L'offre de service d'abord, la gouvernance ensuite

Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement dans le cadre des consultations particulières et publiques sur le projet de loi 61, Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif

À propos de l'Alliance TRANSIT

La mission de TRANSIT est de favoriser le développement et l'amélioration des services de transports collectifs au Québec, en s'assurant qu'ils reçoivent le financement nécessaire pour permettre au plus grand nombre possible de citoyens et de citoyennes d'en bénéficier. Depuis sa création en août 2011, TRANSIT publie des rapports d'analyse et fait état de plusieurs recommandations pour pallier la crise des transports et aider le gouvernement et les organisations de transports collectifs à atteindre leurs objectifs d'achalandage. L'Alliance TRANSIT regroupe une cinquantaine d'organisations de divers domaines.

Une agence pertinente pour optimiser la réalisation des projets, mais pour améliorer les services, la priorité doit aller au financement des opérations

Le secteur du transport collectif au Québec vit une crise depuis plusieurs années, tant au niveau du financement des services qu'au niveau de sa capacité à réaliser des projets d'infrastructures. Le projet de loi 61, qui crée l'agence Mobilité Infra Québec (MIQ), se veut un outil pour faciliter, accélérer et multiplier la réalisation de projets complexes en transports, particulièrement en transport collectif.

Pour réussir la transition écologique, il est effectivement essentiel de développer massivement les services.[1] La réforme de l'expropriation effectuée à l'automne 2023 constituait d'ailleurs un premier pas dans la bonne direction. Mobilité Infra Québec s'ajoute comme outil pour faciliter la réalisation de projets.

Si l'Alliance TRANSIT tient à saluer la volonté de développer plus de transport collectif, plus efficacement, plusieurs préoccupations et questions demeurent. En effet, la crise du financement de la mobilité ne peut être écartée de la réflexion entourant la création de Mobilité Infra Québec.

Le modèle de financement des opérations de transport collectif, et spécifiquement le déficit du Fonds des réseaux de transport terrestre[2] (FORT), devront être résolus pour que l'Agence devienne un véritable outil de développement du transport collectif et non une structure qui ajoute de la pression sur des finances déjà instables. En effet, le projet de loi 61 permet au FORT de financer les projets complexes ou les mandats sous la responsabilité de Mobilité Infra Québec. Le budget du Québec 2022-2023 estimait que le déficit cumulatif du FORT atteindrait 2,7 G$ en 2027-2028 (voir extrait) et que « des solutions à cet égard devront être identifiées », ce qui n'a pas encore été fait.

[1] Le regroupement international de villes et d'experts engagés pour le climat C40 recommande d'ailleurs de doubler le niveau des services en une décennie.

[2] Le FORT est le Fonds du ministère des Transports et de la Mobilité durable qui finance à la fois le réseau routier supérieur et le transport collectif.

Si l'on ajoute à cela le fait que les revenus de la taxe sur les carburants ne sont plus appelés à augmenter en raison de la place de plus en plus importante des voitures électriques, il en découle une situation où les dépenses assumées par le FORT croissent plus rapidement que les revenus qui y sont consacrés. Ainsi, il est prévu que le FORT se retrouvera en situation de déficit cumulé à partir de 2026-2027.

Des solutions à cet égard devront être identifiées, et ce, avec l'ensemble des parties prenantes.

Cadre financier pluriannuel du FORT
(en millions de dollars)

	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027	2027-2028	TCAM(1) (en %)
Revenus	6 681	5 481	5 973	6 330	6 702	7 140	1,3
Dépenses	−6 663	−5 657	−6 239	−7 185	−7 697	−8 855	5,9
Surplus (déficit)	18	−176	−267	−855	−995	−1 715	
Surplus (déficit) cumulé	**1 323**	**1 147**	**880**	**25**	**−970**	**−2 685**	

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.
(1) Il s'agit du taux de croissance annuel moyen, qui correspond à la moyenne géométrique sur cinq ans, soit de 2023-2024 à 2027-2028.

Extrait de la page H.23 du budget 2022-2023 du gouvernement du Québec

Quant au Plan québécois des infrastructures (PQI), qui finance normalement les investissements de réalisation du transport collectif, il ne contient que 11,4 G$ sur dix ans pour des projets de bonification, déjà réservés. **Dans leur forme actuelle, ni le FORT, ni le PQI n'offrent des montants qui permettront de développer l'expertise — agence ou non.** Un financement suffisant est ainsi le plus grand obstacle au développement du transport collectif. Des sources de financement sont pourtant déjà identifiées par le gouvernement à travers le Chantier sur le financement de la mobilité. Ce mémoire discutera davantage des enjeux de financement dans la section « Un financement à la hauteur des ambitions ».

> **Recommandation 1 :** Mettre en œuvre les recommandations du Chantier sur le financement de la mobilité afin de mettre en place un cadre financier prévisible qui permettra le développement des services.

Comme la mission de l'Alliance TRANSIT est de favoriser le développement et l'amélioration des services de transports collectifs au Québec, en s'assurant qu'ils reçoivent le financement nécessaire pour permettre au plus grand nombre possible de citoyens et de citoyennes d'en bénéficier, nous analyserons le projet de loi 61 à travers cette lunette. Ainsi, nous présenterons des recommandations et des conditions de succès concernant les enjeux de gouvernance et de financement, afin de maximiser l'impact de ces changements législatifs pour favoriser un meilleur accès aux transports collectifs à toute la population.

