l'ATUQ a répondu à l'invitation de la Direction du transport terrestre des personnes de déposer un document de réflexion dans le but d'informer le MTQ des problématiques et des enjeux résultant de l'application du cadre financier actuellement en vigueur. De plus, ce document propose des pistes de solution.

2 Principales problématiques, enjeux et pistes de solutions

2.1 Introduction

Le premier constat est à l'effet que le cadre financier actuel ne favorise pas le développement des services de transport adapté. La contribution gouvernementale qui s'élevait à 75% est en effet réduite entre 65% et 75% depuis le 1^{er} janvier 2002. Cette diminution a notamment pour impact d'engendrer une hausse des contributions financières des clients-usagers et des municipalités dans un contexte où la demande en déplacements est en forte croissance.

Le cadre financier actuel est très contraignant pour les sociétés de transport puisqu'il ne tient pas compte de plusieurs facteurs qui ont une forte incidence sur les coûts des services.

Basé, à toutes fins utiles, sur la quantité et sur un coût moyen des déplacements, le cadre financier ne reconnaît pas notamment :

- la totalité des hausses d'achalandage et l'évolution des coûts de système;
- la qualité des services offerts;
- les augmentations des coûts de contrats;
- les hausses par décret des tarifs de taxis;
- l'augmentation des dépenses de fonctionnement;
- les coûts reliés à la normalisation et l'intégration des services d'un nouveau territoire;
- l'élimination du volet immobilisation en relation avec la détermination du coût par déplacement.

De plus, le cadre financier est basé sur un budget de référence qui sert à déterminer une enveloppe fermée dont les ajustements sont limités à une formule d'indexation annuelle qui ne reflète pas nécessairement les hausses réelles de coût.

Par ailleurs, l'ajustement de l'aide financière relié à une hausse d'achalandage reconnue n'est appliqué que l'année suivant celle-ci.

Enfin, le cadre financier ne tient pas compte des particularités territoriales telles que la dimension des territoires ainsi que de la densité de la population particulièrement dans le calcul de la performance des sociétés en matière de transport adapté.

Dans un contexte aussi restrictif, il devient très ardu, pour les sociétés de transport, d'assurer le développement de services de transport adapté qui répondront adéquatement à l'évolution des besoins dans l'avenir.

Regardons, plus en détail, chacune des problématiques soulevées.

2.2 Hausses d'achalandage et évolution des coûts de système

2.2.1 Description de la problématique

Le cadre financier actuel ne reconnaît que partiellement le développement des services. En fait, aucun ajustement n'est prévu pour la croissance réelle de l'achalandage dans l'année où cette croissance s'est réalisée. De plus, aucun ajustement n'est prévu pour l'élargissement de la plage horaire des services offerts.

Le développement est reconnu « *a posteriori* », à savoir l'année suivante seulement et que partiellement. Les municipalités, afin de répondre adéquatement à la demande, doivent donc absorber les coûts du développement des services pour l'année en cours.

Les accompagnateurs sont exclus du calcul. La statistique sur les accompagnateurs ne reflète pas la présomption du MTQ que le service aux accompagnateurs est offert sur la base des places disponibles non-utilisables par la clientèle régulière. Ainsi, un client admis peut être comptabilisé comme accompagnateur s'il accompagne un autre client admis à qui la demande est associée. À cet effet, soulignons que l'application de la politique d'admissibilité du MTQ impose, dans certains cas, un accompagnateur. De plus, les transporteurs ont également, sous certaines conditions, des obligations de déplacement face aux membres de la famille de nos clients admis.

Pour certaines sociétés de transport, le coût marginal maximum de 13\$ est inéquitable compte-tenu des vitesses commerciales et du fait que ce coût moyen est inférieur à celui de certaines sociétés de transport particulièrement dans les cas où le territoire à couvrir s'avère vaste et peu densément peuplé.

