



MÉMOIRE

Miser sur le transport en commun, un puissant
outil de décarbonisation des transports

*Mémoire présenté à la Commission des transports et de
l'environnement*

Dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi
no 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la
lutte contre les changements climatiques et à favoriser
l'électrification

Le 17 janvier 2020



Table des matières

Sommaire exécutif	3
<i>Comment rendre le TEC plus attrayant?</i>	<i>4</i>
<i>Synthèse des recommandations de l'ATUQ</i>	<i>4</i>
Introduction	6
Les modifications principales et préoccupantes apportées par le projet de loi 44	7
Nouveau Fonds d'électrification et de changements climatiques	8
Une approche de gestion pour guider le gouvernement dans ses choix d'investissements	10
<i>Conclusion</i>	<i>16</i>



Sommaire exécutif

Au quotidien, le transport en commun (TEC) offre l'opportunité à près d'un million de personnes de partout au Québec de se déplacer de manière accessible et économique, en plus de contribuer à l'équité sociale, à la réduction de la congestion routière et à la réduction des émissions de GES. Peu de secteurs contribuent autant au développement durable du Québec que le TEC, et ce, tant au niveau social, environnemental qu'économique.

Ceci semble compris par le gouvernement, car depuis quelques années, nous avons constaté qu'il reconnaissait de plus en plus le TEC comme une solution durable aux enjeux de la société québécoise. Cela s'est reflété dans ses orientations, stratégies et mesures comme celles de la Politique de mobilité durable 2030 (PMD). Toutefois, comme mentionné dans le présent mémoire, les sociétés de transport en commun (STC) font face à des défis pour la mise en œuvre de la PMD notamment en ce qui concerne l'augmentation de l'offre de service de 5 % par année, un objectif de la PMD pour contribuer à la réduction des émissions de GES du secteur des transports. Le projet de loi 44 (PL44), modifie fondamentalement les règles d'un levier financier important à la lutte aux changements climatiques, levier qui doit permettre la réduction des émissions de GES, en permettant la recherche et la mise en œuvre de solutions face à ce défi.

Le secteur des transports est celui qui produit le plus d'émissions de GES au Québec. En 2017, il représentait 43,3 % des émissions totales. Réduire les émissions de GES liées aux transports demeure un défi majeur au Québec, mais chose certaine, le TEC a un potentiel de décarbonisation énorme via l'électrification, mais surtout via une augmentation de sa part modale, ce qui est cohérent avec l'objectif de la PMD. Par contre, provoquer un transfert modal des utilisateurs de l'auto au profit du TEC n'est pas simple. Pour y arriver, il faut que le TEC devienne une option attrayante et une option de choix.



Comment rendre le TEC plus attrayant?

En bonifiant le service de transport en commun; en améliorant les infrastructures et en en assurant leur maintien; en offrant des solutions d'information voyageur; en mettant en place des mesures préférentielles pour sortir les gens de la congestion, en offrant des solutions de « premier et dernier km », en aménageant des terminus et stationnements verts; en offrant des abribus confortables, etc.

À cela s'ajoute l'électrification des réseaux. Actuellement, toutes les STC ont cette volonté, mais les mesures en place ne permettent pas la réalisation optimale des projets. Pour remédier à la situation, il existe des pistes de solutions et, selon l'ATUQ, elles se résument ainsi :

- Que le TEC bénéficie d'un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant.
- Que certaines modalités des programmes de subvention financés par les divers fonds soient revues.
- Que les processus d'approbation des projets soient simplifiés et plus agiles.
- Que l'évaluation et la priorisation des projets financés par le nouveau Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) soient justes et rigoureuses et qu'elles considèrent les nombreux bénéfices du TEC.

Par ailleurs, certains éléments du PL44 suscitent certaines inquiétudes pour le secteur du TEC notamment le retrait de l'engagement du 2/3 au transport et l'absence du ministre des Transports du processus décisionnel. L'ATUQ est ravie de participer aux consultations et espère travailler de concert avec le gouvernement pour la mise en œuvre de cette importante étape qui permettra au Québec de mettre en place des mesures fortes pour lutter contre les changements climatiques et pour réduire ses émissions de GES.

Synthèse des recommandations de l'ATUQ



Recommandation 1

Adopter une méthode éprouvée, juste, équitable et transparente pour quantifier les émissions de GES réduites et évitées, selon les différents projets qui lui seront présentés, incluant ceux liés au TEC et surtout que cette méthode considère les cobénéfices du TEC.

Recommandation 2

Mettre en place un processus de gestion simple, agile et mené par des experts pour guider le gouvernement dans tous ses choix d'investissement des sommes provenant du FECC (via les programmes ou le FORT) avant et pendant la réalisation des projets retenus.