Le transport collectif, solution incontournable dans un contexte de crises

Alors que les Québécoises et Québécois font face à une forte inflation depuis 2022, le développement des services de transport collectif apparaît comme une solution porteuse. En effet, le transport privé est le deuxième poste de dépense en importance dans le budget des ménages québécois, devant l'épicerie. Utiliser un cocktail de transport sans véhicule privé peut permettre des économies de 50 % à 75 %. Ainsi, le développement de l'offre de service en transport collectif est un outil pertinent et efficace pour soulager le budget des Québécois et Québécoises, qui, grâce à une offre de service attrayante, pourront se tourner vers une mobilité plus durable et moins coûteuse.

Rappelons que d'investir massivement dans le développement des services de transport collectif et des infrastructures de transport en commun constitue un des engagements phares pris par l'actuel gouvernement dans le Plan pour une économie verte (PEV), en plus d'être nécessaires à l'atteinte des cibles de la Politique de mobilité durable 2030 du Gouvernement du Québec. Des choix financiers en ce sens porteront non seulement des retombées significatives, mais garantiront la cohérence entre les promesses et les actions de votre gouvernement et les attentes de la population, qui souhaitent largement voir les gouvernements agir.

L'accès à la mobilité est également un vecteur d'équité et d'inclusion sociale, essentiel à l'exercice des autres droits fondamentaux. L'absence d'options de mobilité contraint à l'isolement et empêche une participation pleine et entière de tous et toutes à la société. Si l'on néglige d'offrir des services de transport collectif à la hauteur des besoins, on contraint les individus à la possession automobile et au fardeau financier qui y est associé, laissant derrière toutes celles et ceux qui ne peuvent conduire ou s'offrir un véhicule. Une récente étude[3] a d'ailleurs démontré que parmi l'ensemble des villes considérées, c'est à Sept-Îles qu'il est le plus difficile de se sortir de la pauvreté, en raison de l'absence de transport en commun.

[3] Radio-Canada (2024). « Sortir de la pauvreté coûte plus cher à Sept-Îles qu'ailleurs au Québec », [En ligne].

Synthèse des recommandations

1. Mettre en œuvre les recommandations du Chantier sur le financement de la mobilité afin de mettre en place un cadre financier prévisible qui permettra le développement des services.

Une gouvernance à revoir pour consolider l'expertise en transport collectif

2. Modifier l'article 4 précisant la mission de Mobilité Infra Québec en ajoutant « collectif » après « projets complexes de transport » afin que l'Agence se concentre exclusivement sur les projets de transport collectif.

3. Ajouter aux exigences de composition du conseil d'administration une expertise en transport collectif et en planification territoriale.

4. S'assurer que les projets confiés à Mobilité Infra Québec s'arriment aux documents de planifications territoriales concernés.

5. Accorder aux sociétés de transports la possibilité d'utiliser les modes collaboratifs pour la réalisation de leurs projets, tel qu'accordé au Gouvernement du Québec et ses agences par le projet de loi 62.

6. Doter Mobilité Infra Québec d'un pouvoir d'initiative pour faire les études d'opportunités de projets de transport collectif qu'elle considère comme pertinentes et rendre publiques l'ensemble des études réalisées.

Un financement à la hauteur des ambitions

7. Rétablir une cible de développement de l'offre de service suffisante dans le nouveau plan d'action de la Politique de mobilité durable, et mettre en place les conditions nécessaires à son atteinte.

8. Ajuster la taxe sur l'immatriculation et la taxe sur les carburants, des taxes non indexées depuis plusieurs années, et instaurer de nouvelles sources de revenus dédiées au Fonds des réseaux de transport terrestre.

9. Garantir un financement suffisant pour le développement des infrastructures en équilibrant les investissements du transport collectif avec le réseau routier dans le prochain Plan québécois des infrastructures.

10. Convenir d'une entente de financement en amont de la réalisation réaliste avec les capacités municipales et des sociétés de transport, incluant l'exploitation et le maintien des actifs.

11. Mobilité Infra Québec doit intégrer dans ses analyses les coûts d'exploitation sur la durée de vie de l'infrastructure avant de déterminer le mode de transport d'un projet.

12. Poursuivre un chantier sur les coûts du transport collectif au-delà de la création de Mobilité Infra Québec.

13. Permettre aux sociétés de transport de réaliser du développement conjoint de manière intégrée avec les promoteurs immobiliers.

Une gouvernance à revoir pour consolider l'expertise en transport collectif

Le projet de loi 61 crée Mobilité Infra Québec (MIQ) qui a pour « mission principale d'effectuer, dans une perspective de mobilité durable, lorsque le gouvernement lui en confie la responsabilité, l'analyse d'opportunité, la planification ou la réalisation de projets complexes de transport ».[4] Cette agence peut constituer un outil utile pour réaliser plus rapidement et à moindre coût des projets d'infrastructure de transport collectif.

À l'heure actuelle, le projet de loi demeure flou à de nombreux égards. Il importe de préciser plusieurs éléments, notamment quant à la mission et la portée de l'agence en matière de planification ou quant à l'implication financière des différents acteurs, tant pour la réalisation que pour l'exploitation des projets. Dans une perspective d'optimisation des ressources, MIQ doit consolider l'expertise en transport collectif, et non pas la dédoubler.

L'agence Mobilité Infra Québec a d'ailleurs été présentée comme une façon de pallier le manque d'expertise en transport collectif au sein du ministère des Transports et de la Mobilité durable. Toutefois, rien dans le projet de loi ne précise que MIQ réalisera uniquement ou prioritairement des projets de transport collectif. **Pour développer une expertise en transport collectif et bâtir une équipe efficace capable de réaliser rapidement des projets, cette agence doit se concentrer exclusivement sur les projets de transport collectif.**

> **Recommandation 2 :** Modifier l'article 4 précisant la mission de Mobilité Infra Québec en ajoutant « collectif » après « projets complexes de transport » afin que l'Agence se concentre exclusivement sur les projets de transport collectif.

