



MÉMOIRE

PL 61 – Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif

ASSOCIATION DU TRANSPORT URBAIN DU QUÉBEC (ATUQ)

Mobilité Infra Québec :

Assurer le succès pérenne des projets de transport collectif au Québec grâce à une approche de travail pleinement intégrée avec les sociétés de transport

*Présenté à la
Commission des transports et de l'environnement
Le 25 juin 2024*



Table des matières

Sommaire exécutif	3
Synthèse des recommandations	5
1. Présentation de l'ATUQ	7
2. Introduction	8
3. Se donner les leviers pour profiter collectivement de la valeur apportée par les projets de transport collectif	9
3.1. Favoriser la valorisation immobilière des sites de transport collectif	9
3.2. Utilisation de la contrepartie financière liée aux activités de valorisation immobilière	10
4. Risques associés au manque de précision du projet de loi	12
4.1. Risque de duplication et/ou conflits de compétences	12
4.2. Risque d'un transfert difficile des projets aux exploitants	14
4.3. Risque de développer des projets sans s'assurer de la capacité financière de toutes les parties prenantes	15
4.4. Risque de ne pas octroyer les pouvoirs requis pour assurer l'agilité des sociétés de transport	16
5. Conclusion	16



Sommaire exécutif



L'ATUQ, qui est composée des neuf sociétés de transport en commun du Québec et exo a pris connaissance avec intérêt du projet de loi n° 61. L'ATUQ aimerait porter à l'attention de la commission chargée de l'étude de ce projet de loi certaines recommandations pour assurer que ces changements importants dans l'écosystème du transport en commun atteignent leurs objectifs.



L'ATUQ recommande que le gouvernement profite du PL 61 pour prendre des mesures favorisant la valorisation immobilière des sites de transport collectif. Dans un contexte où les sociétés ont des enjeux de financement importants, de telles mesures qui permettraient aux sociétés de générer de nouveaux revenus sans imposer d'importantes hausses de taxes aux citoyens sont nécessaires. De nombreuses sociétés de transport en commun à travers le monde le font d'ailleurs avec succès. Le projet de loi prévoit une mesure en ce sens, mais ne va pas suffisamment loin et n'atteint pas sa cible. Loin de vouloir devenir des promoteurs immobiliers, les sociétés de transport souhaitent uniquement avoir la possibilité de s'unir à un tiers privé pour effectuer des travaux de construction d'une infrastructure de transport collectif, ainsi que pour des travaux d'un développement immobilier adjacent ou intégré à une telle infrastructure. Elles souhaitent également que soit reconnue comme « activité connexe » à son entreprise de transport en commun les activités de gestion ou de développement immobilier relatives aux propriétés d'une société de transport. On parle ici de projets où la responsabilité de financement et les risques associés aux dépassements de coûts ne seraient pas à la charge des sociétés de transport, mais bien à la charge du partenaire privé. Les revenus générés par ces activités, en plus d'être plus importants que lors de la simple vente d'un immeuble tel que permis par le PL 61, seraient récurrents et permettraient de financer le coût de développement des projets et minimalement une partie des frais d'exploitation et de maintien des actifs.

L'ATUQ souhaite également présenter des recommandations sur les articles au cœur de la création de MIQ, soit les articles déterminant sa mission, ses champs d'intervention et les responsabilités qui lui sont dévolus. Ceux-ci sont si larges et imprécis qu'ils semblent aller au-delà du réel mandat que le gouvernement souhaite octroyer à MIQ. Cette situation entraîne un risque réel de duplication et/ou de conflits de compétences entre les expertises présentes dans les sociétés de transport et celles que MIQ souhaitera mettre en place. À titre d'exemple, tel que rédigé, le PL pourrait permettre à MIQ d'intervenir dans des projets opérationnels au cœur des activités des sociétés de transport tel que l'agrandissement ou la construction de garage, le maintien des actifs, ou le développement ou l'amélioration de systèmes de transport intelligent au cœur des opérations des sociétés, telles que les systèmes de gestion de parc ou la billettique. Il pourrait également être impliqué dans la planification du service. Or, les sociétés sont les mieux placées pour assumer ces responsabilités et ont déjà toute l'expertise nécessaire. Le rôle de MIQ devrait être précisé en indiquant qu'il se situe au niveau de la réalisation des projets structurants de transport sur la voie publique.

L'ATUQ recommande également que le PL 61 prévoie une obligation d'association entre l'exploitant du projet et MIQ tout au long de la planification, du développement et de la réalisation du projet. L'exploitant doit être impliqué dans les décisions sur les choix faits durant la planification et la réalisation du projet qui auront un impact sur les responsabilités qui lui seront dévolues à la fin du développement du projet, tel que les choix impactant les coûts de l'entretien et de l'exploitation du



projet. Une coordination étroite permettra d'harmoniser les efforts et d'éviter un transfert difficile, long et coûteux du projet à l'exploitant. Une synergie entre le développement et l'opération du même projet est nécessaire à son succès.



De plus, l'exploitation des projets réalisés par MIQ devrait automatiquement être effectuée par la ou les sociétés de transport qui œuvrent sur le territoire où est réalisé le projet, sauf si la société de transport estime ne pas être en mesure d'effectuer ladite exploitation. Cela permettrait non seulement de profiter de leur expertise, mais également d'éviter le dédoublement des structures et les coûts associés à la multiplication des exploitants.