Recommandation 3

Prévoir à la nouvelle loi une clause selon laquelle « le gouvernement **doit** déterminer une part minimale à consacrer à des mesures en transport et qu'il **doit** déterminer des sommes pour des mesures applicables au transport en commun et aux alternatives à l'auto solo ». À cette fin, le maintien de la règle des 2/3 *comme part minimale est donc demandé*.

Recommandation 4

Conserver le ministre des Transports dans le processus décisionnel de la part minimale des revenus du SPEDE qui seront destinés aux mesures applicables aux transports.

Recommandation 5

Maintenir, voire bonifier les sommes des programmes PADTC et PAGTCP (issues du SPEDE ou du FECC), afin de permettre les augmentations d'offres de service en TEC. À cette recommandation s'ajoute aussi celle de simplifier les modalités de ces programmes.

Recommandation 6

Préciser rapidement le financement des projets d'électrification et prévoir des processus d'approbation plus agiles et simplifiés afin que les STC puissent électrifier leurs réseaux dans les meilleurs délais.

Recommandation 7

Assurer que dans le cadre de son nouveau rôle, le Commissaire au développement durable maintienne le travail de reddition de comptes rigoureux qui a été réalisé par le Conseil de gestion du Fonds vert et que ceux-ci soient arrimés et cohérents à la PMD, tout en demeurant simples et non redondants avec d'autres redditions.



Introduction

L'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) représente les neuf sociétés de transport en commun du Québec ainsi qu'exo qui, collectivement, desservent les plus grandes villes de la province, soit Montréal et ses couronnes nord et sud, Québec, Lévis, Laval, Longueuil, Gatineau, Trois-Rivières, Saguenay et Sherbrooke. Au total, c'est plus de 60 % de la population québécoise et 99 % des déplacements faits en transport en commun au Québec qui sont représentés par l'ATUQ.

Plus spécifiquement, l'ATUQ cumule des mandats à la fois distincts et complémentaires. D'une part, elle assure la concertation de ses membres et leur représentation publique afin de promouvoir le TEC et le positionnement de ses membres en tant qu'acteurs incontournables de la mobilité durable. D'autre part, elle offre des services de soutien à l'acquisition de véhicules et de systèmes de transport et effectue des représentations auprès des manufacturiers. Elle identifie également les meilleures pratiques et procède à une veille technologique qui assure une amélioration constante des performances des véhicules et systèmes de transport, toujours au bénéfice de ses membres, de ses partenaires et de l'industrie du TEC.

Il est important de rappeler qu'au quotidien, le TEC offre l'opportunité à près d'un million de personnes de partout au Québec de se déplacer de manière accessible et économique, en plus de contribuer à l'équité sociale, à la réduction de la congestion routière et à la réduction des émissions de GES. C'est donc dire que peu de secteurs contribuent autant au développement durable du Québec que le TEC, et ce, tant au niveau social, environnemental qu'économique.

Il est aussi important de mentionner que l'ATUQ et ses membres ont été encouragés, lors de sa journée à l'Assemblée nationale, le 25 septembre 2019, par le fait que les élus de tous les partis reconnaissent de plus en plus le TEC comme une solution durable aux enjeux de la société québécoise. L'ATUQ avait aussi noté que le gouvernement miserait sur le TEC pour atteindre plusieurs de ses ambitieux objectifs, comme l'a mentionné le premier ministre, M. François Legault, lors de son discours inaugural, en novembre 2018 :

- *Nous allons aussi investir de façon importante dans les transports collectifs et surtout, on va s'assurer que les projets se réalisent.*
- *Ces investissements vont bénéficier aux Québécois qui vont pouvoir se déplacer de façon plus efficace et plus confortable, tout en réduisant la congestion et la pollution.*
- *Nous devons aussi accélérer l'électrification des transports : trains, autobus, camions, autos.*
- *En plus de réduire nos GES, l'électrification des transports va nous enrichir en remplaçant nos importations de pétrole par l'électricité propre qu'on produit chez nous.*

- *Transports collectifs et électrification sont deux domaines où la croissance économique et la lutte contre les changements climatiques vont de pair et servent les intérêts des Québécois.*
- *Les méthodes de gestion trop rigides et la lourdeur administrative sont démoralisantes pour les employés et nuisent à l'efficacité gouvernementale. On doit renverser cette tendance.*

Depuis, le gouvernement a posé des gestes concrets, notamment avec la mise en œuvre de la PMD. L'ATUQ souhaite maintenant que les actions et moyens qui découleront du PL44 offrent au secteur des transports, principalement celui des transports collectifs et actifs, **un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant**, permettant le maintien des actifs des STC, le développement des offres de service et leur exploitation soutenue pour le service régulier et le transport adapté, de même que l'électrification des réseaux. À cette fin, il importe que l'évaluation et la priorisation des projets financés par le nouveau Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) soient justes et rigoureuses et qu'elles considèrent les nombreux bénéfices du TEC.