Par ailleurs, dans la mesure où ce coût moyen s'associe davantage au coût d'un déplacement par taxi, cette mesure décourage l'utilisation du taxi accessible et du minibus dont les coûts par déplacement sont plus élevés. La clientèle pourrait interpréter cette mesure comme un défaut de support de la clientèle en fauteuil roulant utilisant obligatoirement le taxi accessible ou le minibus.

La formule de calcul, 60% de la variation de l'IPC assortie de 40% de la variation de l'IPT (le ministère retient la période de référence se situant entre le 1^{er} octobre et le 30 septembre d'une année) semble mal adaptée à la réalité de l'industrie du transport des personnes. Par exemple, celle-ci ne générerait qu'un ajustement de 0,2 % en 2002, la hausse de l'IPC ayant été presque entièrement annulée par un IPT négatif.

2.2.2 Enjeux

Développement des services ou reconnaissance par le cadre financier de la totalité des hausses d'achalandage à l'intérieur de la même année et ajustement des coûts de système en fonction des structures de coûts des sociétés.

2.2.3 Piste de solution

Le cadre financier doit prévoir un mécanisme d'ajustement applicable dans l'année où la croissance de l'achalandage s'est réalisée. Par exemple, le montant de contribution du MTQ pour compenser l'augmentation pourrait être établi sur la base de la planification du développement par la société de transport et être ajusté, par la suite, sur la base des résultats réels

d'exploitation. Ces données seraient transmises au MTQ avant la fin du mois de janvier de l'année suivante, par rapport à l'année de référence.

La croissance réelle de l'achalandage doit être prise en compte sur la base de l'achalandage total de l'année de réalisation en comparaison à l'année de référence et ce, sans restriction quant à la notion d'accompagnateur qui fait partie de la réalité et des obligations du service de transport adapté.

Les coûts moyens réels par mode de chaque société de transport devraient être utilisés afin de refléter une juste contribution à la croissance de l'achalandage en fonction du mode de transport requis soit, le taxi, le taxi adapté ou le minibus; ainsi qu'en fonction des particularités territoriales qui influencent significativement la vitesse commerciale des différents services.

Une analyse conjointe MTQ/ATUQ plus approfondie des facteurs qui influencent les indices IPC/IPT permettra de mieux les comprendre et proposer une formule adéquate et équitable.

L'IPT en particulier ne semble pas en lien avec les principaux facteurs de hausse des coûts des sociétés de transport.

2.3 Qualité des services

2.3.1 Description de la problématique

Le cadre financier du transport adapté se concentre principalement sur les besoins de déplacement en quantité mais est silencieux sur l'aspect qualitatif des services. Pourtant, des éléments tel l'alourdissement de la clientèle du transport adapté génère un impact défavorable direct sur la durée des déplacements de l'ensemble de la clientèle, ce qui affecte significativement la qualité des services.

En effet, la clientèle fréquentant le transport adapté est non seulement à la hausse mais également de plus en plus lourde. C'est à dire, qu'il y a une augmentation du nombre de personnes admises au transport adapté qui utilisent un fauteuil roulant pour effectuer leur déplacement.

Le nombre de déplacements s'est accru de 516 107 à 701 018 entre 1993 et 2002. Bien entendu, avec le vieillissement de la population, il est certain que le nombre de personnes utilisatrices d'un fauteuil roulant s'amplifiera au cours des prochaines années.

Cette augmentation oblige donc les organismes de transport adapté à recourir davantage aux minibus plutôt qu'aux voitures taxis pour desservir leurs clients.

Le temps d'embarquement et de débarquement de ces clients est beaucoup plus long que pour la clientèle ambulante. De plus, les distances moyennes parcourues s'accroissent ce qui allonge la durée des déplacements.

Ainsi, l'ensemble de la clientèle des services de transport adapté doit subir un allongement des temps de parcours avec des délais d'attente et des retards supplémentaires.

Le fait que ce nombre augmente continuellement depuis plusieurs années provoque un impact direct sur les ratios de performance provoquant ainsi une détérioration de la qualité des services rendus.

