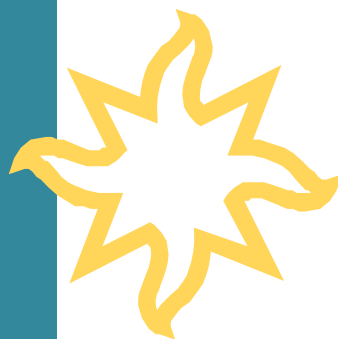


Consultations particulières sur  
le projet de loi n° 61, Loi  
édicteant la Loi sur Mobilité  
Infra Québec et modifiant  
certaines dispositions  
relatives au transport collectif

# **Mobilité Infra Québec : une solution incomplète aux défis actuels du transport collectif**

Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec remis à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec  
Septembre 2024



Ordre des  
Urbanistes du  
Québec

## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>APPRÉCIATION GLOBALE DU PROJET DE LOI</b>	<b>7</b>
<b>PISTES DE BONIFICATION</b>	<b>9</b>
<b>UN FINANCEMENT ACCRU ET PRÉVISIBLE</b>	<b>9</b>
<b>UNE GOUVERNANCE TRANSPARENTE ET DÉPOLITISÉE</b>	<b>11</b>
<b>DES RESPONSABILITÉS CLAIRES ET UNE CULTURE PARTENARIALE</b>	<b>14</b>
<b>LE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS AU SERVICE DE LA CONSOLIDATION URBAINE</b>	<b>17</b>
<b>LA CONSULTATION PUBLIQUE, UN INCONTOURNABLE</b>	<b>19</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>21</b>
<b>SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS</b>	<b>22</b>

## PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC

L'Ordre des urbanistes du Québec (l'Ordre) est le gardien et le promoteur de la compétence professionnelle en aménagement du territoire et en urbanisme. Créé en 1963, il s'assure que les compétences professionnelles des urbanistes répondent à un haut standard de qualité et que les urbanistes agissent selon les règles d'éthique professionnelle énoncées dans le Code de déontologie des urbanistes visant à garantir la protection du public.

Son registre compte plus de 1800 membres, dont les candidats et les candidates à la profession. Ces derniers interviennent à tous les niveaux de planification et de contrôle de l'aménagement du territoire et auprès de tous les types d'intervenants : ministères, municipalités régionales de comté, communauté métropolitaine, villes et municipalités, entreprises, promoteurs, citoyens et organismes à but non lucratif, etc.

Le rôle de l'Ordre est de défendre l'intérêt public à travers la promotion d'un aménagement intégré et durable. Pour réaliser sa mission, il appuie son action sur des valeurs d'intégrité, d'excellence, de bienveillance, de collaboration, de proactivité et de transparence. C'est d'ailleurs sur la base de ces valeurs que l'Ordre prend position sur des projets structurants en vue d'améliorer continuellement les bonnes pratiques urbanistiques afin que, à terme, tout le Québec puisse en bénéficier.

## INTRODUCTION

Le futur de la mobilité et du développement urbain au Québec passe par l'amélioration des services de transport collectif. La création d'alternatives de transport plus durable que l'automobile répond aux enjeux actuels que sont l'urgence climatique, la consolidation des milieux de vie, la préservation des territoires agricoles et des milieux naturels, la recherche d'équité et l'accès aux emplois et services. De plus, le développement d'une offre variée d'options en mobilité est essentiel pour améliorer la qualité de vie quotidienne de la population et, en particulier, des personnes non motorisées, que ce soit pour des raisons économiques, d'âge ou de capacité ou encore par choix.

Cette réalité est reconnue par le gouvernement du Québec. Dans sa Politique de mobilité durable, il préconise un virage franc vers une mobilité plus durable et vise une réduction de 20 % des déplacements effectués en auto solo ainsi qu'un développement important du transport collectif et d'autres services de mobilité. La politique mentionne d'ailleurs la nécessité d'investir massivement afin d'améliorer le transport collectif pour le rendre plus attrayant sur les plans de l'accessibilité, de la rapidité, de la fréquence, de la régularité et du confort. Dans son Plan pour une économie verte, le gouvernement réitère son engagement d'investir dans la réalisation de plusieurs projets structurants de transport collectif dans les régions urbaines du Québec ainsi que de réduire la dépendance à l'auto solo.

L'importance du transport collectif pour l'avenir va plus loin que la réponse immédiate aux besoins de mobilité des citoyens. **Le choix de construire une nouvelle ligne de métro ou une nouvelle autoroute n'est pas simplement un choix d'infrastructure, mais bien un choix d'aménagement du territoire** qui entraînera des répercussions importantes pendant des décennies. Il s'agit d'un outil puissant pour guider le développement urbain et, dépendamment du type d'infrastructure et de sa localisation, il peut être un levier pour la consolidation et la requalification ou bien un encouragement à l'étalement. À l'échelle locale, l'intégration des infrastructures de transport peut aussi avoir un impact important sur la qualité de l'environnement urbain et sur la qualité de vie des riverains. Compte tenu de cet impact structurant sur le territoire, les urbanistes sont interpellés par le sujet du développement des infrastructures de transport collectif. C'est pourquoi l'Ordre se prononce, puisqu'il a été invité par la Commission des transports et de

l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec.