Les modifications principales et préoccupantes apportées par le projet de loi 44

À la lecture du PL44, les membres de l'ATUQ sont préoccupés par plusieurs aspects. Les trois suivants étant les plus importants:

1. L'absence de précisions quant au cadre, balises ou méthode pour faire les choix d'investissement provenant du nouveau FECC.
2. Le projet de loi modifie les règles régissant le Fonds vert, qu'il renomme « Fonds d'électrification et de changements climatiques » (FECC), notamment en remplaçant la règle actuelle selon laquelle les 2/3 des revenus du système de plafonnement et d'échanges de droits d'émission (SPEDE) et communément appelé « marché du carbone » sont réservés aux mesures applicables aux transports par une règle permettant au gouvernement de déterminer la part minimale de ces revenus qui peut être réservée à cette fin.
3. Le retrait du ministre des Transports du processus décisionnel de la part minimale des revenus du SPEDE qui seront destinés aux mesures applicables aux transports.



Nouveau Fonds d'électrification et de changements climatiques

Comme mentionné précédemment, le Fonds vert est renommé « Fonds d'électrification et de changements climatiques » (FECC). Au-delà du changement de nom, des changements importants sont effectués pour attribuer, voire utiliser les fonds disponibles à travers divers programmes gérés par des ministères et organismes. À l'article 6 du PL44, le nouveau libellé de l'article 15.1 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs se lit comme suit :

« est institué le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) et que ce fonds est affecté au financement, dans le respect des principes, des orientations et des objectifs établis dans la politique-cadre sur les changements climatiques, de toute mesure visant la lutte contre les changements climatiques, notamment au moyen de l'électrification, ainsi que des activités du ministre en cette matière. Le fonds sert notamment à financer des activités, des projets ou des programmes visant à stimuler l'innovation technologique et sociale, la recherche et le développement, l'acquisition de connaissances, l'amélioration des performances ainsi que la sensibilisation et l'éducation de la population en matière de lutte contre les changements climatiques. Les sommes portées au crédit du fonds peuvent, en outre, être utilisées pour l'administration et le versement de toute aide financière prévue par un programme élaboré par le gouvernement ou par le ministre, ou par tout autre ministre ou organisme public partie à une entente conclue en vertu de l'article 15.4.3 ou à qui un mandat a été confié en vertu de cet article. »

Bien que cet article donne de l'information sur les fins auxquelles les fonds peuvent être utilisés, le PL44 ne précise pas les critères selon lesquels les fonds seront attribués aux divers programmes et subséquemment aux projets. **Plus spécifiquement les membres de l'ATUQ se demandent de quelle façon les sommes du FECC seront dépensées, c'est-à-dire comment se feront les choix d'investissement?** Le PL44 n'est pas explicite à cet égard et nous comprenons que les orientations et les objectifs établis dans la nouvelle politique-cadre sur les changements climatiques apporteront quelques précisions.

Le PL44 mentionne toutefois que :

*« le nouveau FECC sera affecté uniquement au financement de mesures visant la lutte contre les changements climatiques. Également, à l'article 6, le nouveau libellé de l'article 15.2, mentionne que **le ministre est responsable de la gestion du fonds**, qu'il assure dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence. À cette fin, il privilégie une gestion axée sur les **meilleurs résultats** à obtenir pour assurer le respect des principes, des orientations et des objectifs gouvernementaux, en particulier ceux prévus à la politique-cadre sur les changements climatiques. »*

La notion de **meilleurs résultats** est sujette à interprétation et demande à être précisée. Serait-il question ici de *favoriser les investissements là où les réductions sont les plus efficaces, c'est-à-dire là où ils sont les plus rentables (compte tenu du ratio \$/t éq. CO2*



réduite)?, tel que mentionné dans l'Analyse d'impact réglementaire du projet de loi visant la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et de la transition énergétique?¹ Sur ce point, le Bilan mi-parcours 2017-2018 du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC)² mentionne ce qui suit : « l'expertise des partenaires gouvernementaux du PACC 2013-2020 en matière de quantification de GES est relativement nouvelle et continue de se développer à vitesse variable d'un ministère et organisme à l'autre. La disponibilité de cette expertise a une incidence sur les évaluations des potentiels de réduction d'émissions de GES, tant lors de l'élaboration des politiques et des plans d'action que lors de leur mise en œuvre. Compte tenu de l'importance de ces évaluations dans la prise de décision, le MDDELCC poursuivra ses efforts pour faire valoir les meilleures pratiques en la matière et le développement de l'expertise dans la quantification des GES chez les partenaires du PACC 2013-2020. »