Ce phénomène occasionne des coûts d'exploitation supplémentaires aux sociétés de transport si elles veulent offrir à leurs clients la même qualité de service qu'auparavant.

Le nouveau cadre organisationnel et financier du MTQ ne prévoit pas de mécanisme d'ajustement de l'aide financière pour l'amélioration de la qualité de service en fonction de l'alourdissement de la clientèle.

2.3.2 Enjeu

Reconnaissance par le cadre financier du volet « qualité des services ».

2.3.3 Piste de solution

Il est évident que les organismes de transport adapté ne pourront pas continuer de donner un service de qualité à leurs clients avec les paramètres actuels du cadre financier du MTQ.

Le Ministère devra mettre en place un mécanisme d'ajustement qui tiendra compte des déplacements effectués en fauteuil roulant tout en considérant les coûts d'exploitation réels des sociétés de transport.

Ce mécanisme d'ajustement pourrait notamment s'appuyer sur des normes de service que le comité de transport adapté de l'ATUQ pourrait développer conjointement avec la Direction du transport terrestre des personnes.

Conséquemment, les paramètres du cadre financier révisé ne devront pas se limiter à reconnaître les hausses d'achalandage mais ils devront également tenir compte de la qualité des services.

2.4 Augmentation des coûts de contrat

2.4.1 Description de la problématique

Le cadre financier actuel est basé sur un budget de référence qui sert à déterminer une enveloppe fermée d'une durée de trois ans dont les ajustements sont limités à une formule d'indexation annuelle qui ne reflète pas nécessairement les hausses réelles de coûts.

Ainsi, une société de transport qui confie, en sous-traitance, son service de transport adapté à un transporteur privé et qui a bénéficié, à titre d'exemple, d'un taux horaire inférieur au marché, au cours des dernières années du contrat, est susceptible d'être pénalisée dans l'éventualité où elle renouvelle son contrat à l'intérieur de la période de trois ans prévue par le cadre financier.

En effet, le cadre financier reconnaît les hausses d'achalandage et prévoit une hausse des coûts selon une formule d'indexation. Cependant, le taux d'indexation peut s'avérer insuffisant dans l'éventualité d'un redressement significatif du taux horaire.

L'aspect le plus ironique, c'est que le gouvernement aurait également bénéficié d'un taux inférieur au marché durant les dernières années du contrat, mais seule la société de transport subit l'impact de l'augmentation du coût de contrat.

2.4.2 Enjeu

Reconnaissance par le cadre financier de l'augmentation des coûts de contrat sans être astreint à la restriction financière imposée par le budget de référence.

2.4.3 Piste de solution

Dans le cadre d'un service confié en sous-traitance, le cadre financier révisé devrait tenir compte du taux réel obtenu lors d'un renouvellement de contrat. En effet, le taux réel constitue la donnée la plus exacte compte tenu qu'il n'est, en aucune manière, relié à une hypothèse. Il constitue la charge financière véritable qu'aura à assumer la société de transport.

À titre d'exemple, mentionnons que lors de travaux admissibles tel qu'un agrandissement de garage/atelier ou un aménagement de voies réservées, le programme d'aide au transport en commun s'appuie sur les coûts réellement encourus afin de déterminer l'aide financière.

2.5 Augmentations par décret des tarifs de taxis

2.5.1 Description de la problématique

Basé sur un budget de référence qui sert à déterminer une enveloppe fermée dont les ajustements sont limités à une formule d'indexation, le cadre actuel n'ajuste pas l'aide financière proportionnellement aux augmentations des tarifs des voitures taxis décrétées par le gouvernement.

Cette situation génère un manque à gagner pour les sociétés de transport dans un contexte où les hausses de tarifs de taxis ainsi que les paramètres du cadre financier du transport adapté sont décrétés les unes et les autres par le gouvernement.