Ce lien entre le transport et l'aménagement est reconnu par le gouvernement du Québec dans sa Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire. La mobilité durable, dont les transports collectifs, est au cœur de cette politique, qui met de l'avant des objectifs de réduction des distances à parcourir ainsi que la diversification de l'offre des moyens de transport. Cette vision sera opérationnalisée par les nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire, véritable cahier de charges vis-à-vis les municipalités pour leur planification. Parmi les nouvelles attentes envers les municipalités, il y a la consolidation urbaine, notamment en fonction de la desserte en transport collectif, la localisation des activités structurantes à distance de marche des points d'accès au transport collectif et la planification intégrée de l'aménagement et des transports, dans une optique de réduire la dépendance à l'auto et de favoriser la mobilité durable.

Ainsi, tout semble en place pour favoriser l'essor du transport collectif et un véritable virage vers une mobilité plus durable au Québec. Or, alors que ces consultations particulières ont lieu, le transport collectif vit un moment plutôt difficile. Les organismes publics de transport collectif font face à des difficultés budgétaires face à la baisse d'achalandage post-pandémie et des défis de maintien des actifs. Le gouvernement du Québec a injecté à quelques reprises des sommes *in extremis* pour éviter des ruptures ou réductions drastiques de service, mais une solution pérenne tarde à se concrétiser et le gouvernement semble se désengager de l'identification de solutions pérennes. Résultat : après une période d'amélioration constante des services pendant les années 2010, les réseaux connaissent maintenant une stagnation. La construction du REM avance bon train, mais d'autres projets, dont le prolongement de la ligne bleue et surtout le tramway de Québec, connaissent des turbulences. La séquence des prochains projets à réaliser n'est pas claire, les projets du REM de l'Est et du boulevard Taschereau sur la Rive-Sud étant tombés à l'eau. En somme, même si des investissements perdurent, le bilan des dernières années est mitigé et le virage préconisé se concrétise lentement à tout le moins. Tous s'entendent sur la nécessité d'accélérer la réalisation des projets, tout en contrôlant mieux les coûts.

C'est dans ce contexte que le ministre des Transports a déposé le projet de loi n° 61 (PL 61), Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif. Comme son nom l'indique, ce projet de loi a surtout comme objectif de créer Mobilité Infra Québec (MIQ), une nouvelle agence dont la mission sera d'effectuer l'analyse d'opportunités, la planification et la réalisation de projets complexes de transport, ainsi que des analyses en transport à la demande du ministère des

Transports. Le souhait du gouvernement est que la création de cette agence renforce au sein de l'État les expertises en réalisation d'infrastructures et permette de construire des projets majeurs de transport collectif plus efficacement et à meilleur coût.

## APPRÉCIATION GLOBALE DU PROJET DE LOI

Les experts et acteurs du milieu s'entendent pour dire qu'il est impératif d'améliorer les façons de planifier et de réaliser des projets de transport collectif, si nous souhaitons être en mesure de développer massivement ces réseaux. Le dépôt du projet de loi n° 61 représente une reconnaissance par le gouvernement de la nécessité de changements structurels du système actuel. L'Ordre salue cette volonté d'agir, soit d'être à la recherche de solutions et de consacrer de l'énergie et du temps législatif à cette question importante.

Nous voyons d'un bon œil la création de MIQ en tant que pôle d'expertise public en matière de réalisation de grands projets d'infrastructure de transport collectif. Étant donné que le Québec n'a pas l'habitude de développer de manière continue les infrastructures lourdes de transport collectif, il y a effectivement un certain retard dans la consolidation et la pérennisation des expertises locales; les équipes de travail devant être renouvelées à chaque projet. La création d'une agence pourrait pallier cette situation, en plus de renforcer les capacités pleinement publiques pour ne pas dépendre outre mesure des contractants privés ou parapublics comme cela a été le cas.

De la même façon que le fait de ne pas investir dans les projets de manière continue n'encourage pas la consolidation des expertises, il n'est pas propice non plus à la création d'écosystèmes complets et solides de fournisseurs. Cette situation contribue aux coûts élevés, aux délais voire à la difficulté de trouver des soumissionnaires pour les projets. La création d'une agence dédiée pourrait contribuer à créer un « pipeline » plus prévisible de projets et à l'émergence de projets utilisant des technologies similaires, encourageant ainsi la formation d'une grappe de fournisseurs et d'économies d'échelle.

Malgré ces éléments positifs et les intentions affichées, nous considérons que la création de Mobilité Infra Québec est une solution incomplète qui ne permettra pas un développement plus efficace des infrastructures de transport collectif. D'abord, le projet de loi n'aborde pas les sujets fondamentaux au cœur des défis du développement du transport collectif, dont la nécessité d'un financement accru et stable ainsi que la surpolitisation des projets. Puis, la création d'une nouvelle entité dans l'écosystème du transport collectif soulève des questions quant aux rôles de tout un chacun et des interactions entre les différentes organisations. Le modèle qui a inspiré la conception de MIQ, celui de CDPQ Infra, est l'objet

de critiques concernant diverses dynamiques qu'il est important de ne pas reproduire. Enfin, il nous paraît essentiel de mettre tout en place pour maximiser les retombées des projets en aménagement du territoire. Dans le présent mémoire, l'Ordre présente plusieurs recommandations de bonification afin de tout mettre en place pour que MIQ soit réellement une source d'efficacité et non pas un énième espace de tensions et de tiraillements politiques.