La question de l'évaluation des investissements est vraiment importante et il est essentiel que le gouvernement s'assure que la méthode utilisée pour quantifier les émissions de GES réduites et évitées des projets qui lui seront présentés, incluant ceux liés au TEC, soit **éprouvée, juste, équitable et transparente** afin de faire les meilleurs choix. Cette méthode doit aller au-delà des retours immédiats sur les investissements, mais doit aussi évaluer les bénéfices sur le long terme. À titre d'exemple, un critère important qui doit faire partie de l'évaluation est celui du transfert modal des utilisateurs vers des modes collectifs et actifs qui, en plus de réduire les émissions de GES, réduisent aussi la congestion routière et les inégalités sociales, qui ont des effets bénéfiques sur la santé publique, qui améliorent la sécurité routière et qui réduisent les coûts en infrastructures publiques. Ainsi, en raison de ces nombreux bénéfices additionnels, le transfert d'un utilisateur de son auto à un mode collectif doit être priorisé au changement d'une auto à essence à un véhicule électrique. Également, il serait bien de privilégier le bien collectif, plutôt que l'individualisme, c'est-à-dire la notion de mobilité collective et partagée, plutôt que la mobilité individuelle. Ce sont de tels critères qui devraient être utilisés pour évaluer les projets et faire les choix d'investissement.

De plus, comme c'est le cas pour tous les investisseurs, les bénéfices escomptés doivent être suivis à travers le temps afin d'ajuster le tir au besoin. Cependant, il est important de mentionner qu'un engagement dans un projet à long terme doit pouvoir compter sur un financement soutenu afin de mener à terme sa réalisation malgré des facteurs externes ou autres projets qui peuvent remettre en question sa complétude. Ce processus d'évaluation et de suivi requiert donc la mise en place d'une approche de gestion qui doit accompagner le FECC.

¹ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Analyse d'impact réglementaire du projet de loi visant la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et de la transition énergétique, 2019, 12 pages. Page 3. [En ligne]. <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/AIR-loi-fonds-vert.pdf>

² Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Bilan mi-parcours du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, 2017, 78 pages. Page 22. [En ligne]. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/bilan/bilanPACC-mi-parcours.pdf>



Une approche de gestion pour guider le gouvernement dans ses choix d'investissements

Il est important de mettre en place un processus de gestion pour effectuer les choix et suivre la mise en œuvre des projets. Ce processus doit être simple, agile et mené par des experts pour guider le gouvernement dans ses choix d'investissement des sommes provenant du FECC. Selon l'ATUQ, les trois éléments suivants devraient être considérés pour évaluer, puis prioriser les projets :

1. Utiliser des critères complets, qui évaluent **globalement** les bénéfices, même ceux indirects et induits, comme le fait la méthode développée par l'American Public Transportation Association (APTA) et utilisée par le consultant *Golder dans une étude réalisée dans les cas du transport collectif en 2016 pour la grande région de Montréal*³.
2. Une approche d'investissement **objective et équitable plutôt qu'arbitraire**.
3. Une **reddition de comptes rigoureuse**, mais simple qui s'arrime à celle de la PMD.

Recommandation 1

Adopter une méthode éprouvée, juste, équitable et transparente pour quantifier les émissions de GES évitées, selon les différents projets qui lui seront présentés, incluant ceux liés au TEC et surtout que cette méthode considère les cobénéfices du TEC.

Recommandation 2

Mettre en place un processus de gestion simple, agile et mené par des experts pour guider le gouvernement dans tous ses choix d'investissement des sommes provenant du FECC (via les programmes ou le FORT) avant et pendant la réalisation des projets retenus.

Ces deux recommandations sont indispensables pour prioriser les projets et pour faire les meilleurs choix d'investissements issus du FECC. L'ATUQ offre son entière collaboration aux instances qui en seront responsables, que ce soit l'éventuel Bureau de l'électrification de l'économie et des changements climatiques ou autre.

La proportion des investissements dédiés au secteur des transports ne sera pas garantie si le PL44 est adopté tel quel.

L'actuelle loi constitutive du MDDELCC⁴ prévoit, à l'article 15.4.1

que les 2/3 des revenus du marché du carbone sont affectés à des mesures applicables au secteur des transports, dont la responsabilité de mise en œuvre peut relever de différents ministères et organismes. Dans le texte de Loi actuel, il est textuellement mentionné que : « Cette balise, qui n'existait pas dans le cadre du PACC 2006-2012, a été introduite en 2013

³ Rapport de quantification des émissions de gaz à effet de serre évitées par le transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal, novembre 2016. [En ligne] http://www.stm.info/sites/default/files/pdf/fr/rapport_quantification_ges_evites.pdf.