Le projet de loi doit aussi prévoir que les parties doivent avoir une entente négociée sur la façon dont seront financés les coûts d'entretien et d'exploitation du projet, mais également, le cas échéant, sur la contribution financière des sociétés et des municipalités au développement du projet. Il serait vain de développer des projets de transport collectif que nous n'aurons pas collectivement les moyens d'exploiter. La capacité financière réelle de chacune des parties doit être considérée et cela ne peut être fait que dans le cadre d'une entente négociée. Considérant que le PL 61 laisse présager que la participation financière des sociétés de transport et des municipalités au développement des projets de transport collectif structurant, en surplus de leur contribution importante aux coûts d'opération, pourrait être différente de la situation actuelle (actuellement les projets de transport collectif structurant bénéficient d'une contribution financière assumée par les gouvernements supérieurs à 100%, autant pour les projets sur rail, que pour les projets de SRB) , nous sommes d'avis que la nécessité d'une négociation sur le sujet entre les parties est essentielle.

En terminant, nous soumettons que le gouvernement devrait profiter du PL 61 pour mettre en œuvre des mesures d'harmonisation entre les lois régissant les municipalités et les organismes publics et celles régissant les sociétés de transport, afin d'octroyer aux sociétés de transport toute l'agilité requise dans l'accomplissement de leur mission.



Synthèse des recommandations

Recommandation # 1:

A) Modifier l'article 4.1 LSTC et l'article 6 LRTM que le PL 61 propose d'ajouter:

- En retirant la nécessité d'obtenir l'autorisation du gouvernement pour exercer les pouvoirs prévus à l'article, évitant ainsi les délais additionnels;
- En retirant le 1^{er} paragraphe de l'article portant sur la vente d'immeuble ou d'une partie d'immeuble, considérant que ce pouvoir est déjà octroyé aux sociétés dans leur loi constitutive.

B) Modifier la LSTC et la LRTM pour donner aux sociétés de transport en commun les moyens de favoriser la valorisation immobilière des sites de transport collectif et plus spécifiquement, en modifiant:

- La LSTC pour permettre aux sociétés de transport de s'unir à un tiers privé pour effectuer des travaux de construction d'une infrastructure de transport collectif, ainsi que pour des travaux d'un développement immobilier adjacent ou intégré à une telle infrastructure (art. 92.4) et;
- La LSTC pour reconnaître comme « activité connexe » les activités de gestion ou de développement immobilier relatives aux propriétés d'une société de transport. (art. 86) et;
- La LRTM pour octroyer à exo les pouvoirs nécessaires à la constitution de filiales distinctes (ajout d'un article similaire à l'article 160 LSTC).

C) Modifier l'article 92.0.8 de la LSTC et art. 8.1 de la LRTM proposé par le PL 61 pour prévoir que la contrepartie financière réalisée doit profiter au financement du projet d'infrastructure de transport collectif, ou à son entretien, son exploitation ou l'offre de services de la société de transport selon des pourcentages à être définis conjointement par MIQ et l'exploitant du projet.

Recommandations:

2. Préciser la mission dévolue à MIQ, notamment en indiquant à l'article 4 de la *Loi sur Mobilité Infra Québec* que les projets de transport complexes sont des projets structurants de transport sur la voie publique excluant les projets opérationnels en lien avec les activités des sociétés de transport tel que l'agrandissement ou la construction de garage, le maintien des actifs, ou le développement ou l'amélioration de systèmes de transport intelligent au cœur des opérations des sociétés, telles que les systèmes de gestion de parc ou la billettique.
3. Préciser les champs d'intervention et les responsabilités dévolues à MIQ, notamment en indiquant aux articles 5 et 29 de la *Loi sur Mobilité Infra Québec* que les responsabilités de planification en mobilité dévolues à MIQ excluent la planification régulière des services de transport en commun d'une société.



Recommandations :

4. Prévoir que MIQ doit s'associer à la société qui effectuera l'exploitation du projet complexe de transport collectif dès les étapes de planification du projet et pour toutes les étapes subséquentes et notamment prévoir que l'exploitant siègera aux différents comités de mise en œuvre du projet, y compris au comité décisionnel, afin de participer activement aux décisions qui auront un impact sur les responsabilités qui lui seront dévolues.

Recommandation:

5. Prévoir que l'exploitation des projets réalisés par MIQ sera automatiquement effectuée par la ou les sociétés de transport qui œuvrent sur le territoire où est réalisé le projet, sauf si la société de transport estime ne pas être en mesure d'effectuer ladite exploitation.

Recommandation:

6. Prévoir que le gouvernement, les municipalités et les sociétés de transport devront avoir une entente négociée sur la façon dont seront financés les coûts d'entretien et d'exploitation du projet, mais également, le cas échéant, sur la contribution financière des sociétés et des municipalités au développement du projet.



1. Présentation de l'ATUQ

L'Association du transport urbain du Québec (ci-après « **ATUQ** ») est composée de dix membres¹, soit les neuf sociétés de transport en commun du Québec et exo (ci-après « **les membres** » ou « **les sociétés de transport en commun** »), lesquels exploitent des services de transport en commun sur le territoire des plus grandes municipalités du Québec, totalisant plus de 60% de la population. Les membres de l'ATUQ assurent plus de 99% des déplacements effectués en transport en commun au Québec. En 2022, elles ont permis à la population des villes desservies d'effectuer plus de 332, 9 millions de déplacements.

