

Mémoire sur le projet de loi n°61 : Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif

CTE-016M
C.P. PL 61
Loi édictant la Loi sur
Mobilité Infra Québec

Réseau de transport de la Capitale
11 septembre 2024



Table des matières

Table des matières	2
Sommaire exécutif	4
Contexte.....	6
Bonifier le financement disponible en permettant la valorisation immobilière	7
Recommandations :	9
Assurer la prise en considération globale des projets de transport collectif.....	10
Recommandation :	10
Confier prioritairement la propriété et l'exploitation de toute infrastructure de transport collectif aux STC.....	10
Recommandations :	11
Livrer des projets plus rapidement et à moindre coût	11
Recommandation :	12

Le RTC en bref



2^e STC en importance au Québec



Budget d'exploitation
de **280 M\$**

Programme décennal
d'immobilisations
2024-2033 de
2,9 milliards \$

334,8 millions \$
injectés dans l'économie
québécoise¹



630 autobus
15 véhicules pour
le transport à la demande
1 300 vélos à assistance
électrique



867 km de réseau



24,8 millions
de déplacements ¹
réalisés par année



523 766 déplacements
en transport adapté



412 327 tonnes
éq. CO₂ évitées²

1. Étude ATUQ 2022

2. Étude ATUQ 2021

Sommaire exécutif

Le Réseau de transport de la Capitale (RTC) est un acteur incontournable d'une vision ambitieuse, soit celle de faire de Québec un chef de file en mobilité durable au cours de la prochaine décennie. Aujourd'hui, le RTC ne peut que saluer la mise sur pied de Mobilité Infra Québec (MIQ) qui facilitera certainement l'atteinte de cette vision en accélérant la mise en place de projets de transport collectif complexes au Québec.

Le RTC souhaite mettre son expertise en transport collectif au profit de la Commission des transports et de l'environnement pour bonifier l'actuel projet de loi n°61 dans un souci d'efficience et de saine gestion des fonds publics.

Le dépôt du projet de loi n°61 est aussi une occasion unique de discuter de solutions novatrices qui permettraient la création de nouvelles sources de revenus dédiées au transport collectif.

Le RTC soumet donc ces propositions de modifications au projet de loi n°61 :

1. Modifier la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (LSTC) afin d'y intégrer des modalités permettant aux sociétés de transport en commun (STC) de procéder à la valorisation de leurs actifs immobiliers, notamment en :
 - Précisant que les activités de gestion et de développement immobilier à l'égard des propriétés d'une STC font partie des activités commerciales connexes que peut réaliser cette STC (art. 86 LSTC);
 - Ajoutant la faculté des STC de s'unir de gré à gré avec tout tiers pour des travaux de construction d'une infrastructure de transport collectif, ainsi que pour des travaux d'un développement immobilier adjacent ou intégré à une telle infrastructure (art. 92.4 LSTC).
2. Modifier le projet de loi n°61 pour en retirer les dispositions faisant en sorte que l'aménagement d'un immeuble pour qu'il accueille l'ouvrage d'un tiers et la vente d'immeubles excédentaires doivent requérir l'autorisation du gouvernement (art. 4.1 de la LSTC, tel qu'il est proposé dans le projet de loi n°61) et que le produit de la vente de tels immeubles excédentaires doit servir à financer les projets d'infrastructures pour lesquels ils ont été acquis (art. 92.0.8 de la LSTC, tel qu'il est proposé dans le projet de loi n°61).
3. Prendre en considération l'ensemble des coûts des projets d'infrastructures complexes de transport collectif dès leur planification, en identifiant les sources de financement préalablement, notamment celles des coûts d'exploitation.
4. Modifier le paragraphe 1 de l'article 12.21.12 de la *Loi sur le ministère des Transports*, créé aux termes de l'article 74 de la *Loi sur Mobilité Infra Québec* proposée dans le projet de loi n°61, comme suit :

« La responsabilité relative à l'exploitation d'un système de transport collectif dans le cadre d'un projet complexe de transport collectif confié à Mobilité Infra Québec doit faire l'objet d'une entente entre le ministre et, selon le cas, une municipalité locale, une société de transport en commun, le Réseau de transport métropolitain ou l'Autorité régionale de transport métropolitain ~~ou tout autre organisme~~. **À défaut d'entente avec ces organismes, le ministre peut conclure une entente avec tout autre organisme.** »

5. Prévoir, dans le projet de loi n°61, l'implication des STC dans la planification et la conception des projets complexes de transport et leur contribution à la définition des besoins, notamment à titre de futurs exploitants de ces projets.
6. Modifier la LSTC afin d'y intégrer, avec les adaptations nécessaires, les modifications proposées à la *Loi sur les contrats des organismes publics* dans le projet de loi n°62 concernant les contrats de partenariat, et les règlements d'application qui en découlent.