La simple logique supporte le principe que le cadre financier révisé devrait comporter un mécanisme qui rendrait cohérent l'ajustement de l'aide financière au transport adapté avec les hausses de tarifs des taxis.

2.5.2 Enjeu

Reconnaissance des hausses par décret des tarifs des taxis.

2.5.3 Piste de solution

Le cadre financier révisé devra prévoir spécifiquement un mécanisme qui permettra d'ajuster l'aide financière versée pour les déplacements assurés en taxi proportionnellement à la hausse de tarifs décrétée par le gouvernement.

2.6 Augmentation des dépenses de fonctionnement

2.6.1 Description de la problématique

Avant la mise en place du nouveau cadre financier le 1^{er} janvier 2002, les dépenses admissibles pour fins de subvention incluait les dépenses de fonctionnement dont notamment les salaires des gestionnaires ou superviseurs, l'entretien des logiciels, les frais de représentation ainsi que les loyers.

Basé sur un budget de référence, le nouveau cadre financier ne reconnaît pas une hausse de ces dépenses dans la détermination du coût moyen par déplacement.

En effet, avec les fortes hausses d'achalandage en transport adapté que connaît actuellement l'industrie, les sociétés peuvent être appelées à mettre en place des ressources additionnelles ou à acquérir de nouveaux outils générant des coûts mais essentiels à une gestion efficiente et efficace des services offerts. Ces hausses de coût se présentant la plupart du temps par pallier.

Conséquemment, cette situation est susceptible de compromettre la performance de services offerts puisqu'elle constitue un frein au développement des capacités et des outils de gestion.

2.6.2 Enjeu

Reconnaissance de l'augmentation des frais de fonctionnement.

2.6.3 Piste de solution

Le cadre financier révisé devra prévoir spécifiquement un mécanisme permettant d'ajuster le coût moyen par déplacement en fonction des hausses de coût de fonctionnement incontournables dans un contexte caractérisé par une forte croissance de l'achalandage.

2.7 Normalisation et intégration des services d'un nouveau territoire

2.7.1 Description de la problématique

Lors de la réorganisation territoriale municipale qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, certaines sociétés de transport ont vu leur territoire juridique s'élargir. Dans la plupart des cas, le niveau de service de transport adapté dans la partie ajoutée du territoire ne correspondait pas au niveau de service en place dans le territoire juridique initial de la société de transport concernée. Dans certains cas, il n'y avait aucun service.

La mise aux normes du territoire ajouté à l'ancien territoire implique obligatoirement, pour les sociétés de transport concernées, une hausse de l'achalandage et des coûts d'exploitation qui ne sont pas pris en compte par les règles du cadre financier actuellement en vigueur.

En effet, il va de soi que le budget de référence ou la formule d'indexation ne supporte, en aucune manière, une telle situation qui, rappelons-le, résulte directement d'une initiative gouvernementale.

Cependant, la mise aux normes ne peut être évitée puisque les clients-usagers du nouveau territoire réclament, à juste titre, un niveau de service équivalant à ceux du territoire auquel ils se sont joints.

Dans cette perspective, soulignons que dans le cas de Saint-Augustin intégré à la ville de Québec et qui n'offrait aucun service de transport adapté, le MTQ a ajusté l'aide financière et reconnu les déplacements résultant du regroupement municipal dans ce secteur.

2.7.2 Enjeu

Reconnaissance par le cadre financier du coût de mise aux normes ou d'intégration d'un nouveau territoire résultant du processus de fusions municipales sans être astreint à la restriction financière imposée par le budget de référence.

2.7.3 Piste de solution

Lors de la révision du cadre financier, les sociétés de transport concernées devront produire une analyse des besoins résultant de la mise aux normes des services de transport adapté sur le territoire intégré à la nouvelle ville.

Plus particulièrement, cette analyse des besoins devra établir l'achalandage qui sera potentiellement généré par la mise aux normes ainsi que les coûts d'exploitation inhérents.