Au quotidien, le transport collectif offert par les membres de l'ATUQ donne non seulement l'opportunité à des milliers de citoyens de se déplacer de manière accessible et économique en milieu urbain, mais répond à une large gamme d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Certes, il bénéficie aux utilisateurs, mais également à la collectivité dans son ensemble puisqu'il génère un large éventail de bénéfices liés à l'environnement, à la santé, à la sécurité et à une multitude d'autres facteurs qui permettent d'améliorer la qualité de vie de la collectivité. De ce fait, l'ATUQ et ses membres sont de réels partenaires du gouvernement dans l'atteinte de ses cibles, et notamment, la diminution des GES et la mise en place d'une économie verte. Pour ce faire, les membres de l'ATUQ ont de nombreux projets de développement, mais aussi de maintien des actifs. On peut ainsi penser au projet de prolongation de la ligne bleue à la STM, mais également aux projets de tramways, de SRB, de voies réservées, de garages électrifiés et autres, en cours, en préparation ou en élaboration, partout dans les grandes villes du Québec.

Conformément à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, l'ATUQ est destinée principalement à fournir ou rendre accessibles aux sociétés de transport en commun du Québec et aux autres organismes publics de transport en commun les biens et les services dont elles ont besoin pour la réalisation de leur mission.

Plus spécifiquement, l'ATUQ cumule deux mandats à la fois distincts et complémentaires. D'une part, l'association assure la concertation de ses membres dans divers dossiers d'intérêt commun et elle met en œuvre les activités de représentation visant à promouvoir le transport en commun et le positionnement de ses neuf sociétés de transport membres en tant qu'actrices incontournables de la mobilité durable.

D'autre part, l'ATUQ offre à ses membres des services de soutien à l'acquisition de véhicules et de systèmes de transport, effectue des activités de représentation auprès des manufacturiers et gère au nom des sociétés les contrats associés aux autobus. Grâce à sa vingtaine de comités sectoriels, elle aide également à identifier les meilleures pratiques dans des domaines très variés et procède à une veille technologique qui assure une amélioration constante des performances des véhicules et

¹ Exo, Réseau de transport de la Capitale (RTC), Réseau de transport de Longueuil (RTL), Société de transport de Laval (STLaval), Société de transport de Lévis (STLévis), Société de transport de Montréal (STM), Société de transport de l'Outaouais (STO), Société de transport de Saguenay (STSaguenay), Société de transport de Sherbrooke (STSherbrooke), Société de transport de Trois-Rivières (STTR).



systèmes de transport, toujours au bénéfice de ses membres, de ses partenaires et de l'industrie du TEC.



Les neuf sociétés de transport en commun et exo tous membres de l'ATUQ répondent à la fois aux besoins en déplacements de la population vivant en milieux urbains et périurbains et assurent le transport des personnes à mobilité réduite.



Les bénéfices liés au transport en commun sont très nombreux pour l'ensemble du Québec. Peu de secteurs peuvent autant contribuer au développement durable d'une ville ou d'une province que le transport en commun, et ce, en touchant directement et de façons variées chacun des trois pôles du développement durable que sont l'économie, l'environnement et le social. De façon sommaire, uniquement au niveau économique, les sociétés membres de l'ATUQ comptent 16 726 emplois (équivalent temps plein), en plus de soutenir 11 596 emplois supplémentaires, pour un total de 28 322 emplois. Elles injectent annuellement environ 4,7 G\$ dans l'économie du Québec, tant pour l'exploitation de leurs réseaux que pour des investissements en immobilisations. Elles ont également généré une valeur ajoutée de 3,8 G\$ en contribution au produit intérieur brut. Sur le plan fiscal, elles contribuent annuellement à des recettes de plus de 589,6 M\$ pour le gouvernement du Québec et 205,1 M\$ pour le gouvernement fédéral. Les données ci-dessus portent sur l'année 2022 et sont tirées d'une étude sur les impacts économiques réalisée en 2023.

2. Introduction

L'ATUQ a pris connaissance avec intérêt du projet de loi n° 61 intitulé *Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif* (ci-après « **PL 61** ») qui a été présenté à l'Assemblée nationale par Mme Geneviève Guilbault, vice-première ministre et ministre des Transports et de la Mobilité durable, le 9 mai 2024.

L'ATUQ soutient évidemment toute initiative favorisant le développement du transport en commun. Tout comme le gouvernement, l'ATUQ et ses membres ont à cœur de trouver des façons de réaliser les projets de transport collectif de façon rapide et au meilleur coût. D'ailleurs, au fil des ans, nous avons proposé plusieurs pistes d'optimisation pour que les obstacles législatifs et administratifs auxquels les sociétés de transport en commun sont confrontées dans la réalisation de leur mission soient levés et pour qu'elles aient les pouvoirs nécessaires pour utiliser leur pleine expertise dans le domaine du transport en commun. Notre lecture du PL 61 nous permet de constater que bien que l'approche du gouvernement passe plutôt par la création d'une nouvelle entité, ils poursuivent néanmoins la même cible finale que nous, soit d'améliorer la réalisation de projets en transport en commun au Québec. Pour assurer l'atteinte de notre objectif commun, l'ATUQ et ses membres confirment être prêts à collaborer étroitement avec cette nouvelle entité pour assurer une meilleure mobilité et répondre aux besoins des citoyens québécois.