## PISTES DE BONIFICATION

### UN FINANCEMENT ACCRU ET PRÉVISIBLE

Un premier constat s'impose : **pour améliorer de façon substantielle l'offre en transport collectif, il faut y dédier plus de ressources**, surtout en matière de développement, mais aussi pour les opérations et le maintien des actifs. Or, la création d'une nouvelle structure ne règle absolument rien à cette question incontournable du financement du transport collectif. Alors que le Plan pour une économie verte établit comme objectif un financement 50/50 du transport collectif par rapport au réseau routier, dans le Plan québécois des infrastructures (PQI) 2024-2034, les projets en transport collectif représentent seulement 29 % du total des investissements programmés. Les budgets actuels ne sont tout simplement pas assez importants pour permettre l'amélioration des services de 5 % par année tel que prévu par la Politique de mobilité durable et nécessaires pour l'atteinte des engagements en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Si nous souhaitons réellement opérer un virage vers une mobilité plus durable, le gouvernement du Québec doit faire du développement du transport collectif une réelle priorité budgétaire.

Mais au-delà des sommes dédiées, le Québec a besoin d'un **financement prévisible et récurrent**, pas seulement pour les opérations, mais aussi en matière d'investissement de départ. À l'heure actuelle, le financement des projets est variable, discrétionnaire et très politisé, le gouvernement décidant quels projets financer et à quel moment, selon des impératifs politiques voire électoralistes, et ceci, quels que soient les gouvernements en place. Or, les municipalités et les sociétés de transport ont besoin de budgets de développement stables et prévisibles qui permettent de planifier les investissements sur une échelle temporelle de plusieurs années voire de décennies. La situation actuelle, en plus de ne pas favoriser le développement en continu des réseaux, met les municipalités et les sociétés de transport, théoriquement responsables du développement, dans une posture de dépendance vis-à-vis les paliers de gouvernements supérieurs. Elles sont condamnées à attendre que les projets soient financés, ce qui encourage une certaine déresponsabilisation. Un budget stable permettrait non seulement de mieux planifier et de redonner aux municipalités le contrôle sur la priorisation des projets, mais il constituerait également un encouragement à livrer les projets à l'intérieur des délais et à prioriser ceux ayant les plus grandes

retombées.

Nous saisissons l'occasion pour nous prononcer sur les audits des sociétés de transport qui sont en cours. Si nous voyons d'un bon œil la volonté d'assurer une utilisation efficace des deniers publics, nous sommes très sceptiques sur le fait que les gains potentiels permettraient de dégager les montants suffisants pour financer le développement du réseau et le maintien des actifs. Et, il est irréaliste d'imaginer que les sommes permettront le changement de paradigme nécessaire pour un réel virage vers une mobilité plus durable. Nous encourageons les sociétés de transport et le gouvernement à être attentifs aux recommandations des auditeurs, mais, selon nous, cette démarche doit être complémentaire et non pas se substituer à une bonification importante du financement disponible pour les projets.

Ainsi, une réforme du financement est essentielle pour donner un nouvel élan au transport collectif. Le financement direct de l'État doit être augmenté, afin que les sommes investies en transport collectif dépassent celles investies dans le réseau routier. L'État doit rendre disponible un montant annuel récurrent pour le développement des projets, à distribuer selon des critères objectifs. De nouvelles sources de revenus autonomes sont également essentielles pour s'assurer que les sociétés de transport aient par la suite les moyens nécessaires pour faire l'entretien des infrastructures et les opérations. En ce sens, le gouvernement doit donner suite aux recommandations du Chantier sur le financement de la mobilité durable et prendre sans tarder les décisions qui s'imposent pour assurer un financement adéquat.

**→ Recommandation 1 : Réformer de manière fondamentale le financement du transport collectif de manière à :**

- **Atteindre la parité entre les investissements en transport collectif et dans le réseau routier, tel que prévu par le Plan pour une économie verte;**
- **Assurer un cadre de financement stable, prévisible et dépolitisé pour le développement qui permette la planification de l'expansion des réseaux à long terme;**
- **Mettre en place de nouvelles sources de financement autonome pour soutenir les opérations et le maintien des actifs.**

Plus directement en lien avec le PL 61, le financement de MIQ doit être mieux précisé. Nous comprenons qu'une contribution sera attendue de la part des municipalités ou des sociétés de transport bénéficiaires des projets. La volonté est peut-être même que, au final, la MIQ soit autonome sur le plan budgétaire. Les paramètres ne sont cependant pas clairs. Ces éléments seraient particulièrement importants à préciser étant donné que les bénéficiaires seront ultimement un marché captif en raison du pouvoir du gouvernement de désigner quels projets seront sous la responsabilité de MIQ (art. 4) et sa compétence exclusive sur ceux-ci (art. 6). Nous appréhendons des négociations potentiellement conflictuelles entre les sociétés de transport et MIQ ainsi que des ententes multipartites complexes, créant un risque de tensions et de conflits. Ainsi, il est très important d'être transparent par rapport aux attentes, aux responsabilités et aux processus, le tout en s'assurant de ne pas transférer le fardeau financier du développement aux sociétés de transport et aux municipalités compte tenu de leurs moyens limités et de la pression financière déjà exercée par leurs obligations de maintien des actifs.