⁴ Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, article 15.4.1.



dans la loi constitutive du MDDELCC afin d'assurer la canalisation⁵ d'une portion significative des investissements vers le secteur qui émet le plus de GES au Québec. » **Ces sommes permettent notamment d'assurer la disponibilité de sommes récurrentes allouées au maintien de l'augmentation de l'offre de service en transport collectif qui a été réalisée entre 2006 et 2012.** Depuis le 1^{er} avril 2017, le gouvernement, sur recommandation du ministre des Finances, du ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports et de la ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, détermine annuellement les sommes affectées au transport en commun et aux modes de transport des personnes autres que l'« auto solo ». Celles-ci sont virées du Fonds vert au Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT).

À l'article 8 du PL44, il est mentionné que les articles 15.4.1 à 15.4.1.2 de cette loi sont remplacés par les suivants **et c'est ce qui inquiète les membres de l'ATUQ.**

15.4.1. Le gouvernement peut, sur recommandation du ministre des Finances et du ministre responsable de l'application de la présente loi, **déterminer une part minimale** du produit de la vente des droits d'émission visés au deuxième alinéa de l'article 46.6 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) réservée au financement de mesures applicables aux transports.

Le gouvernement peut également déterminer, sur recommandation de ces ministres, des sommes portées au crédit du fonds qui sont affectées à des mesures applicables au transport en commun et à des programmes d'aide financière qui favorisent le développement et l'utilisation du transport en commun des personnes ou le développement et l'utilisation de modes de transport de personnes, à l'exception du véhicule de promenade dont le seul occupant est le conducteur. Les sommes ainsi affectées sont virées, par le ministre, au Fonds des réseaux de transport terrestre institué par le paragraphe 1^o de l'article 12.30 de la Loi sur le ministère des Transports (chapitre M-28). Les sommes visées au deuxième alinéa de l'article 46.8.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement sont exclues de l'application du présent article.

Dans l'article 1 du PL44, la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001) est modifiée par l'insertion, après l'article 10, du suivant :

10,1 Le ministre est d'office le conseiller du gouvernement sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques et il en assure la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale. [...] Le ministre assure la cohérence et la coordination des politiques, des plans d'action, des programmes, des processus de concertation et des autres mesures du gouvernement, des ministères et des organismes publics qui concernent la lutte contre les changements climatiques et est associé à leur élaboration. Chaque ministre ou organisme public concerné demeure responsable du choix et de la mise en œuvre des moyens pour atteindre les résultats.

⁵ Les sommes destinées au transport collectif font l'objet de transferts au Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), dont le montant est déterminé annuellement par décret gouvernemental.



Ces changements législatifs remplacent donc une règle objective et quantifiable par une approche imprécise, voire variable, qui la soustrait d'un engagement ferme envers le TEC. Ces changements inquiètent les membres de l'ATUQ qui sont engagés dans des projets importants de développement et d'électrification tous liés aux objectifs de la PMD. Ces projets requièrent des sources de financement dédiées, pérennes, prévisibles, cohérentes et suffisantes afin de porter fruit.

Ne pas avoir de balises claires, équitables et explicites risque de provoquer un éparpillement des fonds dirigés vers divers projets tous présentant *prima facie* des bénéfices intéressants. Les membres de l'ATUQ comprennent donc l'importance de la politique-cadre qui viendra baliser la gestion du FECC. Cette politique devrait préciser les stratégies d'investissement comme le font les comités d'investissement des grands fonds publics et privés. Les membres de l'ATUQ proposent, qu'en cohérence avec les constats, notamment ceux du bilan de mi-parcours du PACC, et diverses politiques du gouvernement comme la PMD, le TEC soit maintenu comme un bénéficiaire important des fonds disponibles avec une **part minimale** établie à la politique-cadre. Le maintien de la règle du 2/3 nous semble justifié afin d'aider la réalisation des projets de TEC. À noter que d'autres sources de financement sont aussi requises pour compléter le financement des investissements mentionnés précédemment.

Recommandation 3

Prévoir à la nouvelle loi une clause selon laquelle « le gouvernement **doit** déterminer une part minimale à consacrer à des mesures en transport et qu'il **doit** déterminer des sommes pour des mesures applicables au transport en commun et aux alternatives à l'auto solo ». À cette fin, le maintien de la règle des 2/3 *comme part minimale est donc demandé*.

Rôle du ministre des Transports dans le processus décisionnel

Puisque le transport est le plus grand émetteur de GES et celui présentant le meilleur potentiel de réduction de GES, les membres de l'ATUQ croient que la présence du ministre des Transports à la table décisionnelle est aussi essentielle. Cette présence pourra assurer l'importance qui sera accordée aux projets d'investissement liés aux transports et permettra une reddition de compte agile et en continu pour ce qui est des projets sous sa responsabilité.

Recommandation 4

Conserver le ministre des Transports dans le processus décisionnel de la part minimale des revenus du SPEDE qui seront destinés aux mesures applicables aux transports.