L'ATUQ aimerait toutefois porter à l'attention de la commission chargée de l'étude de ce projet de loi certaines recommandations pour assurer que ces changements importants dans l'écosystème du transport en commun atteignent leurs objectifs.



3. Se donner les leviers pour profiter collectivement de la valeur apportée par les projets de transport collectif

3.1. Favoriser la valorisation immobilière des sites de transport collectif

Notre première recommandation porte sur l'insertion de l'article 4.1 à la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (ci-après « LSTC »)² proposé par le PL 61. Cet article prévoit que :

« 4.1. *Accessoirement à un projet d'infrastructure de transport collectif et afin de favoriser la mise en valeur des espaces à proximité des bâtiments ou des ouvrages de génie civil, une société peut, avec l'autorisation du gouvernement et aux conditions qu'il peut déterminer :*

1° *vendre un immeuble ou une partie d'un immeuble qu'elle ne prévoit plus utiliser et qui a été acquis pour le projet;*

2° *aménager un immeuble ou un ouvrage de génie civil afin qu'il puisse soutenir ou accueillir un bâtiment ou une structure souterraine qu'un tiers pourrait construire, et ce, dans les limites prévues par la loi. ».*

Notre compréhension est que cet ajout se veut une forme de réponse à la demande que porte l'ATUQ et ses membres d'octroyer aux sociétés de transport des pouvoirs permettant de favoriser la valorisation immobilière des sites de transport collectif. Malheureusement, l'ajout proposé par le PL 61 n'atteint pas cette cible.

D'abord, le pouvoir de vendre un immeuble ou une partie d'immeuble prévu au 1^{er} paragraphe de cet article est un pouvoir que les sociétés de transport ont déjà en vertu de la LSTC et de la LRTM. Ainsi, l'ajout de ce paragraphe vient créer un 2^e régime applicable uniquement dans les cas de construction de projet, lequel diverge du régime applicable pour toutes les autres activités des sociétés. En effet, le pouvoir de vendre un immeuble ou une partie d'immeuble dans le cadre de la construction de projet tel que proposé au PL 61 serait plus restreint que les pouvoirs que détiennent actuellement les sociétés de transport. Actuellement, une société peut aliéner un terrain excédentaire sans avoir besoin de l'autorisation du ministre des Transports si celui-ci a une valeur de 25 000\$ et moins ou si elle n'a pas reçu de subvention spécifique pour ce terrain (art. 109 LSTC et art. 7 LRTM). Or, le PL 61 ajoute maintenant une étape additionnelle obligeant les sociétés à attendre la publication d'un décret pour les autoriser à vendre tout immeuble ou partie d'immeuble. Cette mesure vient alourdir le processus en ajoutant une étape additionnelle, alors que l'objectif poursuivi par le PL 61 est plutôt d'accélérer la réalisation des projets. Considérant que la situation actuelle n'a pas donné lieu à des enjeux qui nécessiteraient l'ajout d'un contrôle additionnel, nous comprenons mal l'objectif visé par l'ajout de cette restriction. Nous recommandons conséquemment de retirer le 1^{er} paragraphe de l'article 4.1.

Le 2^e paragraphe de l'article 4.1 portant sur la possibilité d'aménager un immeuble ou un ouvrage de génie civil pour soutenir ou accueillir un bâtiment ou structure d'un tiers est un nouveau pouvoir que les sociétés ne détenaient pas et qui est un bon premier pas pour favoriser la valorisation immobilière des sites de transport collectif. À nouveau, nous soumettons toutefois que la nécessité

² Un article équivalent est ajouté au PL 61 pour exo à l'article 6 de la *Loi sur le réseau de transport métropolitain* (ci-après « LRTM »). Les commentaires sur l'article 4.1 de la LSTC trouvent donc application pour exo avec les adaptations nécessaires.



d'obtenir l'autorisation gouvernementale pour ce faire est contraire aux objectifs recherchés par la loi puisque cela ajoute une étape additionnelle pouvant entraîner des délais. De plus, bien qu'intéressant, ce nouveau pouvoir demeure très limité. Dans un contexte où les sociétés ont des enjeux de financement importants, il est nécessaire de faire un pas de plus pour favoriser la valorisation immobilière en permettant ainsi aux sociétés de transport en commun de générer de nouveaux revenus sans imposer d'importantes hausses de taxes aux citoyens. De nombreuses sociétés de transport en commun à travers le monde le font d'ailleurs avec succès (ex. RATP à Paris, Metrolinx à Toronto, WMTA à Washington DC, LA Metro à Los Angeles, MTR à Hong Kong, New York, Londres).

L'objectif des sociétés de transport n'est pas de devenir promoteur immobilier, mais bien d'avoir les moyens de capter la valeur générée par le transport en commun. Les projets de valorisation immobilière envisagés par les sociétés sont associés à des projets qui doivent être faits de toute façon dans le cadre de leurs activités de transport en commun (ex. stations de métro, parc-o-bus, terminus, gare intermodale, etc.). Les projets visés pourraient être autant de nouveaux projets (ex. tramway, nouvelle ligne de métro, stationnements incitatifs) que dans le cadre de travaux de maintien d'actifs existants (ex. 68 stations de métro existantes, garages, etc.) Il s'agit de projets où la responsabilité de financement du projet et les risques associés aux dépassements de coûts ne seraient pas à la charge des sociétés de transport, mais bien à la charge du partenaire privé. Une modification au PL 61 pourrait d'ailleurs prévoir de telles balises lors de projets de développement immobilier.