De plus, l'article 80 qui précise les compétences que doivent détenir collectivement les membres du premier conseil d'administration n'exige pas de compétence dans le domaine des transports collectifs, se limitant à mentionner la mobilité durable et la lutte contre les changements

[4] PL61 article 4.

climatiques. Plus d'une personne au sein du conseil d'administration devrait détenir une expertise spécifique au transport collectif, ainsi qu'en planification territoriale.

> **Recommandation 3 :** Ajouter aux exigences de composition du conseil d'administration une expertise en transport collectif et en planification territoriale.

Cette nouvelle entité gouvernementale s'ajoute à un écosystème déjà complexe d'acteurs en mobilité durable. Les limites des rôles et responsabilités de chacun doivent être mieux définies. Les villes et les sociétés de transport détiennent une connaissance fine de leur territoire et ont la compétence et la responsabilité de la planification territoriale. Les projets confiés à MIQ doivent se coordonner à la planification territoriale des milieux. Le développement du transport collectif étant intimement lié à la planification territoriale, il est indispensable que les projets confiés à MIQ soient arrimés avec les plans métropolitains d'aménagement et de développement des communautés métropolitaines ou aux schémas d'aménagement et de développement des municipalités régionales de comté, selon les cas.

Rappelons d'ailleurs que les planifications territoriales sont soumises à des processus de consultation publique. Les projets confiés à MIQ doivent donc respecter ces plans d'aménagement et de développement afin d'être légitimes d'un point de vue démocratique et pour favoriser l'adhésion de la population aux projets.

> **Recommandation 4 :** S'assurer que les projets confiés à Mobilité Infra Québec s'arriment aux documents de planifications territoriales concernées.

Un des éléments particulièrement flous du projet de loi est la définition de ce que constitue un projet complexe de transport. Il est essentiel de mieux circonscrire les types de projet qui pourront être confiés à MIQ, afin d'éviter de la confusion au niveau des rôles et responsabilités des différents acteurs en mobilité, et conséquemment une perte d'efficacité.

Les projets de maintien des actifs sont d'ailleurs essentiels à la qualité et à la fiabilité des services de transport collectif offerts aux usagers et usagères. Ils constituent aussi d'importantes dépenses, essentielles pour maintenir et parfois même bonifier le niveau de service. Toutefois, les Villes et les

OPTC ne disposent actuellement pas de la possibilité de réaliser ces projets en mode collaboratif, les privant des économies en temps et en argent de ce modèle moderne et éprouvé ailleurs dans le monde.

Pour offrir une solution viable à l'impasse dans laquelle se trouve le Québec du point de vue de la réalisation de projets d'infrastructure en transport collectif, il serait opportun de donner aux OPTC les privilèges que le Gouvernement du Québec s'accorde, ainsi qu'à ses agences, dans le projet de loi 62.

> **Recommandation 5 :** Accorder aux sociétés de transports la possibilité d'utiliser les modes collaboratifs pour la réalisation de leurs projets, tel qu'accordé au Gouvernement du Québec et ses agences par le projet de loi 62.

La transparence est essentielle pour favoriser la confiance du public. Ainsi, toutes les études réalisées par MIQ devraient être rendues publiques afin que les citoyens et citoyennes comprennent mieux les choix qui seront faits en matière de réalisation d'infrastructures de mobilité collective.

De plus, **le projet de loi 61 devrait être amendé afin de doter MIQ d'un pouvoir d'initiative pour réaliser des études d'opportunité sans être mandaté par le gouvernement**.

MIQ devrait définir une liste de projets à réaliser en fonction d'analyses rigoureuses «coût-bénéfice» et rendre ces analyses publiques. Le gouvernement pourra ensuite décider quels sont les projets dont il confie la réalisation à MIQ. Cette façon de faire permettrait de dépolitiser la planification et la réalisation des projets de transport collectif, ce qui contribuerait à en réduire les coûts. En effet, dans bon nombre de projets, les tergiversations politiques sur plusieurs années ont contribué à faire gonfler la facture, notamment en raison de l'inflation, mais aussi par l'incertitude créée.

> **Recommandation 6 :** Doter Mobilité Infra Québec d'un pouvoir d'initiative pour faire les études d'opportunités de projets de transport collectif qu'elle considère comme pertinentes et rendre publiques l'ensemble des études réalisées.

Un financement à la hauteur des ambitions

La question du financement du transport collectif, et plus largement de la mobilité en général, est au cœur de la mission de l'Alliance TRANSIT. Le projet de loi 61, bien qu'il constitue un outil pour développer les infrastructures de transport collectif, dépend entièrement d'un financement suffisant et pérenne.

Les usagers et usagères ne bénéficieront pas des nouvelles infrastructures si aucun financement n'est prévu pour son exploitation et ces nouvelles infrastructures ne peuvent pas se construire avec les montants actuellement prévus au Plan québécois des infrastructures (PQI), encore moins ceux du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT).

Peu importe le véhicule de financement choisi pour les projets de MIQ, la situation actuelle requiert déjà une diversification des sources de financement du transport collectif. Comme indiqué dans l'introduction de ce mémoire, le gouvernement possède déjà toutes les solutions nécessaires à l'intérieur du Chantier sur le financement du transport collectif. Pour cette raison, l'aboutissement du Chantier constitue notre première recommandation.