Utilisation du nouveau FECC par les sociétés de transport

Les membres de l'ATUQ bénéficient actuellement des sommes du Fonds vert (qui lui, tire ses revenus de plusieurs sources, dont la vente d'unités d'émission de gaz à effet de serre dans le cadre du SPEDE) par le biais du Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) et du Programme d'aide au transport collectif des personnes et aux immobilisations en transport en commun (PAGTCP). Ces programmes financent en partie les coûts liés à l'exploitation des réseaux de transport. Le nouveau FECC devra prendre le



relais au niveau du financement de ces programmes ou, à défaut, un autre mode de financement devra être prévu pour ces programmes qui sont essentiels pour les membres de l'ATUQ. Les STC ont également plusieurs projets qui visent l'adaptation aux changements climatiques et pour lesquels les programmes d'aide doivent être également ajustés. L'un de ces projets d'envergure est l'électrification des réseaux de transport.

Financement de l'exploitation et de l'augmentation de l'offre de service

Ce qui est énoncé précédemment est d'autant plus préoccupant, puisque le financement de l'exploitation des réseaux de TEC et de l'augmentation des offres de service est déjà un enjeu majeur connu. Il est désormais évident que, pour réduire et éviter les émissions de GES au Québec, il faudra continuer à agir en transport en augmentant l'offre de mobilité durable, avec, au premier rang, les transports actifs et collectifs. Ceci est cohérent avec le *Plan d'action 2018-2023 de la PMD*, où il est mentionné *qu'afin d'atteindre la cible de 37,5% de réduction des émissions de GES, il est nécessaire d'augmenter l'offre de service de transport en commun de 5 % par année*. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement s'est engagé à *bonifier à la fois le PADTC et le PAGTCP*.

Toutes les STC sont déjà à l'œuvre pour réaliser les engagements de la PMD. Toutefois, à ce jour, celles qui visent une augmentation de leur offre de service de 5 % annuellement estiment que le financement actuellement disponible ne le permet pas, et que cela est attribuable à des paramètres spécifiques du PADTC qui utilise comme année de référence des taux de 2007, ce qui a pour effet de ne financer qu'approximativement 30 % des coûts admissibles au lieu de 50 % comme mentionné dans le programme. Le fait que les coûts associés à l'augmentation de l'offre de service ne sont pas financés adéquatement met en péril la mise en œuvre de la PMD et ainsi l'atteinte de l'objectif gouvernemental de réduction des émissions de GES. L'ATUQ profite des consultations sur le PL44 pour sensibiliser les élus de tous les partis sur cet enjeu majeur qui touche deux programmes spécifiques du ministère des Transports soit le PADTC et le PAGTCP.

Recommandation 5

Maintenir, voire bonifier les sommes des programmes PADTC et PAGTCP (issues du SPEDE ou du FECC), afin de permettre les augmentations d'offres de service en TEC et la mise en place de mesures d'adaptation aux changements climatiques. À cette recommandation s'ajoute aussi celle de simplifier les modalités de ces programmes, comme mentionné plus haut.

L'ajout du volet électrification à la nouvelle politique-cadre sur les changements climatiques

Le fait que *l'électrification* soit clairement inscrite dans le titre du PL44 et que celui-ci renomme le Fonds vert par le Fonds d'électrification et de changements climatiques en plus d'établir un Bureau de l'électrification de l'économie et des changements climatiques envoie un signal clair indiquant que l'électrification est plus que jamais une priorité gouvernementale. Les STC l'avaient déjà bien saisi et celles-ci sont déjà engagées dans cette transition vers l'électrification, avec l'achat d'autobus hybrides depuis 2014 et



maintenant l'intégration graduelle de véhicules tout électriques au sein de leurs flottes. L'objectif de la PMD qui stipule que seuls les autobus 100 % électriques seront subventionnés à partir de 2025 est aussi venu concrétiser davantage cette orientation.

Cependant, il est essentiel de préciser que l'électrification des réseaux de transport va au-delà de l'acquisition d'autobus électriques. En effet, cela comporte plusieurs enjeux complexes qui doivent être analysés. Des études et tests sont en cours au sein de toutes les STC pour s'assurer de retenir les bons choix technologiques; déterminer les besoins d'adaptation ou de construction de garages afin de permettre la recharge des véhicules; préciser l'adaptation des offres de service selon l'autonomie des véhicules disponibles; formation de la main-d'œuvre qui pour l'entretien de ces véhicules électriques, etc.