Pour atteindre cet objectif de favoriser la valorisation immobilière des sites de transport collectif, les sociétés de transport demandent depuis plusieurs années d'avoir la possibilité de s'unir à un tiers privé pour effectuer des travaux de construction d'une infrastructure de transport collectif, ainsi que pour des travaux d'un développement immobilier adjacent ou intégré à une telle infrastructure (modification de l'art. 92.4 LSTC). Elles demandent également de reconnaître comme « activité connexe » à son entreprise de transport en commun les activités de gestion ou de développement immobilier relatives aux propriétés d'une société de transport (modification de l'art. 86 LSTC). Pour ce faire, en plus de l'ajout proposé au 2^e paragraphe de l'article 4.1 du PL 61, des modifications aux articles 86 et 92.4 de la LSTC seraient requises pour atteindre l'objectif recherché. Dans le cas d'exo, l'ajout à sa loi constitutive d'un article similaire à ceux dont disposent toutes les autres sociétés de transport leur octroyant les pouvoirs nécessaires à la constitution de filiales distinctes serait également requis (ex. article similaire à 160 LSTC).

3.2. Utilisation de la contrepartie financière liée aux activités de valorisation immobilière

Le PL 61 comprend également l'ajout des articles 92.0.8 et 92.0.9 à la LSTC³ en vertu desquels il est notamment prévu que toute contrepartie financière liée à la vente d'un immeuble ou d'une partie de celui-ci doit profiter au financement du projet d'infrastructure de transport collectif pour lequel l'immeuble a été acquis. Cette règle nous apparaît problématique à plusieurs égards. Premièrement, contrairement à l'utilisation de la valorisation immobilière comme levier de financement pour le

³ Un article équivalent est ajouté au PL 61 pour exo à l'article 8.1 de la LRTM. Les commentaires sur l'article 92.0.8 de la LSTC trouvent donc application pour exo avec les adaptations nécessaires.



transport collectif comme le demandent les sociétés de transport, la simple vente d'immeuble tel que proposé par le PL 61 génère des revenus moins importants et surtout non récurrents. D'autre part, considérant que le PL 61 prévoit que l'entretien et l'exploitation d'un projet de transport collectif ne seront pas effectués par MIQ, mais par un exploitant, il est primordial de s'assurer que des sources de revenus sont également disponibles à ces fins et non seulement à la réalisation du projet. L'approche de valorisation immobilière proposée par les sociétés de transport assurerait une diversification des sources de revenus des sociétés de transport pour permettre non seulement de financer le développement de nouveaux projets, mais également d'assurer au moins en partie le maintien des actifs et l'exploitation de ces projets.

Deuxièmement, il importe de rappeler que les sociétés de transport n'ont actuellement pas les sommes nécessaires pour exploiter et entretenir les actifs actuels et la situation s'aggraverait avec l'ajout de nouveaux projets. Comme pour le gouvernement, les sociétés doivent effectuer des travaux sur leurs infrastructures à divers moments de leur cycle de vie pour rétablir leur état physique et poursuivre leur utilisation en toute sécurité. Le déficit de maintien d'actifs des sociétés de transport est important et a des impacts réels sur la fiabilité du service et l'expérience client. Cela se traduit notamment par un accroissement de pannes de services. Le sous-financement du maintien des actifs a également un impact sur le budget d'exploitation, puisque des actifs en mauvais état augmentent le coût d'entretien de ceux-ci, l'entretien étant financé par le budget d'exploitation. Conséquemment, nous recommandons que les articles 92.0.8 de la LSTC et 8.1 de la LRTM proposés par le PL 61 soient modifiés pour prévoir que la contrepartie financière réalisée doit profiter au financement du projet d'infrastructure de transport collectif, ou à son entretien ou son exploitation. Le pourcentage d'utilisation des sommes générées autant par la vente d'un immeuble ou par les activités de valorisation immobilière pour le développement, l'entretien et l'exploitation du projet pourrait être défini conjointement par MIQ et l'exploitant dès la définition du projet.

L'octroi de pouvoirs permettant aux sociétés de diversifier leurs sources de revenus en captant la valeur générée par le transport en commun nous apparaît essentiel pour assurer la pérennité des systèmes de transport développés et ainsi permettre que les sommes investies dans ces projets de transport collectif, autant ceux développés par MIQ que ceux effectués au sein des sociétés, améliorent réellement la mobilité des Québécois durant de nombreuses années. Qui plus est, en plus d'être une réponse aux enjeux de financement du transport en commun, la valorisation immobilière des sites de transport collectif serait également un levier dont pourrait bénéficier le gouvernement dans la problématique de disponibilité des logements. Les sociétés de transport en commun contribueraient à leur façon à l'augmentation du nombre de logements disponibles pour la population. Elles pourraient également participer au développement de quartiers TOD (*Transit oriented development*).

Ainsi, les revenus provenant de valorisation immobilière devraient également pouvoir servir à couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien du projet de transport collectif relié au développement immobilier en question et même pouvoir être investis dans l'offre de service de la société de transport.