La diversification des revenus ne devrait toutefois pas substituer les revenus existants, voire camoufler un désengagement du gouvernement face au transport collectif, mais plutôt permettre d'atteindre une bonification de l'offre de service. Effectivement, sans nouvelle offre, une nouvelle taxe ou contribution sera nécessairement impopulaire.

Le Plan d'action 2018-2023 de la Politique de Mobilité durable (PMD) prévoyait une bonification annuelle de l'offre de service de 5 % afin de répondre aux besoins croissants de mobilité de façon durable. Non seulement cette cible n'a pas été atteinte, mais ce sont plutôt des réductions de services qui sont actuellement observées.

Rendre le transport collectif urbain plus attrayant et compétitif	**Bonification des programmes d'aide au transport en commun pour améliorer l'offre de service :** • Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) • Programme d'aide au transport collectif des personnes et aux immobilisations en transport en commun (PAGTCP)	 Augmentation annuelle de l'offre de service Augmentation annuelle de l'offre de service	 5 % par année jusqu'en 2023 5 % par année jusqu'en 2023

Source : Plan d'action 2018-2023 de la Politique de mobilité durable 2018-2030

L'évolution de l'offre de service constitue un indicateur central, voire le principal indicateur, pour évaluer l'évolution des services de transport collectif. L'achalandage varie directement en fonction de l'offre de service. Au cours des cinq prochaines années, d'ici à ce que MIQ réalise un projet complexe, l'Agence n'aura aucune contribution à faire croître l'offre de service.

Pourtant, la Politique québécoise du transport collectif (PQTC) mise en place en 2007 avait établi l'objectif de rehausser l'offre de service de 16 % en cinq ans, et mis en place un soutien au développement de l'offre. Une hausse supérieure s'élevant à 23 % en cinq ans s'était concrétisée, soit une bonification de l'offre de service de plus de 4 % par année. Une hausse d'achalandage immédiate de 11 % avait été observée, démontrant que les investissements résultent en passagers additionnels[5].

Afin de rattraper ce retard des dernières années, l'Alliance TRANSIT, les trois partis d'opposition ainsi que de nombreux maires et mairesses se sont unis pour demander une cible de développement relevée à 7 %[6]. Une cible relevée serait conforme aux ambitions de la Politique de mobilité durable (PMD) 2030.

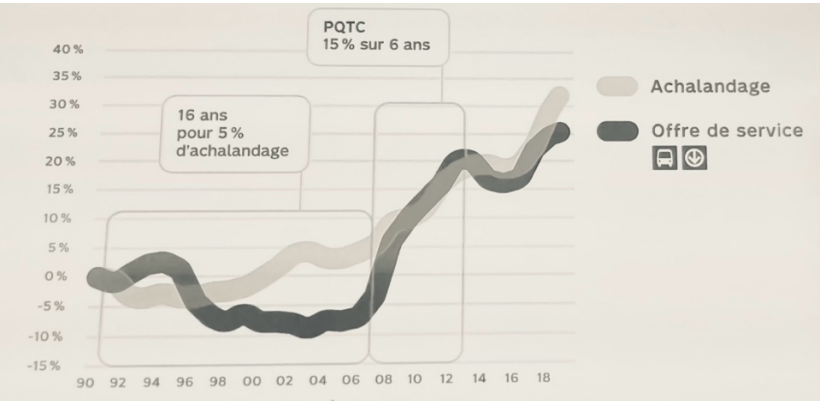
Il est essentiel de régler la question du financement pour que MIQ devienne réellement un levier de développement et d'amélioration des services de transport collectif. La capacité à financer les projets, autant l'infrastructure que l'exploitation de celle-ci est une condition nécessaire à son succès.

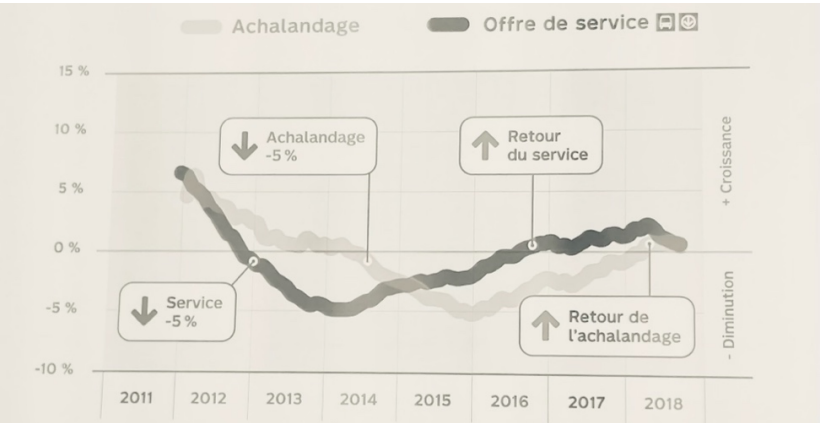
> **Recommandation 7 :** Rétablir une cible de développement de l'offre de service suffisante dans le nouveau plan d'action de la Politique de mobilité durable, et mettre en place les conditions nécessaires à son atteinte.