L'utilisation du FECC pour financer des projets d'électrification devrait permettre de couvrir l'ensemble des véhicules de transport collectif de tous les organismes publics de transport collectif. À cet égard, il importe de souligner le caractère particulier d'exo qui est limité dans sa capacité d'électrifier ses services ferroviaires et d'autobus avec la formule actuelle. En ce qui concerne les services d'autobus, le modèle d'affaires actuel d'exo est fondé sur la sous-traitance y compris pour la fourniture des véhicules et des garages. Similairement, les trains qu'exo exploite circulent sur des emprises appartenant au Canadien Pacifique (CP) et au Canadien National (CN) qui les utilisent principalement pour le transport de marchandises. L'électrification de ces lignes dépend de la volonté du CP et du CN. Dans ce contexte, il est essentiel de prendre en considération ce modèle d'affaires afin d'assurer qu'exo puisse bénéficier de subventions gouvernementales, au même titre que les autres organismes publics de transport collectif, afin de financer des projets d'électrification qui contribuent à la mobilité durable.

Financement de l'électrification des réseaux de transport

À ce jour, nous ignorons de quelle façon seront financées les infrastructures de recharge, puisqu'Hydro-Québec n'ira pas de l'avant avec le financement des installations requises par les STC malgré que cela lui est permis à la suite de la modification à sa loi par l'adoption du projet de Loi 106 (*Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*). Les travaux entre l'ATUQ, les STC et les instances gouvernementales n'ont mené à aucun cadre financier laissant présumer que le financement devra provenir des programmes existants, ce qui inquiète les STC, puisque les sommes actuellement disponibles pour le maintien des actifs et le développement de l'offre de service sont déjà estimées comme étant insuffisantes. L'électrification ne peut se réaliser aux dépens du maintien et du développement de l'offre de service.

Au-delà de l'argent, le temps est aussi un enjeu majeur

Les processus actuels liés aux projets et aux demandes de financement sont complexes, longs, peu flexibles, et ils touchent la plupart des investissements en TEC, quelle que soit leur ampleur, y compris ceux d'électrification. Concrètement, les STC doivent utiliser les processus associés aux grands projets pour obtenir les autorisations de financement (dépôt de dossier d'opportunité, dossier d'affaires, etc.) pour les projets d'agrandissement et d'électrification des centres d'entretien et d'exploitation. Cela n'est pas conséquent avec



l'objectif gouvernemental d'électrifier rapidement les réseaux de TEC dans un contexte d'urgence climatique où l'on veut agir dans les meilleurs délais.

Recommandation 6

Préciser rapidement le financement des projets d'électrification et prévoir des processus d'approbation plus agiles et simplifiés afin que les STC puissent électrifier leurs réseaux dans les meilleurs délais.

Une reddition de compte rigoureuse en cohérence avec la PMD et les bénéfices escomptés

Deux enjeux importants supportent la mise en place d'une reddition rigoureuse. Dans un premier temps il s'agit d'éviter les dérapages et la critique, comme ce fut le cas pour le Fonds vert. Le gouvernement reconnaît la nécessité d'une transparence dans la gestion des fonds publics, et ce principe s'applique d'autant plus au FECC qui sera constamment sous la loupe publique.

Deuxièmement, il s'agit d'assurer la cohérence dans les actions gouvernementales qui s'exprime grâce à des politiques et programmes. Le processus de reddition doit non seulement assurer que les sommes soient bien investies, mais aussi qu'elles le soient en appuyant les grandes orientations et objectifs fixés par le gouvernement. À cette fin le PL44 abolit le Conseil de gestion du Fonds vert et transfère certaines de ses responsabilités au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, en plus de modifier la Loi sur le vérificateur général pour ajouter aux responsabilités du commissaire au développement durable celle de faire part annuellement, dans la mesure qu'il juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec le FECC.

Un commentaire cependant, la reddition de compte doit à la fois être rigoureuse et complète, mais relativement simple en éliminant les redondances avec d'autres redditions, validations, vérifications et audits. Les membres de l'ATUQ tiennent à mentionner que le temps passé à soumettre des rapports de suivis ne cesse de s'accroître nécessitant des ressources additionnelles qui pourraient être investies dans des services.

Recommandation 7

Assurer que dans le cadre de son nouveau rôle, le Commissaire au développement durable maintienne le travail de reddition de comptes rigoureux qui a été réalisé par le Conseil de gestion du Fonds vert et que ceux-ci soient arrimés et cohérents à la PMD, tout en demeurant simples et non redondants avec d'autres redditions.



Conclusion

Le temps est venu de passer en mode accéléré pour ne pas rater nos objectifs!

Concluons notre mémoire d'abord avec un extrait du *Bilan mi-parcours 2017-2018 du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, page 27 où il est mentionné que :

Les investissements en transport collectif génèrent une multitude d'avantages pour la société québécoise : réduction de la congestion routière, réduction des coûts associés à cette congestion et amélioration de la qualité de vie des citoyens, réduction de la pollution atmosphérique, options accrues de mobilité durable, notamment pour certaines clientèles qui n'ont pas accès à l'automobile, etc. Les bénéfices relatifs à la réduction des émissions de GES qui motivent les investissements dans ce domaine sont venus s'ajouter, depuis quelques années, aux facteurs qui entrent dans la prise de décision dans ce domaine. Le transport collectif constitue ainsi un élément structurant essentiel pour le développement du Québec qui devrait faire partie de toute politique de mobilité durable, de développement durable et de lutte contre les changements climatiques.