Recommandation # 1 :

A) Modifier l'article 4.1 LSTC et l'article 6 LRTM que le PL 61 propose d'ajouter:

- En retirant la nécessité d'obtenir l'autorisation du gouvernement pour exercer les pouvoirs prévus à l'article, évitant ainsi les délais additionnels;
- En retirant le 1^{er} paragraphe de l'article portant sur la vente d'immeuble ou d'une partie d'immeuble, considérant que ce pouvoir est déjà octroyé aux sociétés dans leur loi constitutive.

B) Modifier la LSTC et la LRTM pour donner aux sociétés de transport en commun les moyens de favoriser la valorisation immobilière des sites de transport collectif et plus spécifiquement, en modifiant:

- La LSTC pour permettre aux sociétés de transport de s'unir à un tiers privé pour effectuer des travaux de construction d'une infrastructure de transport collectif, ainsi que pour des travaux d'un développement immobilier adjacent ou intégré à une telle infrastructure (art. 92.4) et
- La LSTC pour reconnaître comme « activité connexe » les activités de gestion ou de développement immobilier relatives aux propriétés d'une société de transport. (art. 86)
- La LRTM pour octroyer à exo les pouvoirs nécessaires à la constitution de filiales distinctes (ajout d'un article similaire à l'article 160 LSTC).

C) Modifier l'article 92.0.8 de la LSTC et art. 8.1 de la LRTM proposé par le PL 61 pour prévoir que la contrepartie financière réalisée doit profiter au financement du projet d'infrastructure de transport collectif, ou à son entretien, son exploitation ou l'offre de services de la société de transport selon des pourcentages à être définis conjointement par MIQ et l'exploitant du projet.

4. Risques associés au manque de précision du projet de loi

Nous souhaitons aussi profiter du présent mémoire pour faire part de nos préoccupations devant la portée large du PL 61.

4.1. Risque de duplication et/ou conflits de compétences

Plusieurs articles et notamment l'article 4 de la Loi sur Mobilité Infra Québec qui établit sa mission sont si larges et imprécis qu'ils semblent même aller au-delà du réel mandat que le gouvernement souhaite octroyer à MIQ. À titre d'exemple, l'article 4 prévoit que la mission de MIQ porte sur les projets complexes de transport. Or, rien dans le PL 61 ni dans aucune autre loi ne définit ce qu'est un tel projet. La suite de l'article continue de créer de la confusion puisqu'il est notamment question de construction, reconstruction ou réfection d'un immeuble ou d'un ouvrage de génie civil, ainsi que de développement ou d'amélioration de systèmes de transport intelligent. Conséquemment, la rédaction très large de la mission de MIQ pourrait mener à une interprétation selon laquelle ils peuvent être chargés de s'occuper de projets opérationnels internes aux sociétés de transport comme l'agrandissement ou la construction de garage, le maintien des actifs, ou le développement ou l'amélioration de systèmes de transport intelligent au cœur des opérations des sociétés, telles que les systèmes de gestion de parc ou la billettique. D'ailleurs, pour les systèmes de transport intelligent, il importe de préciser que c'est une expertise pointue, distincte de l'expertise en



infrastructures, et pour lesquels chaque système est interrelié avec d'autres systèmes de l'organisation.

Or, le MTMD dans ses communications suivant le dépôt du PL 61 a indiqué que la volonté du gouvernement était plutôt de confier à MIQ des projets structurants de transport collectif sur la voie publique. Cette orientation nous semble la bonne puisque l'expertise pour mener les projets opérationnels au cœur des activités des sociétés de transport est déjà bien présente au sein de celles-ci. Toutefois, le fait de laisser planer un doute dans la *Loi sur Mobilité Infra Québec* sur la possibilité que cette nouvelle entité puisse éventuellement prendre charge de tels types de projets opérationnels entraîne un risque de duplication et/ou de conflits de compétences entre les expertises présentes dans les sociétés de transport et celles que MIQ souhaitera mettre en place. De plus, si l'objectif de la création de MIQ est de concentrer l'expertise, on voit mal comment l'octroi d'un mandat aussi large en termes de projet à réaliser pourrait être compatible avec cette volonté de développer et concentrer une expertise spécifique. Puisque MIQ devra démarrer à partir d'une page blanche, il serait plus prudent de lui octroyer un mandat clair et bien défini, plutôt qu'excessivement large et propice aux éparpillements. Par souci d'efficacité, nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de préciser dès maintenant la mission des différentes parties prenantes de l'écosystème du transport collectif.

Autre exemple d'imprécision, l'article 5 de *Loi sur Mobilité Infra Québec* prévoit que MIQ est responsable des analyses en transport que le ministre lui confie moyennant rémunération, dont la planification en mobilité. L'article 29 de la même loi précise qu'il s'agit de planifier la coordination des différents services de transport, ainsi que le maintien, l'amélioration et le remplacement d'équipements et d'infrastructures de transport. Ces articles sont suffisamment larges pour inclure la planification régulière des services de transport en commun d'une société, ce qui est pourtant la responsabilité des sociétés de transport et de l'ARTM. D'ailleurs, l'expertise pour effectuer cette planification existe présentement au sein des sociétés. À nouveau, le MTMD dans ses communications suivant le dépôt du PL 61 a indiqué que la volonté du gouvernement sur ce sujet était plutôt de confier à MIQ la planification en mobilité seulement dans le cadre de projets majeurs d'infrastructures de transport en commun où, par exemple, la planification en mobilité devrait être étudiée pour bien définir ledit projet. Si telle est la volonté réelle, nous sommes d'avis qu'il serait préférable de le préciser au projet de loi, pour à nouveau éviter toute ambiguïté et tout chevauchement.