[5] Transit demande une hausse de 32% à Québec. TVA nouvelles (2016)

[6] Moins de financement pour le transport collectif: c'est inquiétant, disent les partis d'opposition à Québec. Noovo (2023)

Lien entre l'offre de service et l'achalandage





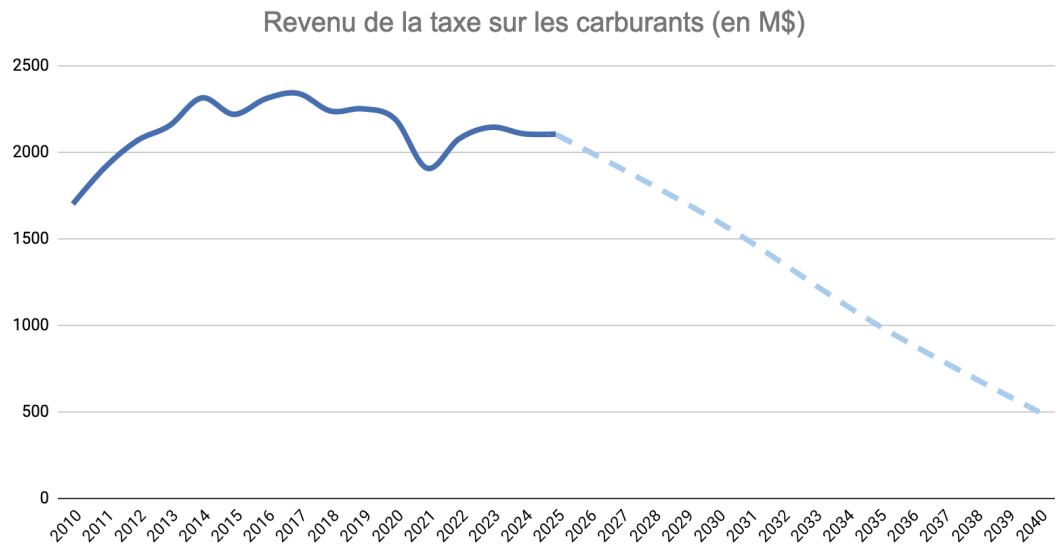
Source : STM

Un FORT déficitaire avec des revenus décroissants

En finançant la construction d'infrastructures de transport depuis le FORT, MIQ exercera une pression supplémentaire dans une situation déjà intenable. Ce fonds, censé être autofinancé en vertu de la Loi sur l'administration financière, ne bénéficie pourtant déjà pas de sources de financement suffisantes pour répondre aux besoins actuels, ni du transport collectif, ni du réseau routier.

Face à des revenus à peine stables et à des dépenses croissantes, le gouvernement a été obligé d'injecter plusieurs milliards de dollars depuis quelques années. Seulement dans le budget 2024-2025, 1763 M$ seront issus du portefeuille ministériel pour éviter le déficit identifié en introduction. La stagnation des revenus du FORT, particulièrement les revenus tirés de la taxe sur les carburants, menace le bon état des infrastructures du Québec.

La taxe sur les carburants, qui est le principal revenu du FORT, est actuellement à son plus bas niveau depuis 2012 en raison de la meilleure efficacité des véhicules et de l'absence d'indexation. Les prochaines années devraient faire évoluer la courbe vers le bas avec l'électrification progressive du parc automobile.



Source : Alliance TRANSIT (2024), projection adaptée de la Chaire en fiscalité et en finances publiques.

À court terme, cette baisse de revenu pourrait être palliée par une indexation de la taxe sur les carburants — inchangée depuis 2013 et l'une des plus faibles de l'OCDE.

Dans ses recommandations prébudgétaires 2024-2025, l'Alliance TRANSIT estime le potentiel de cette mesure, simple et rapide à implanter, à 619 M$ par année (l'équivalent du déficit de l'ensemble des sociétés de transport pour cette année). La taxe nationale sur l'immatriculation de 30 $ est également inchangée depuis 1992. Sa simple indexation apporterait un revenu additionnel de 75 M$ par année.

	Actuellement[7]	Depuis	Ajusté pour l'inflation	Différence
Taxe sur l'immatriculation	85 M$	1992	160 M$[8]	**75 M$**
Taxe sur les carburants	2127 M$	2013	2746 M$[9]	**619 M$**

[7] Rapport annuel de gestion 2022-2023, p.52. Ministères des Transports et de la Mobilité durable (2023).

[8] (2,1 % sur 31 ans = +88 %) Taux tiré de la banque du Canada. La taxe sur l'immatriculation (contribution au transport commun) de 30$ serait alors de 56$.

[9] (2,6 % sur 10 ans = +29 %) Taux tiré de la banque du Canada. La taxe sur l'essence de 19,2 cents serait alors de 23,2 cents par litre.

Indexer les taxes existantes (694 M$) comblerait ainsi approximativement le manque à gagner en exploitation, sans avoir à recourir à de nouvelles sources. Une bonification des services, particulièrement si le gouvernement compte financer les projets de MIQ à partir du FORT, nécessitera toutefois un revenu additionnel.

> **Recommandation 8 :** Ajuster la taxe sur l'immatriculation et la taxe sur les carburants, des taxes non indexées depuis plusieurs années, et instaurer de nouvelles sources de revenus dédiées au Fonds des réseaux de transport terrestre.

Il est donc essentiel d'augmenter les sources actuelles de revenus et d'en implanter de nouvelles afin d'assurer la pérennité des revenus à long terme pour effectuer le véritable virage vers la mobilité durable dont le Québec a besoin. Rappelons à cet effet que le FORT finance simultanément le réseau routier et de transport collectif, mais que la nature de ce partage n'est plus publique.

Une autre source de revenus existante pouvant être augmentée provient du marché carbone, particulièrement avec l'abolition progressive du programme Roulez vert. Dans le Plan de mise en œuvre 2023-2028 du Plan pour une économie verte (PEV), les recettes totales anticipées de la bourse carbone sont de 6,7 G$, dont 664 M$ sont destinés pour le rabais à l'achat de véhicule électrique et seulement 990 M$ sont actuellement prévus par le PEV 2023-2028[10] pour l'opération du transport collectif (PADTC), en plus de 825 M$ pour l'électrification des autobus.