→ **Recommandation 2 : Préciser dans le projet de loi les sources de financement de MIQ ainsi que la contribution attendue de la part des sociétés de transport et des municipalités.**

## UNE GOUVERNANCE TRANSPARENTE ET DÉPOLITISÉE

Une autre problématique de notre système de développement du transport collectif est son haut niveau de politisation. Il est normal que les décideurs politiques aient leur mot à dire sur le financement des projets étant donné l'engagement conséquent de fonds publics. Plusieurs observateurs estiment toutefois qu'actuellement le niveau d'implication des élus et leur pouvoir discrétionnaire vis-à-vis les projets nuisent au développement du réseau, ce qui a comme effet d'augmenter les coûts et de créer un environnement empreint d'imprévisibilité. La saga du tramway de Québec est emblématique de cette situation, avec des années de retard dû essentiellement à des tergiversations politiques. Il est légitime que les élus soient appelés à approuver les infrastructures à financer et parfois à trancher entre différents projets potentiels, dans une optique d'assurer une utilisation responsable des fonds publics. Il est cependant anormal qu'ils s'ingèrent jusque dans l'aménagement d'un coin de rue ou qu'ils imposent des

changements de tracé en cours de route. Toute réforme du système de production du transport collectif doit éloigner les projets des considérations électoralistes; la planification des projets ne peut plus se faire à partir du cabinet de la ministre.

Même si MIQ sera chapeauté par un conseil d'administration indépendant et donc à l'abri d'ingérence politique directe, cette réforme, telle que proposée, ne règlera pas complètement l'enjeu de la surpolitisation des projets d'infrastructure. En effet, elle n'inclut pas de seuil clair de projets sous la juridiction de MIQ, et ce, ni pour la sélection ni pour le financement des projets. Nous comprenons, à la lecture du projet de loi, que ce seront des choix essentiellement discrétionnaires. Les autorités politiques détermineront quels projets seront retenus pour financement et lesquels seront confiés à MIQ sur la base de critères inconnus voire sur la base de considérations politiques, encore une fois.

Le projet de loi gagnerait à être bonifié pour s'assurer que MIQ et le développement du transport collectif soient davantage à l'abri des ingérences. Il faudrait donc préciser la composition de son conseil d'administration, avec une représentation non majoritaire des sociétés de transport et de l'Autorité régionale de transport métropolitain, afin d'instaurer une réelle collaboration. Il faut mettre tout en place pour que les opérateurs s'approprient cette agence comme outil pertinent et non qu'ils la perçoivent comme une instance imposée par Québec ou comme une prise de contrôle. Il faut aussi, autant que possible, réduire la dichotomie entre le développement et les opérations, en s'assurant que MIQ ait une bonne compréhension des réalités et des préoccupations des sociétés de transport. Au-delà de cette représentation, nous encourageons le gouvernement, advenant la création de MIQ, de miser sur l'expertise lors de ses nominations au conseil d'administration.

**→ Recommandation 3 : Prévoir une représentation des sociétés de transport sur le conseil d'administration de MIQ.**

Le mandat de MIQ sera aussi à mieux préciser, en misant sur l'expertise et la planification rationnelle. Nous croyons que l'agence devrait également exercer des responsabilités dans la planification globale du développement du transport collectif et jouer un rôle de conseiller auprès de la ministre des Transports et de la Mobilité durable. Il nous paraît essentiel que MIQ ait la responsabilité d'élaborer une vision globale, ou minimalement un tableau de bord, du développement du transport collectif dans la province

sur un horizon de plusieurs années. C'est particulièrement le cas dans un contexte où il importe de déterminer quels projets sont à financer en priorité, prévoir les prochaines infrastructures à développer et aussi être vigilant quant aux capacités possiblement limitées de l'industrie de la construction de participer aux projets. Ainsi, MIQ devrait non seulement exécuter des projets, mais également jouer un rôle stratégique de conseiller, recommandant à la ministre les projets les plus prometteurs et prêts à passer à l'étape de la réalisation. Il nous paraît aussi essentiel que MIQ développe et, ensuite, applique une définition rationnelle de ce qui constitue un projet complexe, dont la définition prévue dans la loi est imprécise. Bref, le choix ultime de retenir un projet resterait politique, mais le cadre serait davantage favorable à la prise en compte de l'expertise et à l'utilisation de critères objectifs dans le phasage des projets.

MIQ devrait aussi voir à une amélioration continue des façons de faire. En plus de prévoir une planification d'ensemble, l'agence pourrait jouer un rôle dans l'amélioration générale des pratiques, en tant que pôle d'expertise, notamment lorsque le coût élevé des projets représente un problème majeur au Québec et ailleurs en Amérique du Nord. Force est de constater que nous avons besoin de revoir nos façons de faire, que ce soit en matière de planification, de gestion des risques, des standards techniques ou bien de l'approvisionnement. L'agence pourrait se pencher sur cette question et d'autres, assumer une veille des bonnes pratiques et des nouvelles recherches, effectuer ou financer des études comparatives pour, ultimement, proposer des solutions applicables.