Recommandations :

2. Préciser la mission dévolue à MIQ, notamment en indiquant à l'article 4 de la *Loi sur Mobilité Infra Québec* que les projets de transport complexes sont des projets structurants de transport sur la voie publique excluant les projets opérationnels en lien avec les activités des sociétés de transport tel que l'agrandissement ou la construction de garage, le maintien des actifs, ou le développement ou l'amélioration de systèmes de transport intelligent au cœur des opérations des sociétés, telles que les systèmes de gestion de parc ou la billetterie.
3. Préciser les champs d'intervention et les responsabilités dévolues à MIQ, notamment en indiquant aux articles 5 et 29 de la *Loi sur Mobilité Infra Québec* que les responsabilités de planification en mobilité dévolues à MIQ excluent la planification régulière des services de transport en commun d'une société.



4.2. **Risque d'un transfert difficile des projets aux exploitants**

Nous profitons également de ces commentaires sur la planification en mobilité prévue à l'article 29 de la *Loi sur Mobilité Infra Québec* pour souligner que c'est le seul article où cette loi prévoit l'obligation pour MIQ de consulter les sociétés de transport en commun, et ce, seulement pour établir les besoins en matière d'aménagement et d'urbanisme. Ainsi, tel que rédigé, pour toutes ses autres activités, MIQ pourrait réaliser sa mission de planifier et réaliser des projets complexes de transport collectif en vase clos, et ce, bien qu'il soit déjà établi que ce n'est pas MIQ qui assurera l'exploitation dudit projet. Pour assurer le succès des projets portés par MIQ, il est crucial que cette nouvelle entité travaille en étroite collaboration avec les sociétés de transport existantes qui seront probablement, dans la majorité des cas, responsable de l'exploitation. Une simple consultation n'est pas suffisante et le projet de loi devrait prévoir que MIQ doit s'associer à la société qui effectuera l'exploitation pour tous les aspects du projet impactant l'entretien et l'exploitation du projet. Une coordination étroite permettra d'harmoniser les efforts et éviter un transfert difficile, long et coûteux du projet à l'exploitant. Une synergie entre le développement et l'opération du même projet est nécessaire à son succès. Ainsi, nous sommes d'avis que le PL 61 devrait prévoir que l'exploitant doit être déterminé dès que le projet est minimalement défini et inclure une obligation d'association entre lui et MIQ tout au long de la planification, du développement et de la réalisation du projet. L'exploitant doit avoir son mot à dire sur les choix faits durant la planification et la réalisation du projet qui auront un impact sur les responsabilités qui lui seront dévolues, tels que les choix impactant les coûts de l'entretien et de l'exploitation du projet. Les sociétés de transport devraient conséquemment siéger aux différents comités de mise en œuvre du projet, y compris au comité décisionnel.

Recommandation :

4. Prévoir que MIQ doit s'associer à la société qui effectuera l'exploitation du projet complexe de transport collectif dès les étapes de planification du projet et pour toutes les étapes subséquentes et notamment prévoir que l'exploitant siègera aux différents comités de mise en œuvre du projet, y compris au comité décisionnel, afin de participer activement aux décisions qui auront un impact sur les responsabilités qui lui seront dévolues.

Nous rappelons que le projet de loi ne prévoit pas que l'exploitation des projets réalisés par MIQ sera automatiquement effectuée par les sociétés de transport qui œuvrent sur le territoire où est réalisé le projet. Or, cela nous semble pourtant une mesure évidente, non seulement afin de profiter de leur expertise, mais également pour éviter le dédoublement des structures et les coûts associés à la multiplication des exploitants. Le recours à un autre organisme pour l'exploitation ne devrait être considéré que si la société de transport estime ne pas être en mesure d'effectuer ladite exploitation. Même dans ces cas, la ou les sociétés de transport qui œuvrent sur le territoire où sera réalisé le projet devraient être à la table de concertation lors du développement et de la réalisation du projet pour assurer une coordination avec les autres services de transport que la société offre sur le territoire. L'approche prévue actuellement dans le PL 61 qui ne prévoit pas explicitement une telle association entre MIQ et les sociétés de transport nous fait craindre le travail en silo, ce qui n'a jamais été un gage de succès.



Recommandation :

5. Prévoir que l'exploitation des projets réalisés par MIQ sera automatiquement effectuée par la ou les sociétés de transport qui œuvrent sur le territoire où est réalisé le projet, sauf si la société de transport estime ne pas être en mesure d'effectuer ladite exploitation

4.3. Risque de développer des projets sans s'assurer de la capacité financière de toutes les parties prenantes

Les parties devraient également avoir une entente négociée sur la façon dont seront financés les coûts d'entretien et d'exploitation du projet, mais également, le cas échéant, sur la contribution financière des sociétés et des municipalités au développement du projet. Il serait vain de développer des projets de transport collectif que nous n'aurons pas collectivement les moyens d'exploiter. La capacité financière réelle de chacune des parties doit être considérée et cela ne peut être fait que dans le cadre d'une entente négociée.

