



en collaboration avec



Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 38 - Loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec

Commentaires

L'Alliance TRANSIT avec Équiterre est heureuse de transmettre un court avis, soulevant des enjeux et des questions, sur le projet de loi 38, puisque nous constatons que ce dernier apporte des modifications importantes quant à la concrétisation des nouveaux projets de transport collectif au Québec. Dans cet avis, vous retrouverez quatre sections :

- A. une appréciation générale du projet de permettre à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) de réaliser des infrastructures;
- B. une description des enjeux soulevés par ce mode de réalisation et des questions attenantes;
- C. une mise en perspective sur la vision de la mobilité;
- D. un rappel des cibles financières à atteindre afin de permettre la réalisation des projets de transport collectif.

A - L'apport de la Caisse : espoir et enthousiasme pour améliorer les résultats en mobilité durable

La proposition de confier à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) la réalisation d'infrastructures publiques est intéressante dans le contexte actuel. *Trois objectifs nous semblent particulièrement pressants dans cette réforme : s'ils sont rencontrés, TRANSIT est très favorable à ce nouveau mode de réalisation.* Les objectifs sont :

- l'accélération de la réalisation des projets de transport collectif : que les projets se concrétisent plus rapidement que dans le mode de réalisation actuel;
- l'accès à des budgets d'investissements accrus pour les transports collectifs, par rapport à la situation actuelle;
- l'atteinte des objectifs collectifs de mobilité durable, soit une hausse marquée de l'achalandage et un gain de la part modale du transport collectif.

L'annonce de janvier dernier et le projet de loi n° 38 mettent le Québec sur la bonne voie, or il reste à s'assurer que le projet de loi permette la réalisation de ces 3 objectifs en priorité et que l'on réponde à certaines questions en suspens, voire certaines conditions qui présideront au déploiement de meilleurs réseaux de mobilité urbaine.

B - Trois enjeux soulevés par le changement du mode de réalisation

1. *Le financement et la tarification.* TRANSIT soutient, tout comme le gouvernement et les parlementaires, que le cadre financier d'investissements est le nerf de la guerre de la mobilité

durable. En effet, si on veut réellement améliorer les conditions de déplacements urbains et favoriser la transition vers une ville plus durable, de même que des déplacements plus fluides, il importe de créer un cadre financier rehaussé et prévisible.

Pour réellement mettre le Québec sur la voie de la mobilité durable, deux éléments incontournables font consensus parmi les acteurs québécois du transport collectif : il faut plus d'investissements pour plus de projets, et il faut une tarification juste et raisonnable. Dans cet avis, nous posons donc plusieurs questions afin de savoir si les ententes à venir entre Québec et la CDPQ permettront d'améliorer la situation quant à ces deux éléments incontournables de l'amélioration du transport collectif au Québec.

- a. Le premier consensus est qu'il faut globalement plus d'investissements au Québec dans les réseaux de transports collectifs publics. Toute action gouvernementale visant à modifier le cadre financier devra permettre de majorer les investissements totaux en transport collectif, plutôt que de simplement distribuer les investissements existants de manière différente.

Coûts pour les gouvernements

1. Quelles composantes de revenus, en ordre d'importance, permettront à la CDPQ d'opérer, sans coûts supplémentaires pour l'État, ses infrastructures ?
2. Quelle sera la part du financement provincial ou fédéral, par subventions, participations en actions ou autre forme de contribution à partir des trésors publics ?
3. Quel est l'impact, à court et à long terme, sur les sommes investies par les gouvernements dans le transport collectif, notamment à partir du Plan Québécois des infrastructures (PQI) ? Est-ce que les investissements de la CDPQ s'ajoutent aux montants prévus au PQI ? Est-ce que des sommes du PQI seront, en totalité ou en partie, affectées aux projets de la CDPQ sous forme de subvention ou autrement ?
4. Si le gouvernement ne réalise ni ne possède les infrastructures « rentables », alourdit-il son fardeau d'investissements en transport collectif ?
5. Concernant cette modification prévue à la Loi sur les infrastructures publiques : « 9.1. Le Conseil du trésor peut, en cours d'année et en conformité avec les limites d'investissement visées au premier alinéa de l'article 7, modifier l'allocation des sommes prévue au plan québécois des infrastructures. » Pourquoi le projet de loi permet-il de modifier les sommes en cours d'exercice ?