Par ailleurs, mentionnons que le 18 décembre 2019, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a publié l'inventaire québécois des émissions de GES en 2017⁶. Ces données permettent de constater que la réduction des émissions de GES du Québec a stagné ces dernières années. Pour l'année 2017, la hausse des émissions a été de 0,2 % par rapport à 2016, ce qui ramène à 8,7 % la diminution des émissions de GES en sol québécois entre 1990 et 2017. Rappelons que le Québec s'était donné comme objectif une réduction de 20 % de ses émissions d'ici 2020 et de 37,5 % d'ici 2030, par rapport à l'année de référence 1990.

Dans son communiqué, le ministre mentionne que :

Bien que le Québec se maintienne au premier rang des provinces et territoires canadiens, avec des émissions s'établissant à 9,5 tonnes équivalent CO2 par habitant, ce nouvel inventaire démontre que les gouvernements précédents n'ont pas su cibler les secteurs névralgiques de la lutte contre les changements climatiques, dont le transport, qui est toujours le secteur qui produit le plus d'émissions de GES au Québec. Ce secteur a en effet émis 34,1 millions de tonnes équivalent CO2, en 2017, ce qui représentait 43,3 % des émissions totales de la province.

Réduire les émissions liées aux transports demeure un défi majeur au Québec, celles-ci ayant crû de 23 % depuis 1990. Cette hausse s'explique notamment par l'accroissement continu du nombre et de la taille des véhicules sur les routes. En 2017, le transport routier a engendré à lui seul 79,6 % des émissions du secteur, soit 34,5 % des émissions totales de la province.

⁶ [En ligne]: <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?aiguillage=ajd&type=1&lang=fr&idArticle=2712181147>



Le Plan d'électrification et de changements climatiques, qui sera présenté au début de l'année 2020, proposera des mesures efficaces et concrètes pour réduire les émissions de GES au Québec dans plusieurs domaines, dont, prioritairement, celui des transports.

Cet engagement de « proposer des mesures en transport » est évidemment bien accueilli par l'ATUQ. Il importe toutefois que ces engagements s'appliquent aux transports collectifs et actifs et surtout qu'ils soient appuyés par des mesures fortes qui tiendront compte des recommandations de l'ATUQ, car, comme démontré dans le présent mémoire, les moyens actuels (financiers et autres) ne sont pas suffisants pour permettre aux STC de réaliser leur plein potentiel.

Le Fonds vert qui deviendra bientôt le FECC est une source importante de financement des STC qui doivent être soutenues de façon continue pour réaliser leur mission et permettre au gouvernement d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Ce fonds n'est malheureusement pas suffisant à lui seul et l'exercice en cours sur le financement demeure crucial pour la mise en œuvre des projets en TEC dans un contexte où de nouvelles sources de financement sont requises pour combler les besoins. Il est important de considérer globalement les sources de financement et leurs modalités, et d'assurer leur complémentarité et cohérence.

Au-delà des fonds, il y a les programmes des divers organismes et ministères qui permettent d'utiliser les sommes disponibles. Notons que la complexité des programmes dans leurs modalités et dans leurs processus de gestion est maintenant source de grande préoccupation pour les STC. Les modalités sont complexes et varient d'un programme à l'autre, et les processus administratifs requièrent des ressources importantes pour assurer leur suivi. Selon les membres de l'ATUQ, il y a lieu de revoir en profondeur les programmes et processus afin de les rendre plus agiles. Il est possible de mettre en place des programmes soutenus par des fonds spécifiques et dédiés qui répondent aux exigences de reddition tout en étant souples et efficaces. Il est souhaitable d'avoir rapidement un processus standardisé et uniformisé pour l'application des programmes liés aux besoins des bénéficiaires et non développés en fonction des exigences administratives.

Finalement, cette lourdeur administrative se traduit en temps. Le temps requis pour préparer une demande, se voir confirmer et finalement recevoir les sommes autorisées est une conséquence directe de la complexité des programmes et processus. Les STC doivent obtenir du financement temporaire pour soutenir les projets et services en attendant les fonds confirmés. Comme mentionné précédemment, l'accroissement des dettes et du personnel administratif se traduisent en ressources qui seraient mieux investies dans les services offerts à la clientèle.

L'ATUQ remercie la Commission ainsi que le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de lui avoir permis de participer aux consultations et à l'audition publique. Elle espère avoir la chance de travailler avec lui, avec le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, de même qu'avec l'éventuel Bureau de



l'électrification de l'économie et des changements climatiques et le nouveau Comité consultatif sur les changements climatiques.