Contexte

Le rôle clé que joue le transport collectif dans l'atteinte de nombreuses ambitions sociales et collectives n'est plus à démontrer. En effet, sa contribution incontournable à la lutte contre les changements climatiques, mais aussi sa capacité à favoriser l'inclusion sociale et la vitalité économique des territoires témoignent de sa mission essentielle.

Évidemment, les dernières années ont été marquées par le contexte pandémique, puis postpandémique. Bien que cet épisode historique soit maintenant derrière nous, l'univers du transport collectif en demeure profondément affecté, notamment au regard des transformations importantes des habitudes de vie qui s'en sont suivies.

Or, au premier trimestre de 2024, le RTC a atteint 95 % de son achalandage de 2019. Cette donnée témoigne du besoin en mobilité, mais aussi, et surtout, de l'importance d'investir pour bonifier l'offre afin de poursuivre cette croissance.

Le développement de l'offre nécessite, entre autres choses, de relever les défis du développement de projets d'infrastructures en transport collectif. En ce sens, le gouvernement a statué sur une approche par laquelle il institue Mobilité Infra Québec (MIQ), une nouvelle société d'État qui portera la responsabilité de soutenir, à l'égard des infrastructures, le développement de la mobilité durable au Québec.

Le RTC accueille positivement cette initiative qui, en adéquation avec la Stratégie québécoise en infrastructures publiques, présente le potentiel de résoudre en partie les enjeux vécus dans les dernières années en matière de grands projets de mobilité.

Pour le RTC, ce changement de paradigme dans la façon de développer la mobilité durable au Québec est également une occasion d'inscrire certains changements fondamentaux dans le cadre légal et réglementaire qui s'applique aux STC. Ces changements permettraient à nos sociétés d'être elles aussi plus efficaces, et ce, de façon complémentaire et dans l'esprit de MIQ. Certains de ces changements pourraient également contribuer au financement du transport collectif et de diverses initiatives de mobilité durable.

Le présent mémoire présente des recommandations visant à proposer des améliorations conformes au principe du projet de loi n° 61, permettant au RTC et aux autres STC du Québec de participer encore plus efficacement à ce chantier social vers une mobilité plus durable.

Bonifier le financement disponible en permettant la valorisation immobilière

Dans les grandes municipalités du Québec, le développement des services de transport collectif génère des retombées économiques significatives. Une partie de ces retombées est généralement concentrée autour des nouveaux axes de transport collectif développés. L'augmentation de la valeur foncière des immeubles situés à proximité des projets de transport est souvent considérable, les gens souhaitant de plus en plus se rapprocher des services de mobilité.

Cette valeur accrue est actuellement captée principalement par les promoteurs immobiliers ou par les propriétaires privés, qui en tirent des profits considérables, alors qu'ils résultent de développements découlant d'investissements publics faits par les STC.

Dans le contexte où les coûts d'exploitation sont en augmentation, créant d'importants défis de financement, il est nécessaire d'identifier des solutions de financement qui soient nouvelles et pérennes, outre les nouveaux pouvoirs octroyés aux municipalités pour percevoir une redevance réglementaire pour le financement du transport collectif lors de la délivrance de permis ou certificats¹. C'est dans cette perspective que le RTC propose de maximiser les avantages économiques des projets de transport collectif et d'assurer un financement durable, en captant cette valeur immobilière. Les profits générés à long terme par la valorisation immobilière pourraient être réinvestis dans l'amélioration des services de transport collectif offerts aux citoyens, soutenant ainsi la mission principale du RTC.