Le PL 61 prévoit présentement que le ministre doit convenir avec les municipalités, les sociétés de transport, exo ou l'ARTM de leur contribution financière au niveau du coût de développement des projets complexes de transport collectif, mais qu'à défaut d'entente, le gouvernement fixe le montant de la contribution financière exigible et les modalités de versement. Or, la décision unilatérale du gouvernement du montant de contribution de la société de transport ou d'une municipalité au développement du projet pourrait mettre en péril la réalisation du projet s'il s'avère que ceux-ci n'ont pas les sommes requises au final. Qui plus est, considérant que les coûts d'opération sont largement assumés par les villes et les revenus de passagers, si les villes et les sociétés de transport doivent aussi assumer une contribution financière pour le développement des projets, il est probable que cela aura un impact sur la capacité financière de soutenir les coûts d'opération des sociétés de transport, à moins que le gouvernement augmente parallèlement sa contribution financière aux coûts d'opération et au maintien d'actif. D'ailleurs, rappelons qu'actuellement, les projets de transport collectif structurant bénéficient d'une contribution financière assumée par les gouvernements supérieurs à 100%, autant pour les projets sur rail, que pour les projets de SRB. Considérant que le PL 61 laisse présager que la participation financière des sociétés de transport et des municipalités au développement des projets de transport collectif structurant, en surplus de leur contribution importante aux coûts d'opération, pourrait être différente de la situation actuelle, nous sommes d'avis que la nécessité d'une négociation sur le sujet entre les parties est essentielle.

Recommandation :

6. Prévoir que le gouvernement, les municipalités et les sociétés de transport devront avoir une entente négociée sur la façon dont seront financés les coûts d'entretien et d'exploitation du projet, mais également, le cas échéant, sur la contribution financière des sociétés et des municipalités au développement du projet.



4.4. **Risque de ne pas octroyer les pouvoirs requis pour assurer l'agilité des sociétés de transport**

L'ATUQ et les sociétés de transport demandent depuis longtemps des outils pour améliorer leur agilité dans la réalisation de leurs activités. Malheureusement, il est fréquent que les sociétés de transport ne bénéficient pas de l'agilité offerte aux municipalités ou aux autres organismes publics assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Le dépôt du PL 62 intitulé *Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure* en est un bon exemple. Il offre des allègements pour la réalisation des projets des organismes publics, mais ne trouve pas application pour les sociétés de transport. Nous étions donc heureux de constater que le PL 61 répond à une demande de l'ATUQ de permettre aux sociétés la publication d'un avis sur leur site internet et non seulement dans un journal, considérant que cette obligation était coûteuse et n'atteignait pas les objectifs recherchés d'information de la population. Cette harmonisation avec les pouvoirs accordés aux autres organismes publics qui bénéficiaient déjà de cette mesure depuis plus de 20 ans est appréciée, mais il demeure plusieurs autres harmonisations qui seraient requises entre les droits et pouvoirs accordés aux organismes publics et ceux plus restreints des sociétés de transport. Trop souvent, les sociétés de transport ont à tort été désignées comme étant non performantes, alors que le carcan administratif, législatif et réglementaire expliquait plusieurs enjeux de délais et de coûts dans la réalisation de leurs projets. L'ATUQ a d'ailleurs présenté au gouvernement une liste de propositions de modifications législatives en ce sens. Le gouvernement nous a indiqué que celles-ci étaient à l'étude, mais nous soumettons que le PL 61 serait un bon véhicule pour les mettre en œuvre considérant que le projet de loi inclut déjà certaines mesures d'harmonisation entre la LSTC et la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

5. Conclusion

En conclusion, l'ATUQ réitère être favorable au PL 61 et partage le même objectif que le gouvernement qui souhaite favoriser le développement du transport collectif. MIQ pourra compter sur la collaboration de l'ATUQ et de ses membres pour assurer le succès de sa mission. Toutefois, pour assurer la pérennité des systèmes de transport développés par MIQ, l'octroi de pouvoirs permettant aux sociétés de transport en commun de diversifier leurs sources de revenus en captant la valeur générée par le transport en commun nous apparaît essentiel pour assurer qu'elles aient des moyens additionnels pour financer l'exploitation et l'entretien de ces nouveaux projets de transport en commun.

L'ATUQ soulève également que le législateur aurait tout intérêt à s'attarder au manque de précision du PL 61 notamment au niveau de la mission de MIQ et de la nécessité de collaboration de MIQ avec les sociétés de transport. Ces imprécisions entraînent des risques de duplication et/ou conflits de compétences et de transfert difficile des projets vers les exploitants. L'absence d'une entente négociée entre les différentes parties prenantes au projet de transport collectif, incluant les exploitants

Ces modifications permettront une collaboration entre les différentes parties prenantes de l'écosystème du transport en commun, maximisant les bénéfices des investissements et entraînant de réelles avancées pour la mobilité des Québécois.



ATUQ

ASSOCIATION DU
TRANSPORT URBAIN DU QUÉBEC

Marc-André Varin, directeur général de l'ATUQ
2000, rue Mansfield, bureau 720
Montréal, Qc, H3A 2Z5
514 280-4640
marc-andre.varin@atuq.com

© ATUQ 2024 • www.atuq.com