Interopérabilité et interfinancement entre les réseaux publics et privés

6. Est-ce que des opérateurs privés, autres que la CDPQ, pourraient investir ou opérer des réseaux publics de transport ?
7. Qui sera responsable de l'entretien et du renouvellement des infrastructures gérées par la CDPQ ?
8. Est-ce qu'il y aura une intégration tarifaire entre les réseaux de la CDPQ et les autres réseaux de transport public? Par exemple, en étant soustraite de la Loi sur l'Agence métropolitaine de transport, est-ce que la CDPQ devra honorer les titres métropolitains?
9. Comment sera déterminée la répartition des revenus provenant des tarifs lors de trajets incluant plusieurs déplacements et un seul déboursé pour l'utilisateur ?

- b. Le deuxième consensus est qu'il faut un équilibre entre la tarification et le service rendu par les transports publics afin de maintenir la mission de fournir une solution alternative de déplacement pour l'ensemble de la population.

Détermination de la tarification

- 10. Qui déterminera, et comment sera déterminé, le prix à l'usage sur une nouvelle infrastructure ? Pour le coût unitaire ? Pour le coût mensuel ?
- 11. Qui déterminera, et comment sera déterminé, le prix d'usage pour les trajets incluant plusieurs déplacements en transports collectifs ? Ex. : bus+SLR+métro ?
- 12. Quelle transparence sur les conditions tarifaires sera exigée de la CDPQ ?
- 13. Sous quelles conditions la tarification pourra-t-elle être modifiée? Sur quel horizon temporel les grilles seront-elles présentées ? Existe-t-il une possibilité de prévoir, sur la durée de vie utile des réseaux ou sur un horizon décennal, la grille tarifaire et ses changements ? Voir a contrario l'exemple du péage de l'A30 et A25.

Effets de la tarification

- 14. Comment le gouvernement prévoit-il gérer les risques liés à un effet d'entraînement des tarifs à la hausse, dans le cas où les tarifs seraient plus élevés sur une infrastructure de la CDPQ que dans le reste du réseau ?
- 15. Comment le gouvernement entend-il assurer l'équité d'accès au réseau des infrastructures de la CDPQ, dans le cas où les coûts seraient prohibitifs pour la partie de la population sensible à la tarification et qui pourrait être ainsi «exclue» de ce réseau ?

- 2. *L'intégration des réseaux de mobilité.* Jusqu'ici, les décisions de déploiement des réseaux de mobilité, qu'importent leurs niveaux projetés de « rentabilité », répondaient à un débat public tenu à travers les élus et leurs administrations respectives (municipale ou québécoise). Dorénavant, bien que le gouvernement du Québec souhaite garder la main mise sur les choix de projet (avant de les soumettre à la CDPQ), on sait d'ores et déjà que la CDPQ n'a d'intérêt que dans un nombre limité de projets.

- a. Le projet de loi arrivant au moment même où l'on révisé la coordination métropolitaine de la planification, il importe d'assurer une cohérence dans la planification des réseaux et dans les choix de projets entre un nouvel acteur régional et la CDPQ.

- 16. Comment seront atteints les objectifs de la planification régionale, avec l'Agence régionale de transport, dont la diminution du nombre d'intervenants dans la sélection des projets, considérant la création d'une nouvelle entité (CDPQ Infra) qui, par son intérêt sur un nombre limité de projets, influencera les choix de projets métropolitains ?
- 17. Pourquoi l'entente prévoit-elle de soustraire la CDPQ à l'application de la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport* (chapitre A-7.02), la *Loi sur les conseils intermunicipaux de transport dans la région de Montréal* (chapitre C-60.1) et la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (chapitre S-30.01) ?

- b. De plus, il faut voir quelles seront la cohérence et la coordination de l'offre de mobilité là où se réaliseront les projets de la CDPQ, en incluant les impacts sur les exploitants (la CDPQ et les autres) et les villes qui offrent des services de mobilité.

18. Dans quelle mesure les exploitants adjacents à la nouvelle infrastructure seront-ils obligés de modifier leurs services ? Quel en sera l'impact financier pour eux ? Quelles retombées obtiendront-ils ?
19. Dans quelle mesure les villes adjacentes à la nouvelle infrastructure seront-elles obligées de modifier leurs services ? Quel en sera l'impact financier pour eux ? Quelles retombées obtiendront-elles ?
20. Comment se fait-il que plusieurs exploitants de la région métropolitaine de Montréal soient regroupés, aux fins d'efficience (Réseau des transports métropolitain), mais qu'on ajoute un opérateur dont on ne connaît pas l'expertise en la matière ?