Les villes de Paris et Londres, par exemple, financent depuis plusieurs années une partie de leur service de transport collectif grâce aux revenus générés par des projets de valorisation immobilière. *Transport for London*, via sa filiale *Places for London*, est d'ailleurs un des plus grands propriétaires fonciers de la ville de Londres et compte plus de 1 000 unités en location dont les profits sont directement investis dans le développement de leur réseau. À Québec, une société en commandite créée par le RTC, Capitale Mobilité, ouvre la porte à l'intégration d'un modèle d'affaires similaire.

Capitale Mobilité est une nouvelle société en commandite constituée par le Réseau de transport de la Capitale (RTC) ayant notamment pour mission l'optimisation et la valorisation des actifs immobiliers et numériques du RTC. La création de Capitale Mobilité ouvre la porte à la création de nouvelles sources de revenus pour le RTC, la valorisation de ses actifs immobiliers étant un exemple prometteur. L'objectif est de mettre en place des partenariats avec des tiers pour développer des projets immobiliers sur des espaces résiduels non nécessaires à l'exploitation du transport en commun afin de créer des revenus récurrents qui seront ensuite retournés au RTC pour améliorer l'offre de service. Ce type de projet offre aussi l'opportunité de répondre aux différents besoins de la ville et des citoyens en contribuant à la création de logements et de TOD (*Transit Oriented Development*).

¹ Article 145.21 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1).

Un exemple bien concret est la valorisation des terrains excédentaires aux projets de stationnements incitatifs du RTC. Plusieurs projets de stationnements incitatifs sont présentement en élaboration dans les secteurs périphériques de Québec afin d'encourager un plus grand transfert modal, et ainsi réduire la congestion sur les axes principaux et dans les quartiers centraux. Ces projets sont une occasion pour le RTC, avec la collaboration de Capitale Mobilité, de développer des projets immobiliers en partenariat avec des tiers sur les terrains excédentaires aux stationnements incitatifs et ainsi offrir une nouvelle source de financement au transport collectif.

De tels projets requièrent une gestion prudente des risques associés au développement d'un projet immobilier pour en assurer la pérennité. Dans cet objectif, le RTC propose les conditions suivantes pour s'assurer du succès des projets tout en mitigeant les risques qui en découlent :

- Le développement des projets par une équipe dédiée et expérimentée dans une entité distincte de la STC.
- Les infrastructures de transport en commun demeurent la propriété de la STC.
- La sélection du partenaire par un appel de proposition, sauf lorsqu'un tel processus serait contraire à l'intérêt public. Les critères d'un appel de proposition sont établis par l'équipe dédiée, de façon rigoureuse et transparente, afin d'assurer l'équité entre les partenaires potentiels ainsi que leur intégrité.

Les bénéfices de la valorisation immobilière sont nombreux. En plus de la création et diversification des sources de revenus pour le RTC, ils incluent notamment :

- La création de milieux de vie;
- La construction de logements dans un contexte de pénurie;
- L'élaboration de projets immobiliers répondant aux objectifs de la Politique de mobilité durable du gouvernement du Québec (*Transit Oriented Development*). Ces projets favorisent notamment une meilleure interconnexion des services de transport, et de mobilité active.

Des évaluations internes démontrent les gains potentiels d'une telle approche. Ainsi, il serait possible pour le RTC de générer des gains, autant par l'augmentation de la valeur du terrain excédentaire que par des revenus récurrents découlant de l'exploitation du projet. L'alternative, soit de vendre le terrain à un tiers, rapportait la seule valeur du terrain sans amélioration, sans aucune autre somme récurrente. Avec un portefeuille de 14 terrains excédentaires à ses actifs de transport collectif, le potentiel pour le RTC est non négligeable et permettrait, à long terme, de générer d'importants revenus pour financer les services de transport collectif.

Précisons qu'aucune somme supplémentaire n'est attendue du gouvernement dans le financement d'un tel projet.

Pour le RTC, le projet de loi n°61 est une occasion toute désignée pour intégrer des modalités législatives lui permettant de bénéficier directement des retombées économiques de ses projets, lui garantissant ainsi une meilleure viabilité financière. Cette approche soutient la pérennité des services du RTC et participe aux objectifs de la Ville de Québec en matière de développement urbain et social. Il doit permettre un cadre

suffisamment souple, favorisant ainsi le développement de projets adaptés au contexte des terrains excédentaires identifiés comme ayant un fort potentiel.