**→ Recommandation 4 : Élargir le mandat du MIQ pour comprendre, au-delà des projets complexes d'infrastructures (art. 4) et des mandats d'analyse au choix du gouvernement (art. 5) :**

- **La responsabilité d'élaborer une vision globale du développement des infrastructures de transport collectif au Québec, sur une échelle temporelle de moyen à long terme;**
- **Un rôle de conseiller auprès de la ministre, notamment pour définir des critères objectifs de ce qui constitue un projet complexe et pour proposer les projets à réaliser sous sa juridiction;**
- **Un rôle dans l'amélioration en continu des façons de faire en matière de planification et de réalisation des infrastructures de transport collectif.**

Enfin, il est essentiel de promouvoir une culture de transparence pour réduire la possibilité de décisions surpolitisées et pour mieux assumer les décisions politiques, le cas échéant. Pour gagner la confiance de la population, mais aussi des autres acteurs, MIQ doit se caractériser par une culture reconnaissant et respectant l'expertise en plus d'être franche par rapport aux raisons derrière ses choix. Il faut minimalement assurer l'accès public aux documents. En outre, il faudra être transparent sur les critères utilisés pour déterminer les projets retenus, mais aussi, une fois un projet pris en charge, sur les compromis à faire, par exemple en termes de technologie, de tracé ou d'aménagement. Actuellement, un réflexe existe de vouloir faire bien paraître certains projets, sans être complètement franc par rapport aux avantages et aux désavantages de certains choix, ainsi qu'une tendance à présenter les choix politiques comme étant techniques. C'est préoccupant et cela mine la confiance.

→ **Recommandation 5 : Encourager une culture de transparence au sein de MIQ, en rendant publiques la documentation et ses recommandations à la ministre, en basant ses choix sur des critères objectifs explicités et en assumant mieux les décisions de nature politique.**

## **DES RESPONSABILITÉS CLAIRES ET UNE CULTURE PARTENARIALE**

La création d'une agence ajoutera une autre boîte dans l'organigramme des organisations exerçant des responsabilités en matière de transport. L'histoire de l'administration publique démontre que l'ajout de nouvelles structures administratives n'est pas garant d'une plus grande efficacité. Le milieu des transports est déjà complexe : il y a les sociétés de transport, les municipalités, le ministère des Transports et de la Mobilité durable, l'Autorité régionale de transport métropolitain et CDPQ Infra. Ce sont beaucoup d'acteurs avec des impératifs institutionnels différents et des visions parfois divergentes. Actuellement, tous ont une part de responsabilité, mais les compétences s'entremêlent et se chevauchent. Personne n'a les coudées franches et l'efficacité et la redevabilité en souffrent. Au-delà de la gouvernance de MIQ en tant que tel, comment pouvons-nous faire en sorte que l'ajout de ce nouveau joueur sera réellement source d'efficacité et non pas cause de nouvelles frictions, concurrences et luttes de compétences?

Il est impératif que le projet de loi clarifie les rôles de tout un chacun pour ne pas complexifier encore

davantage le paysage. Ainsi, le PL 61 doit non seulement créer l'agence proposée, mais aussi structurer le système de développement des transports collectifs. De toute évidence, le mandat de l'agence se concentre sur l'exécution de projets complexes, mais elle jouera également un rôle dans la conception et la planification alors que, justement, les décisions prises aux étapes initiales d'un projet, dont le tracé et le mode choisi, sont généralement déterminantes pour les coûts finaux. Tel que proposé dans le texte à l'étude, ce n'est pas clair qui fait quoi et à quelle étape. Il n'est pas clair non plus qui paie pour quoi, au-delà de l'attente générale d'une contribution des sociétés de transport. Avec l'ajout d'une nouvelle entité, la clarté du partage des rôles est essentielle.

Le PL 61 représente une occasion à saisir pour réfléchir à l'architecture globale du système québécois de développement du transport collectif. Au sommet, le gouvernement, via le ministère des Transports et de la Mobilité durable, doit fixer un cadre et veiller à la coordination des acteurs ainsi que mettre en place des mécanismes de financement qui permettront de réaliser les projets. Avant tout, le gouvernement doit envoyer un signal explicite que nous entrons dans une nouvelle ère ambitieuse du développement des infrastructures, en cohérence avec nos objectifs climatiques, la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, le Plan pour une économie verte et la Politique de mobilité durable. Le gouvernement devrait rester loin des détails des projets, lesquels devraient demeurer une responsabilité principalement locale, et éviter toute ingérence dans les projets, car cela a trop souvent été le cas dans les dernières années. MIQ devrait, quant à elle, établir une vision d'ensemble du développement des infrastructures à l'échelle du Québec, recommander au gouvernement les projets les plus prometteurs et réaliser les projets complexes retenus.

Le palier local doit continuer à occuper un rôle important, non seulement dans les opérations, mais aussi dans la planification et le développement des réseaux. Les sociétés de transport ne doivent pas être réduites à de simples opérateurs. Ce sont elles qui ont les connaissances les plus fines des territoires, des besoins et des populations à desservir, en plus d'être responsables du développement de projets qui ne sont pas jugés majeurs et de la planification régulière des services. Ce sont également les sociétés de transport qui sont les mieux placées pour analyser les coûts et les avantages des projets sur l'ensemble de leur cycle de vie, étant donné qu'elles sont responsables de l'opération et de l'entretien des infrastructures. Il ne faut pas que l'expertise existante en leur sein soit perdue ni leur capacité de planifier.