Après avoir reçu l'analyse des besoins de chacune des sociétés de transport concernées, le MTQ devra prévoir les fonds nécessaires afin d'ajuster les aides financières conformément aux besoins identifiés ainsi qu'aux paramètres du cadre financier révisé.

2.8 *L'élimination du volet immobilisation en relation avec la détermination du coût par déplacement*

2.8.1 Description de la problématique

Lors de la révision du cadre financier du transport adapté, la notion d'aide financière aux investissements en immobilisation a été évacuée. Le principe mis en place étant que l'ensemble des coûts, tant au niveau de l'exploitation qu'au niveau des immobilisations, est dorénavant inclus dans le coût moyen par déplacement en matière d'application du programme d'aide. Cette mesure ayant comme objectifs d'accroître le niveau de performance des services offerts et de simplifier l'application du programme d'aide.

Dans une perspective de croissance de la performance, cette nouvelle approche a notamment eu pour effet d'amener les sociétés de transport qui exploitent des minibus en régie de faire migrer une partie des déplacements en fauteuils roulants, habituellement transportés en minibus, vers des taxis. Cela afin d'éviter l'achat et des sorties supplémentaires de minibus. Cependant, ces courses par taxi demeurent coûteuses et peuvent avoir un impact à la hausse sur le coût moyen par déplacement. En effet, les compagnies de taxis ont tendance à exiger une surcharge notamment lors de la présence de fauteuils roulants.

Par ailleurs, le renouvellement ou l'élargissement d'un parc de minibus peut également avoir un impact à la hausse sur le coût moyen par déplacement se situant au-delà des montants résultant

des mécanismes d'ajustement prévus au programme d'aide. Ces impacts se présentant principalement au début de l'application d'un changement aussi majeur.

2.8.2 Enjeu

Reconnaissance par le programme d'aide de l'impact que l'élimination du volet immobilisation présente sur la détermination du coût moyen par déplacement.

2.8.3 Piste de solution

Dans le cadre de la révision du programme d'aide, une disposition devra être prévue dans le but de permettre aux sociétés de transport de faire la démonstration de l'impact que l'élimination du volet immobilisation a eu sur leur coût moyen par déplacement depuis la mise en place du nouveau cadre financier en janvier 2002. Le MTQ devra prévoir les fonds nécessaires afin d'ajuster les aides financières conformément à la démonstration produite par les sociétés de transport concernées.

3 Conclusion

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les sociétés de transport ont exploité leurs services de transport adapté en fonction d'un nouveau cadre financier. Après deux ans, celles-ci sont maintenant en mesure d'identifier des problématiques, de formuler des enjeux et de dégager des pistes de solutions.

Conséquemment, le présent document de réflexion a dressé un portrait de la situation, ce qui permet à la Direction du transport terrestre des personnes d'apporter, à compter du 1^{er} janvier 2005, les modifications souhaitées au cadre financier.

On ne peut minimiser l'importance d'apporter ces changements en raison notamment du vieillissement de la population, qui est maintenant réalité, ainsi que de la croissance soutenue de l'achalandage en transport adapté qui forcément, en résulte.

La société québécoise fait face à un phénomène social incontournable dont les effets doivent être reconnus et assumés par le gouvernement. Cette reconnaissance doit obligatoirement se traduire par une augmentation de la participation du gouvernement au financement des services de transport adapté.

En effet, les ressources actuellement accordées par le cadre financier sont insuffisantes. Elles ne permettent pas de répondre adéquatement à la croissance des coûts d'exploitation.

Les attentes de sociétés de transport en cette matière sont toutes aussi fortes que leur désir d'améliorer la performance des services offerts.

Enfin, le comité de transport adapté de l'ATUQ remercie vivement la Direction du transport terrestre des personnes pour cette démarche de consultation mutuelle et propose sa participation à tout groupe de travail qui serait éventuellement formé dans le but de concrétiser le cadre financier recherché.