Bien que le projet de loi n° 61 prévoit des ajouts à la LSTC concernant la mise en valeur des immeubles acquis pour un projet d'infrastructure de transport collectif, ces ajouts ne créent pas à eux seuls l'environnement propice à la valorisation immobilière décrite plus haut. En effet, ils prévoient :

- **une contrainte additionnelle et concurrente pour les STC qui souhaitent vendre un immeuble excédentaire d'un projet d'infrastructure de transport collectif, car elles devraient obtenir une autorisation du gouvernement**, alors qu'elles détiennent déjà un pouvoir général de vendre leurs immeubles, avec une autorisation du MTMD dans certains cas (art. 109 LSTC);
- **un usage limité de la contrepartie financière de la vente d'un tel immeuble qui doit profiter au projet pour lequel il a été acquis**, limitant ainsi la possibilité pour les STC de réinvestir la totalité ou une partie des bénéfices financiers dans leur offre de service. La valorisation immobilière doit permettre de contribuer au développement et à l'amélioration des services en diversifiant les sources de financement du transport collectif. Tel que rédigé, le projet de loi n° 61 permet principalement d'affecter la contrepartie financière de la vente d'immeuble à la réduction des coûts de construction.
- **l'aménagement d'un immeuble pour accueillir un projet d'un tiers, mais sans permettre un réel développement conjoint** de ce projet qui limiterait la possibilité pour les STC de participer à la valorisation de leurs immeubles et d'en retirer des revenus ponctuels ou récurrents.

Recommandations :

- Modifier la LSTC afin d'y intégrer des modalités permettant aux STC de procéder à la valorisation immobilière, notamment en :
 - précisant que les activités de gestion et de développement immobilier à l'égard des propriétés d'une STC font partie des activités commerciales connexes que peut réaliser cette STC (art. 86 LSTC);
 - ajoutant la faculté des STC de s'unir de gré à gré, avec tout tiers pour des travaux de construction d'une infrastructure de transport collectif, ainsi que pour des travaux d'un développement immobilier adjacent ou intégré à une telle infrastructure (art. 92.4 LSTC).
- Modifier le projet de loi n°61 pour en retirer les dispositions faisant en sorte que l'aménagement d'un immeuble pour qu'il accueille l'ouvrage d'un tiers et la vente d'immeubles excédentaires doivent requérir l'autorisation du gouvernement (art. 4.1 de la LSTC, tel qu'il est proposé dans le projet de loi n°61) et que le produit de la vente de tels immeubles excédentaires doit servir à financer les projets d'infrastructures pour lesquels ils ont été acquis (art. 92.0.8 de la LSTC, tel qu'il est proposé dans le projet de loi n°61).

Assurer la prise en considération globale des projets de transport collectif

Les structures de financement du transport collectif et les processus financiers entourant la réalisation de projets d'infrastructures sont d'une complexité notable.

Le RTC propose de saisir l'opportunité liée à la création de MIQ afin de les réviser pour les simplifier et ainsi permettre aux organisations, comme le RTC, d'obtenir de la prévisibilité afin de favoriser le déploiement optimal des projets et de l'innovation.

À cet égard, le RTC recommande que les projets d'infrastructures en transport collectif soient considérés, dès leur conception, dans la totalité de leur cycle de vie. Cela signifie notamment que l'ensemble des coûts soit pris en considération dès les premières étapes des projets. Ainsi, les dépenses liées à l'entretien et à l'opération doivent être préétablies afin d'éviter de transférer les coûts à la charge des STC et des villes et ainsi, creuser les déficits par manque de planification à cet égard.

Cette façon de faire s'inscrit en toute adéquation des bonnes pratiques en matière de saine gestion et permettrait d'obtenir une grande visibilité et une maîtrise plus assumée des projets pour l'ensemble des parties impliquées.

Recommandation :

- Prendre en considération l'ensemble des coûts des projets d'infrastructures de transport collectif dès leur planification, en identifiant les sources de financement préalablement, notamment celles des coûts d'exploitation. Les dépenses liées à l'entretien et à l'opération doivent être préétablies afin d'éviter de transférer à la charge des STC et des villes les coûts et ainsi, creuser les déficits par manque de planification à cet égard.