Selon nous, les projets doivent émaner de l'échelle locale et les sociétés de transport doivent y être étroitement associées à toutes les étapes, même si MIQ est le maître d'œuvre. Les larges pouvoirs vis-à-

vis les municipalités dont bénéficiera MIQ ne doivent pas créer une culture du travail en vase clos et de diktat. Il faut plutôt inscrire dans la loi des mécanismes encourageant une approche partenariale. Dans le même ordre d'idées, même s'il peut être parfois pertinent de confier à MIQ des mandats exceptionnels de planification, ces démarches doivent être complémentaires et non pas en concurrence avec la planification habituelle des sociétés de transport et des municipalités.

Parallèlement à la création de MIQ, il est indispensable de donner les coudées franches aux sociétés de transport pour mieux gérer et réussir les projets qui resteront sous leur juridiction, notamment de maintien des actifs, de mise à niveau des infrastructures et de développement du réseau d'autobus. À cette fin, nous voyons d'un bon œil l'élargissement aux sociétés de transport collectif des nouveaux outils de gestion contractuelle du Projet de loi n° 62, 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.

Enfin, les municipalités, tant locales que régionales et métropolitaines, devraient également être pleinement impliquées pour assurer un arrimage entre la planification des transports et l'aménagement du territoire et pour coordonner les efforts de consolidation urbaine en lien avec les nouvelles infrastructures réalisées par MIQ.

→ **Recommandation 6 : Structurer le système québécois de développement du transport collectif en précisant les responsabilités de chacun, au-delà de MIQ, selon les paramètres suivants :**

- **Le MTQ : le bon fonctionnement du cadre, la coordination des différentes organisations et le financement des immobilisations;**
- **MIQ : la vision d'ensemble du développement des infrastructures, la recommandation à la ministre sur les projets majeurs à retenir et la réalisation de ceux-ci;**
- **Les sociétés de transport : les opérations courantes, le financement des opérations à condition de nouvelles sources de revenu prévisibles et récurrentes, la planification du développement, dont l'idéation de projets majeurs;**
- **Les municipalités : l'arrimage de la planification des transports et de l'aménagement, les opérations de consolidation urbaine en lien avec les projets majeurs.**

→ **Recommandation 7 : Encourager une culture partenariale en prévoyant que les sociétés de**



**transport soient étroitement impliquées dans les projets confiés à MIQ même si celui-ci est le maître d'œuvre.**

**→ Recommandation 8 : Élargir aux sociétés de transport les nouveaux pouvoirs du projet de loi n° 62, afin de leur donner les coudées franches pour réaliser les projets sous leur responsabilité.**

## **LE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS AU SERVICE DE LA CONSOLIDATION URBAINE**

Le projet de loi n° 61 tire son inspiration du modèle de CDPQ Infra et des pouvoirs spéciaux qui lui ont été confiés pour la réalisation du REM. Dans le milieu de l'urbanisme, la perception répandue est que la priorité absolue de la Caisse de dépôt et placement du Québec est de livrer ses projets le plus rapidement et le plus économiquement possible; l'urbanisme étant considéré comme un enjeu facultatif. Or, les projets majeurs de transport collectif ont un énorme potentiel comme levier de transformation et de redéveloppement urbain. Des coûts ou un temps de réalisation supplémentaires peuvent être justifiés si les retombées urbanistiques sont multipliées, par exemple en choisissant un tracé plus compliqué ou dispendieux sur le plan technique, mais offrant des possibilités nettement plus intéressantes de consolidation urbaine. Même si ce n'est pas toujours possible de répondre à toutes les attentes et que des compromis sont parfois nécessaires, l'urbanisme doit être au cœur de la conception des infrastructures de transport.

Le projet de loi prévoit un minimum de prise en compte des enjeux d'aménagement par la consultation des municipalités (art. 29), mais ces exigences sont minimales et limitées aux mandats touchant la planification et non la réalisation d'infrastructures. Ainsi, l'Ordre y voit un risque de répétition de l'expérience du REM, avec une prise en compte déficiente de l'urbanisme et une intégration urbaine laissant à désirer. L'obligation de consultation et de prise en compte de l'urbanisme, y compris des documents de planification, doit être inscrite dans la loi. Cela est primordial, d'autant plus dans le contexte de la nouvelle génération de schéma d'aménagement et de développement (SAD) et, ultimement, des plans d'urbanisme qui devront miser davantage sur la mobilité durable et la consolidation urbaine. Dans une optique de cohérence et de valorisation de la planification, MIQ doit prendre en compte les documents en vigueur sur les territoires dans lesquels il intervient.

De plus, de la même manière que le MIQ doit planifier dans une optique de développement durable et de réduction des émissions de GES (art. 29), il serait pertinent d'inscrire à même son mandat que ses projets doivent concourir à un aménagement plus durable du territoire et s'inscrire en complémentarité des orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Les projets doivent également respecter les orientations de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (article 70.0.2 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme) ainsi que la politique-cadre sur les changements climatiques (article 46.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement). Cette approche sera particulièrement importante advenant que MIQ soit mandatée pour réaliser des projets routiers tels que des ponts et tunnels.