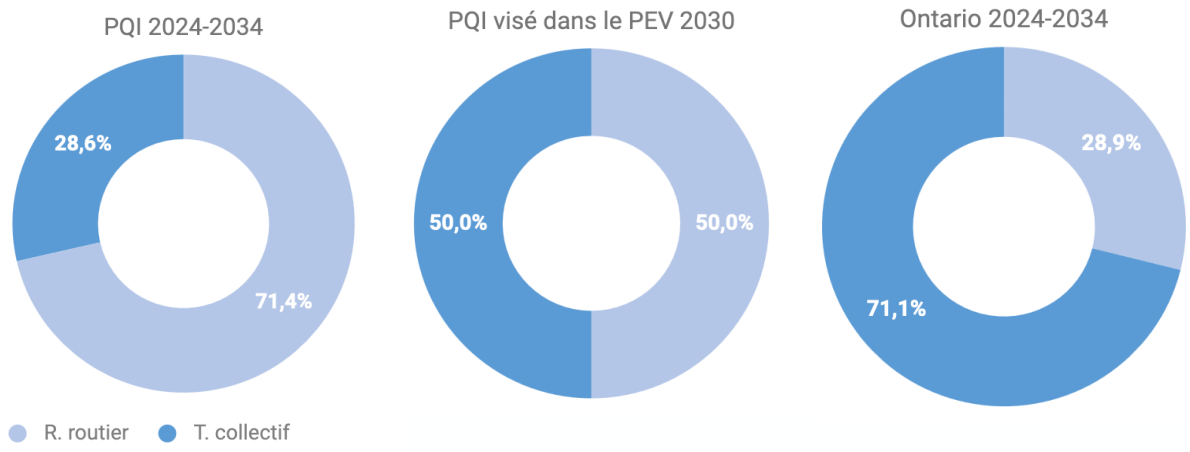
[10] Plan de mise en œuvre 2023-2028 du Plan pour une économie verte 2030, annexe 2. Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (2023).

Un PQI priorisant le réseau routier

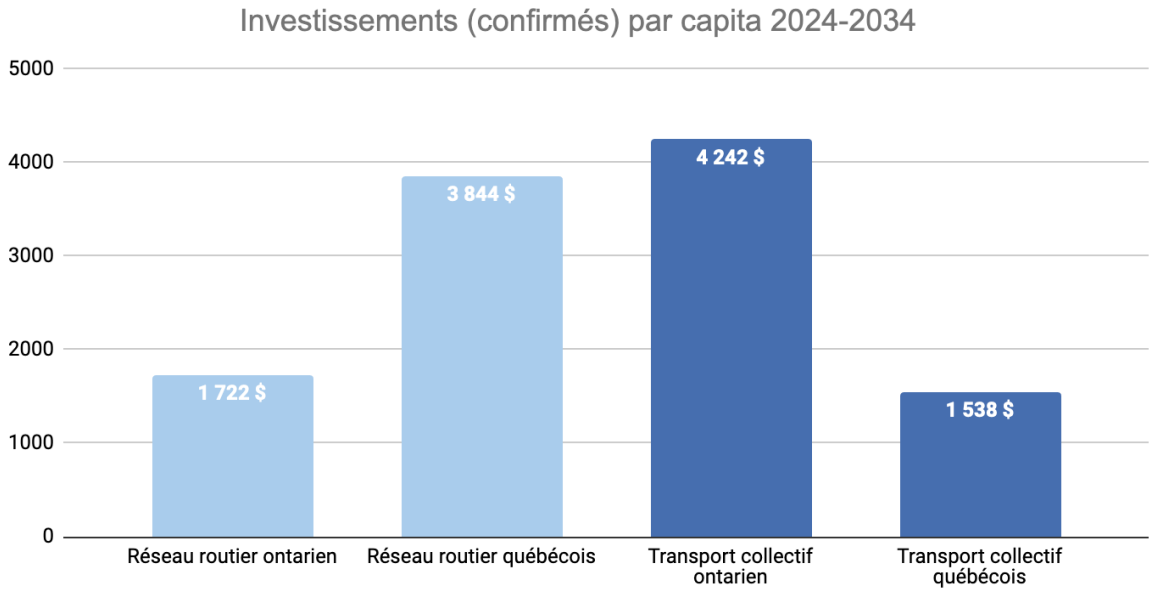
Les montants actuellement prévus au Plan québécois des infrastructures (PQI) 2024-2034 pour le transport collectif, s'élevant à 13,8 G$ sur dix ans, ne permettront toutefois pas de financer suffisamment de « projets complexes ».

Les fonds prévus au transport collectif devraient minimalement atteindre 34,5 G$ pour le réseau routier afin d'être conformes au PEV, qui vise un ratio 50-50[11]. Le ratio actuel est toutefois de 29-71 en faveur du réseau routier.

À titre de comparaison, le plan d'infrastructure ontarien affiche une priorité inverse des investissements que le Québec, avec 70 % du budget transport dédié au transport collectif, atteignant des investissements de 67,5 G$. Même en considérant la différence de population, l'Ontario investit bien davantage en transport collectif que le Québec.



[11] Gouvernement du Québec (2022). *Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2022-2027* (p. 48).



Analyse de TRANSIT (2024) à partir des budgets québécois et ontarien et de la population déclarée par Statistique Canada.

MIQ nécessitera un financement suffisant et continu pour que ses projets deviennent concrets.

> **Recommandation 9 :** Garantir un financement suffisant pour le développement des infrastructures en équilibrant les investissements du transport collectif avec le réseau routier dans le prochain Plan québécois des infrastructures.