Confier prioritairement la propriété et l'exploitation de toute infrastructure de transport collectif aux STC

Pour assurer la cohérence de l'offre de mobilité sur le territoire et un plus grand arrimage des réseaux, il est nécessaire que la propriété et l'exploitation des infrastructures de transport collectif développées par MIQ soient proposées en priorité aux STC aux municipalités desservant déjà le territoire visé par le projet. Il est important que la détermination du propriétaire et de l'exploitant soit faite en amont, pendant la planification et la conception d'un projet, afin d'assurer la cohérence de celui-ci avec le réseau et les infrastructures existantes et une cohérence avec le plan d'urbanisme et de mobilité à la fin de la réalisation du projet.

De plus, les STC locales, qu'elles soient désignées comme l'exploitant des nouvelles infrastructures ou non, devraient être des parties prenantes essentielles du projet, être consultées et contribuer à sa planification et conception. La seule consultation des STC prévue à l'article 29 de la *Loi sur Mobilité Infra Québec* proposée dans le projet de loi n° 61

est limitée aux besoins en matière d'aménagement et d'urbanisme, ce qui est insuffisant pour assurer le succès des projets d'envergure comme ceux qui seront pilotés par MIQ. Tant les municipalités que les STC doivent être des parties prenantes dès les premières étapes des grands projets de transport collectif.

Recommandations :

- Modifier l'article 12.21.12 de la *Loi sur le ministère des Transports*, créé aux termes de l'article 74 de la *Loi sur Mobilité Infra Québec* proposée dans le projet de loi n° 61, comme suit :

*« La responsabilité relative à l'exploitation d'un système de transport collectif dans le cadre d'un projet complexe de transport collectif confié à Mobilité Infra Québec doit faire l'objet d'une entente entre le ministre et, selon le cas, une municipalité locale, une société de transport en commun, le Réseau de transport métropolitain ou l'Autorité régionale de transport métropolitain ou tout autre organisme. **À défaut d'entente avec ces organismes, le ministre peut conclure une entente avec tout autre organisme.** »*

- Prévoir, dans le projet de loi n° 61, l'implication des STC dans la planification et la conception des projets complexes de transport et leur contribution à la définition des besoins, notamment à titre de futurs exploitants des projets.

Livrer des projets plus rapidement et à moindre coût

En parallèle au projet de loi n° 61, le législateur a aussi déposé le 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*. Lors du dépôt de ce projet de loi, le ministre responsable des Infrastructures a indiqué que les modifications proposées avaient pour but de faciliter la réalisation de grands projets, notamment ceux qui seront portés par MIQ. Le ministre a aussi évoqué publiquement qu'il souhaitait réduire les coûts des projets de 15 % et réduire de 25 % les délais de réalisation.

Le RTC ne peut que saluer une telle initiative et appuie le gouvernement dans son objectif. Le nouveau mode de réalisation des projets d'infrastructures qui est proposé dans le projet de loi n° 62, soit les contrats de partenariat avec une approche collaborative, pourrait permettre des gains d'efficacité et de coûts significatifs.

Dans un but d'assurer une saine gestion des fonds publics, il apparaît incontournable de permettre aux STC de bénéficier des mêmes opportunités dans la réalisation de leurs projets. À lui seul, le RTC a un plan d'immobilisations de plus de 3G\$ pour les 10 prochaines années, dont une grande partie sera assumée par le gouvernement du Québec au moyen de ses programmes de financement du transport collectif.

Dans un contexte budgétaire fragile où le gouvernement demande aux STC d'optimiser leurs dépenses, il semble inconcevable de les priver d'outils qui leur permettraient de livrer

des projets plus rapidement et à moindre coût. Il sera tout à l'avantage du MTMD, qui soutient financièrement les projets d'infrastructures de transport collectif, de réduire les coûts de ces projets lorsqu'ils sont réalisés par les STC, comme lorsqu'ils sont réalisés par le MTMD ou par MIQ.

Recommandation :

- Modifier la LSTC afin d'y intégrer, avec les adaptations nécessaires, les modifications proposées à la *Loi sur les contrats des organismes publics* dans le projet de loi n° 62 concernant les contrats de partenariat, et les règlements d'application qui en découlent.