**→ Recommandation 9 : Inscrire dans le projet de loi que MIQ doit prendre en compte les SAD et les plans d'urbanisme lors de la réalisation de ses mandats, que ses projets doivent concourir à un aménagement durable du territoire et respecter les orientations de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire et de la politique-cadre sur les changements climatiques.**

Nous croyons également incontournable que l'agence se dote d'expertises en planification territoriale.. Si ce n'est pas le rôle de la loi constitutive de MIQ de préciser la composition des équipes, nous croyons néanmoins important de souligner l'importance que la future agence soit dotée d'une variété d'expertises, allant bien au-delà du génie et de la gestion de projet, afin d'agir en soutien à un aménagement plus durable du territoire. Il serait également pertinent que cette expertise soit représentée au sein de son conseil d'administration, en intégrant l'urbanisme et l'aménagement du territoire comme expertises recherchées.

**→ Recommandation 10 : Ajouter l'urbanisme et l'aménagement du territoire comme domaines d'expertise recherchés pour le conseil d'administration de MIQ, à l'article 80 du projet de loi.**

Au-delà de la prise en compte de la planification territoriale au sens large, il y a une réflexion plus grande à faire sur la façon de maximiser les retombées urbanistiques des infrastructures en transport collectif, en créant un cadre propice à la densification et au redéveloppement urbain. Dernièrement, les sociétés de

transport ont mis de l'avant l'idée d'avoir des pouvoirs plus élargis pour mettre en valeur leurs propriétés adjacentes aux infrastructures, en s'alliant avec des tiers. Cette approche nous paraît prometteuse, autant comme moyen de faciliter la consolidation urbaine que comme potentielle nouvelle source de revenus.

Il y a aussi une nécessité de mettre en place les conditions pour accélérer le redéveloppement des abords des points d'accès au transport collectif structurant au-delà des propriétés des sociétés de transport. Le modèle TOD commence à faire ses preuves et le redéveloppement de certains secteurs avance bien, mais souvent les projets tardent à se concrétiser et les municipalités sont dans une posture attentiste face aux propriétaires fonciers et aux promoteurs. Afin d'accélérer les opérations de requalification, nous croyons qu'il faut encourager l'émergence d'entités publiques ou sociales fortes ayant comme mandat de concevoir une stratégie d'ensemble pour un secteur à consolider, qui s'occupent de l'acquisition et de la préparation des terrains, de la coordination de la mise à niveau des infrastructures et du domaine public et de la commercialisation des terrains auprès des promoteurs. Ce travail peut être fait par une municipalité directement, comme c'est le cas de l'écoquartier de la Pointe-aux-Lièvres à Québec ou bien par une entité parapublique ou d'économie sociale. Nous pensons, par exemple, à la Société de développement Angus, précurseur au Québec, ou bien au modèle des établissements publics d'aménagement (EPA) en France. Cette façon de faire doit être généralisée afin d'assurer une requalification prompte et de qualité aux abords des points d'accès aux nouvelles infrastructures.

**→ Recommandation 11 : Élargir le pouvoir des sociétés de transport pour mettre en valeur leurs propriétés et réfléchir à d'autres changements législatifs afin d'encourager l'émergence d'entités publiques ou sociales fortes en mesure de coordonner de manière proactive la requalification des terrains autour des points d'accès au transport collectif.**

## **LA CONSULTATION PUBLIQUE, UN INCOUNTURNABLE**

Si le modèle de CDPQ Infra et du REM a effectivement permis de livrer un projet d'envergure plus rapidement que d'habitude, il a aussi été largement critiqué par le milieu municipal et le milieu de l'urbanisme. Plusieurs ont déploré le manque de consultation de la Caisse et sa tendance à travailler en vase clos, de manière peu collaborative avec les municipalités et les autres parties prenantes, en plus de l'externalisation de certains coûts. Si nous reconnaissons la nécessité d'un maître d'œuvre fort ayant le pouvoir de trancher en présence d'avis et d'attentes divergents, nous croyons qu'il faille trouver un juste

milieu entre le désir de plaire à toutes les parties prenantes et l'absence de réelle consultation.

Les dispositions du projet de loi en lien avec la consultation doivent être bonifiées afin de faire en sorte que MIQ ne reproduise pas les façons de faire critiquées. Le projet de loi instaurerait une obligation générale de consulter les entités publiques dans le cadre des mandats de planification de MIQ. En revanche, dans sa mouture actuelle, il n'y a aucune obligation de consultation du grand public ou de la société civile ni aucune autre obligation de consultation en lien avec les projets complexes. L'Ordre considère que, sans être prescriptif sur les moyens, il est impératif de renforcer les obligations de consultation. Tout mandat de planification de l'agence doit comprendre une démarche de consultation, non seulement auprès des ministères et des organismes municipaux concernés, mais aussi auprès des citoyens et de la société civile. De plus, tout projet complexe non assujetti à un examen du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) devrait également faire l'objet d'une démarche de consultation publique organisée par MIQ.