Considérer et partager les coûts d'exploitation

Le partage des rôles et responsabilités des différents acteurs doit être mieux défini dans le projet de loi, ainsi que le partage des charges financières. En effet, le chapitre 1.3 (Art. 74, 12.21.12) du présent projet de loi indique que le gouvernement peut fixer, à défaut d'entente, le montant de la contribution financière des organismes visés relativement à un projet complexe réalisé par Mobilité Infra Québec.

Il serait périlleux que les municipalités ou les organismes publics de transport collectif se voient imposer une contribution financière de la part de Québec, pour des projets dont ils ne sont pas responsables, particulièrement dans le contexte financier actuel. Jusqu'à maintenant, sauf

exception, la politique de financement a toujours été que le ministère des Transports assume la totalité des coûts des nouveaux projets d'infrastructure.

Le projet de loi 61 prévoit aussi que le ministre détermine, à défaut d'entente avec les organismes concernés, qui sera l'exploitant d'un projet confié à MIQ et stipule que la responsabilité financière de l'exploitation de cette infrastructure est la responsabilité de l'exploitant. Une participation financière du Gouvernement du Québec à l'exploitation des services est essentielle afin de favoriser un niveau de service décent.

Forcer l'exploitation des services sans entente préalable risquerait de mener à une exploitation minimale pour en réduire la facture. En effet, sans contribution du gouvernement, ou sans nouveau mécanisme de financement prévisible, les coûts d'exploitation de la nouvelle infrastructure pourraient réduire le budget disponible pour le réseau actuel, ce qui serait contre-productif.

Soyons clairs : la création de MIQ et sa capacité à concrétiser plus rapidement des infrastructures de transport collectif doivent conduire à une croissance de l'offre de service. Des précautions doivent être prises pour s'en assurer.

Dans les années 1990, le désinvestissement de l'État dans le financement du transport collectif a fait chuter l'achalandage. En effet, ce qu'on appelle maintenant la « réforme Ryan », a transféré aux municipalités le fardeau du financement de l'exploitation des services de transport collectif, sans leur donner suffisamment de leviers financiers pour le faire. Les municipalités, faute de moyens, se sont vues forcées de réduire les services, ce qui a entraîné une chute importante de l'achalandage. Ce fut donc le début du cercle vicieux voulant que moins d'achalandage diminue les revenus, ce qui entraîne une baisse de service qui elle conduit à une baisse d'achalandage, et ainsi de suite.

> **Recommandation 10 :** Convenir d'une entente de financement en amont de la réalisation des projets qui soit réaliste avec les capacités municipales et des sociétés de transport, incluant l'exploitation et le maintien des actifs.

Dans sa version actuelle, le projet de loi 61 n'implique pas nécessairement l'exploitant des services dans la planification ni la réalisation du projet d'infrastructure confié à MIQ. Une implication en amont de l'exploitant est à favoriser afin de prendre les meilleures décisions à toutes les étapes du projet, notamment pour favoriser une expérience positive des usagers et usagères une fois la mise en service.

D'ailleurs, dans ses analyses, MIQ devrait calculer les coûts complets, incluant les frais d'exploitation sur la durée de vie de l'infrastructure. En effet, si on retire les coûts d'exploitation, on s'expose au risque que MIQ recommande des projets qui sont moins chers à construire, mais plus chers à exploiter, refilant ainsi la facture aux municipalités, aux sociétés de transport et ultimement aux usagers et usagères.

> **Recommandation 11 :** Mobilité Infra Québec devra intégrer dans ses analyses les coûts d'exploitation sur la durée de vie de l'infrastructure avant de déterminer le mode de transport d'un projet.

Au-delà de la création de MIQ, le gouvernement doit amorcer un véritable chantier sur les coûts de réalisation du transport collectif. La source des écarts dramatiques lors des comparaisons européennes doit être comprise pour être adressée adéquatement. Analyser rigoureusement le processus, les composantes et les résultats est incontournable pour apprendre de ses erreurs et ultimement réduire les coûts.

> **Recommandation 12 :** Poursuivre un chantier sur les coûts du transport collectif au-delà de la création de Mobilité Infra Québec.

Valorisation immobilière : utiliser le projet de loi 61 comme véritable levier de financement

L'Alliance TRANSIT accueille favorablement la diversification des sources de revenus à l'aide de la valorisation foncière. Un projet de transport et de redéveloppement immobilier bien planifié offre effectivement un grand potentiel de revenu et d'achalandage additionnel. Le PDG de Translink (Vancouver), Kevin Quinn, estimait que les stations avec des développements immobiliers peuvent accroître l'achalandage jusqu'à 30 %.

De plus en plus de sociétés ou autorités de transport bénéficient désormais de la synergie immobilier-transport à divers degrés, des développements conjoints observés à Toronto jusqu'au lucratif modèle de Hong Kong. Le projet de loi actuel ne confère toutefois pas aux sociétés de transport ou à l'ARTM un levier précieux de financement et ne semble pas viser une valorisation

foncière en continu pouvant dégager un revenu prévisible à long terme pour financer l'exploitation du projet ou les projets futurs.

En limitant les sociétés de transport à la vente de terrains sans possibilité de s'engager dans des projets de valorisation, le projet de loi 61 priverait les OPTC de sources de revenus récurrents pour financer les infrastructures de transport. De plus, cette approche laisse toute la place aux initiatives du secteur privé pour capter la totalité des bénéfices issus de la valorisation des terrains publics. À l'inverse, le modèle de développement conjoint permettrait au public de profiter d'une partie de la création de valeur immobilière engendrée par l'investissement public, et donc de favoriser l'acceptabilité sociale des projets. Alors que la ministre des Transports et de la Mobilité durable avait annoncé son ouverture l'automne dernier, lors de l'étude du projet de loi 22, à considérer l'opportunité de **p**ermettre aux sociétés de transport de réaliser du développement immobilier conjoint avec les promoteurs, l'occasion est belle d'aller de l'avant avec cette proposition dans ce projet de loi.