- c. Finalement, le fonctionnement de ces nouveaux réseaux par rapport aux autres devra être clair afin que l'utilisation par les citoyens soit fluide et facile. Dans le cadre du présent projet de loi, il y a lieu de considérer les impacts potentiels sur les choix de mode, la satisfaction de l'usage et les demandes d'amélioration qui en découlent, etc.

21. Quels mécanismes seront mis en place pour assurer la coordination des différents exploitants de transport et les services urbains ? À travers quels mécanismes ou forums seront débattues les options de rabattement par bus sur les réseaux de la CDPQ ?
22. Qui sera responsable de voir à la connexion (tarifaire et technologique) entre les réseaux, à l'interopérabilité ? À quelles occasions et selon quelles modalités les conditions de connexion pourront-elles être modifiées ? Par exemple, qui décidera du passage à une nouvelle technologie de carte d'accès ? Qui sera responsable lorsque ces modifications apporteront des coûts supplémentaires ?
23. Qu'est-ce qui encadrera les normes de service de l'infrastructure ? Par exemple, publicité, sécurité, fiabilité et niveau de service, utilisation des données personnelles lors d'abonnement, communications publiques, etc. Par exemple, comment fonctionneront les réclamations de la clientèle face à un incident ?
24. La question 13 sur la détermination de la tarification se pose à nouveau, avec ses effets attendus sur les autres exploitants et villes.

3. *La gouvernance des grands projets.* Le mode de gouvernance et de réalisation des projets ainsi que la question de la possession des infrastructures d'utilité publique sont de vastes questions. Il faut être fin observateur des trajectoires historiques des grandes villes pour statuer sur un mode plus recommandable. Comme ce sujet n'est pas la spécialité des experts de TRANSIT, nous nous en tiendrons à un seul constat. Certaines villes autour du monde ont obtenu une offre de mobilité très intéressante, avec un concours majeur des constructeurs privés, et d'autres sans ce concours. En fait, nous ne voyons pas de corrélation entre les deux modes de gouvernance, car il semble que ce soit la volonté politique d'investir dans le transport collectif qui soit déterminante de la réalisation des projets.

C - Ne pas accroître le fardeau de la preuve pour le transport collectif

Quel que soit l'aboutissement du projet de loi et l'implication de la CDPQ dans la réalisation des infrastructures, il ne faut pas perdre de vue *la vision de la mobilité et des infrastructures dont on souhaite doter le Québec*. Comme nous l'avons largement documenté dans nos différentes publications, il prévaut actuellement au Québec, en matière de financement des transports, un système de « deux poids, deux mesures » qui incite les municipalités à tirer parti du réseau routier supérieur, payé par le gouvernement, pour

poursuivre leur développement résidentiel et commercial et ce, de manière moins efficace qu'elles ne le feraient si elles devaient en assumer le coût réel. Ces règles de financement inéquitables entre le réseau routier supérieur et les transports en commun stimulent le cercle vicieux de l'étalement urbain et freinent les projets de transport collectif. TRANSIT est d'avis que toute réforme dans le secteur du transport collectif doit viser à diminuer le fardeau de la preuve pour le transport collectif, fardeau qui est rarement à démontrer pour le développement routier. Par exemple, on se questionne à chaque cas sur la rentabilité ou les coûts-bénéfices des projets de transport collectif, mais très rarement de la même façon dans le réseau routier : personne n'a sérieusement soulevé la possibilité de confier à la CDPQ le projet routier de l'autoroute 19! Dans le choix de confier à la CDPQ la réalisation des infrastructures, le gouvernement doit garder cela en tête afin de ne pas compliquer davantage la réalisation des projets de transport collectif, ou leur justification financière. C'est pourquoi il nous semble utile de rappeler un certain nombre de principes phares.

Depuis des décennies, et encore aujourd'hui, l'État a sous investi dans les transports collectifs. Pourtant, les multiples raisons sociales, économiques et environnementales pour accentuer les investissements dans ce secteur sont d'autant plus renforcées de nos jours, notamment avec les impératifs de décarbonisation des transports et de l'économie en général, ainsi qu'avec la mobilité des personnes, vecteur plus important que jamais pour une économie du savoir.