→ **Recommandation 12 : Bonifier les obligations de consultation publique du projet de loi pour :**

- **Les mandats de planification;**
- **Les mandats de projets majeurs non assujettis à un examen du BAPE.**

## CONCLUSION

L'Ordre des urbanistes du Québec soutient la création de Mobilité Infra Québec, y voyant un potentiel de consolider les expertises et d'optimiser la réalisation des projets. Il croit que le Québec gagnerait à ce que le mandat de cette agence soit élargi pour qu'elle joue un rôle-conseil auprès de la ministre des Transports et qu'elle contribue à développer une vision d'ensemble du développement des infrastructures, dans une optique de dépolitisation des choix. Il est également impératif de préciser dans sa mission qu'elle doit prendre en compte la planification en aménagement du territoire et concourir à un aménagement plus durable de celui-ci.

Le gouvernement doit voir plus loin que la création d'une nouvelle structure pour véritablement donner un nouvel élan à la construction de nouvelles infrastructures de transport collectif. Il faut notamment profiter de ce projet de loi pour mieux structurer le système de planification et de réalisation des infrastructures en transport collectif pour assurer un partage des rôles clair et logique de chacune des entités impliquées, afin que l'ajout de MIQ ne soit pas source de nouvelles frictions. Surtout, le gouvernement doit régler définitivement la question du financement afin d'assurer de nouvelles sommes pérennes et prévisibles pour le développement, mais aussi pour les opérations et le maintien des infrastructures. Indépendamment de la création de MIQ, il ne sera pas possible de développer massivement le transport collectif sans y consacrer des moyens à la hauteur des ambitions et créer des conditions gagnantes permettant de planifier à long term

## SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** : Réformer de manière fondamentale le financement du transport collectif de manière à :
- Atteindre la parité entre les investissements en transport collectif et dans le réseau routier, tel que prévu par le Plan pour une économie verte;
  - Assurer un cadre de financement stable, prévisible et dépolitisé pour le développement qui permette la planification de l'expansion des réseaux à long terme;
  - Mettre en place de nouvelles sources de financement autonome pour soutenir les opérations et le maintien des actifs.
- **Recommandation 2** : Préciser dans le projet de loi les sources de financement de MIQ ainsi que la contribution attendue de la part des sociétés de transport et des municipalités.
- **Recommandation 3** : Prévoir une représentation des sociétés de transport sur le conseil d'administration de MIQ.
- **Recommandation 4** : Élargir le mandat du MIQ pour comprendre, au-delà des projets complexes d'infrastructures (art. 4) et des mandats d'analyse au choix du gouvernement (art. 5) :
- La responsabilité d'élaborer une vision globale du développement des infrastructures de transport collectif au Québec, sur une échelle temporelle de moyen à long terme;
  - Un rôle de conseiller auprès de la ministre, notamment pour définir des critères objectifs de ce qui constitue un projet complexe et pour proposer les projets à réaliser sous sa juridiction;
  - Un rôle dans l'amélioration en continu des façons de faire en matière de planification et de réalisation des infrastructures de transport collectif.
- **Recommandation 5** : Encourager une culture de transparence au sein de MIQ, en rendant publiques la documentation et ses recommandations à la ministre, en basant ses choix sur des

critères objectifs explicités et en assumant mieux les décisions de nature politique.

- **Recommandation 6** : Structurer le système québécois de développement du transport collectif en précisant les responsabilités de chacun, au-delà de MIQ, selon les paramètres suivants :
- Le MTQ : le bon fonctionnement du cadre, la coordination des différentes organisations et le financement des immobilisations;
  - MIQ : la vision d'ensemble du développement des infrastructures, la recommandation à la ministre sur les projets majeurs à retenir et la réalisation de ceux-ci;
  - Les sociétés de transport : les opérations courantes, le financement des opérations à condition de nouvelles sources de revenu prévisibles et récurrentes, la planification du développement, dont l'idéation de projets majeurs;
  - Les municipalités : l'arrimage de la planification des transports et de l'aménagement, les opérations de consolidation urbaine en lien avec les projets majeurs.
- **Recommandation 7** : Encourager une culture partenariale en prévoyant que les sociétés de transport soient étroitement impliquées dans les projets confiés à MIQ même si celui-ci est le maître d'œuvre.
- **Recommandation 8** : Élargir aux sociétés de transport les nouveaux pouvoirs du projet de loi n° 62, afin de leur donner les coudées franches pour réaliser les projets sous leur responsabilité.
- **Recommandation 9** : Incrire dans le projet de loi que MIQ doit prendre en compte les SAD et les plans d'urbanisme lors de la réalisation de ses mandats, que ses projets doivent concourir à un aménagement durable du territoire et respecter les orientations de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire et de la politique-cadre sur les changements climatiques.
- **Recommandation 10** : Ajouter l'urbanisme et l'aménagement du territoire comme domaines d'expertise recherchés pour le conseil d'administration de MIQ, à l'article 80 du projet de loi.
- **Recommandation 11** : Élargir le pouvoir des sociétés de transport pour mettre en valeur leurs propriétés et réfléchir à d'autres changements législatifs afin d'encourager l'émergence d'entités publiques ou sociales fortes en mesure de coordonner de manière proactive la requalification des

terrains autour des points d'accès au transport collectif.

→ **Recommandation 12** : Bonifier les obligations de consultation publique du projet de loi pour :

- Les mandats de planification;
- Les mandats de projets majeurs non assujettis à un examen du BAPE.

**RÉDACTION**

*David Alfaró Clark, urbaniste*

*Conseiller aux affaires publiques et gouvernementales*