Conditions de succès du modèle de développement conjoint pour valoriser les actifs de transport collectif

Le modèle de développement conjoint constitue pourtant un outil efficace et reconnu en Amérique du Nord pour optimiser la valorisation immobilière autour des infrastructures de transport collectif. Il permet non seulement de générer des revenus récurrents, mais aussi de réduire les coûts des projets de transport collectif et de construire des logements à proximité des stations de transport collectif, favorisant du même coup la densité urbaine et la mobilité durable.

Ce modèle repose sur trois conditions de succès :

- Le recours à une entité dédiée mandatée par la société de transport;
- l'association de cette entité dédiée avec les promoteurs immobiliers qui gérera le projet, financera la construction et assumera les risques financiers;
- la capacité à réaliser en parallèle plutôt qu'en séquence.

Avec un tel modèle, la STM estime par exemple que la valorisation de ses 13 meilleurs sites pourrait générer une valeur immobilière de 400 M$, ainsi que des revenus récurrents de 15 M$ à 20 M$ par année, tout en donnant le jour à 4000 unités de logement.

Il est donc crucial d'amender le projet de loi afin d'offrir plus de flexibilité aux sociétés de transport pour leur permettre non seulement de générer des revenus récurrents, mais aussi de réduire les coûts des projets d'infrastructure, tout en favorisant la construction de nouveaux logements. Enfin,

il est primordial que les revenus immobiliers puissent servir à financer l'exploitation des services des sociétés de transport et pas uniquement la construction de nouvelles infrastructures.

> **Recommandation 13 :** Permettre aux sociétés de transport de réaliser du développement conjoint de manière intégrée avec les promoteurs immobiliers.

Le financement diversifié de Translink, l'agence métropolitaine de Vancouver :

18,5 ¢/l

taxe de Vancouver

3,0 ¢/l

taxe de Montréal

Le financement du transport collectif dans la région de Vancouver s'appuie sur une grande variété de revenus, notamment une taxe sur les carburants régionale de 18,5 cents le litre, qui fournit 21 % du budget total d'opération, bien davantage que le 3 % du budget montréalais[12]. En plus de la taxe sur les carburants, Translink peut compter sur une taxe de vente sur les stationnements hors rue (4 %), une taxe sur l'électricité (1 %), ainsi que des frais de développement (2 %) en 2022.

La capacité de percevoir ces taxes directement confère une grande autonomie et des revenus prévisibles facilitant la réalisation de stratégies sur plusieurs décennies afin de prévoir efficacement les améliorations du réseau.

Sources de financement 2022 (opération)	Translink	ARTM
Taxe sur les carburants	21 % (424 M$)	3 % (86 M$)
Taxe foncière/contribution municipale	22 % (438 M$)	37 % (924 M$)
Subvention provinciale (exploitation)	10 % (193 M$)	19 % (477 M$)
Tarifs des usagers et usagères	20 % (395 M$)	25 % (641 M$)
Taxe de vente sur les stationnements	4 % (75 M$)	–[13]
Droit de développement	2 % (40 M$)	–
Taxe sur l'immatriculation	–	2 % (62 M$)

[12] Selon les états financiers 2022 de Translink et de l'ARTM. Les revenus d'immobilisations sont exclus du montant sur lequel est calculé le pourcentage total. Les autres revenus sont principalement l'aide d'urgence provinciale. Les taxes indiquées n''incluent pas les taxes sur l'essence provinciales de 18,5 cents par litre de la Colombie-Britannique ou le 19,2 cents du Québec, ou la taxe fédérale de 10 cents par litre (essence). La taxe provinciale sur le carbone, applicable sur l'essence, est d'ailleurs appelée à croître de près de 10 cents d'ici à 2026.

[13] Les redevances de transport à proximité des stations du REM sont légalement uniques et ne font pas partie du budget de L'ARTM.

L'agence: un outil vers la bonification des services

Pour que MIQ serve véritablement l'amélioration des services de transport collectif, tout devra être mis en œuvre pour régler les problèmes de financement des opérations, et pour exploiter des infrastructures de transport collectif bonifiées. En effet, de nouvelles sources de financement dédiées à la mobilité doivent être mises en place en plus de rehausser les sources actuelles pour doter le FORT de revenus récurrents, stables, prévisibles et suffisants pour atteindre nos cibles de mobilité durable. Encore une fois, la vraie priorité est d'établir une cible de développement et des services, et d'établir un plan pour y parvenir.

Une fois le modèle de financement de la mobilité réformé pour en assurer le succès, MIQ pourra constituer un outil de réalisation de projets complexes de transport collectif fort utile au développement des services, pour peu qu'on lui offre un contexte propice, notamment en évitant l'ingérence politique grâce à une planification et à une priorisation rigoureuse des projets. En somme, il ne faut pas perdre de vue l'objectif de la création d'une telle agence, soit de développer les services de transport collectif au Québec en favorisant la construction d'infrastructures. En ce sens, les infrastructures réalisées par MIQ doivent venir bonifier l'offre globale de transport collectif, en complémentarité avec l'offre de service existante. L'Alliance TRANSIT tend la main au gouvernement et à l'ensemble des parlementaires pour y parvenir.