L'État est responsable de maintenir des conditions favorables, ou minimalement équitables, au déploiement de la mobilité durable versus le développement traditionnel centré sur l'automobile. Il ne doit pas y avoir de deux poids, deux mesures, dans les conditions (structurelles, légales, financières, budgétaire et symboliques) régissant le développement et l'entretien des réseaux de transport. Le projet liant la CDPQ peut faire pencher la balance d'un côté comme de l'autre, selon qu'il ressert le fardeau de la preuve pour le transport collectif (obligation de « rentabilité ») ou au contraire s'il aide l'État et les collectivités à en faire plus, mieux et avec moins d'embûches. Ces conditions doivent être réunies dans toutes les villes, pas seulement la région montréalaise. Il en va de même pour le mécanisme de captation de la valeur foncière. C'est un outil auquel TRANSIT est favorable, dans la mesure où il ne devient pas une condition financière supplémentaire à réunir pour lancer un projet de transport collectif, alors que la captation foncière n'est toujours pas de mise, par exemple, pour les immeubles desservis par l'accessibilité autoroutière.

Finalement, dans l'état de nos finances publiques actuelles, et en regard de nos objectifs nationaux en matière de réduction des GES, pour ne mentionner que ceux-là, il appert que le développement du réseau routier n'est pas prioritaire, mais plutôt contradictoire avec tous les objectifs du gouvernement du Québec. Donc, dans ses priorisations de projet d'infrastructure, Québec doit respecter une logique économique et de développement durable, soit la remise en état des réseaux actuels routiers et de transport collectif, puis choisir en priorité le développement des transports collectifs, afin d'améliorer la part modale de ces derniers et décongestionner les réseaux.

D - Les mesures financières possibles dès 2015

En 2013, une trentaine d'organisations dont l'Union des municipalités du Québec, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, la Communauté métropolitaine de Montréal, l'Ordre des architectes du Québec, l'Association du transport urbain du Québec, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec et TRANSIT ont signé une déclaration pour la mobilité durable. Les signataires ont demandé de majorer de 1 milliard de dollars par année, pendant dix ans, les sommes investies dans les infrastructures de transport en commun au Québec. Depuis, Québec a haussé de 190 M\$ par an les sommes;

il reste donc du chemin à parcourir. Or, nous évaluons que Québec a trois grandes avenues pour soutenir le financement des transports collectifs :

1. Développer les services. Avec les revenus croissants de la lutte aux changements climatiques (le marché du carbone et le Fonds vert), il est normal que l'État se fasse un meilleur accompagnateur du développement de l'offre de service en transports collectifs. D'ailleurs, ledit programme de bonification de l'offre a été une des belles réussites du premier Plan d'action sur les changements climatiques. Comme les 2/3 des sommes du Plan 2013-2020 sur les changements climatiques seront versés aux transports collectifs et alternatifs, il convient de prolonger et bonifier, à 200 millions par année, le Programme d'aide au développement du transport collectif¹.
2. Réinvestir dans les infrastructures de transport collectif. Dans la répartition du Fonds des réseaux de transport terrestre, Québec devrait rééquilibrer les investissements transports en dédiant 30 % de ce Fonds au transports collectifs et 70 % au routier. De plus, il faudrait accroître la taxe sur l'essence d'au moins 2 cents/litre pendant cinq ans pour mieux capitaliser la portion transports collectifs du FORT. Finalement, le Pacte fiscal qui entrera en vigueur en 2016 sera l'occasion de donner le pouvoir aux municipalités et régions métropolitaines de dégager des sources de financement supplémentaires pour financer leur part des infrastructures.
3. Prioriser parmi les fonds fédéraux. Québec doit orienter les fonds fédéraux d'infrastructures qui lui sont confiés vers les projets qui respectent l'ordre de priorisation du maintien prioritaire, puis du développement débutant par les projets de transports collectifs.

RENSEIGNEMENTS

TRANSIT, l'Alliance pour le financement des transports collectifs au Québec

info@transitquebec.org

¹ Voir pour plus de détail le rapport de TRANSIT de septembre 2014 « Commencer avec ce que l'on a »