

## Auditions publiques sur le projet de loi no 61

Commission des transports et de l'environnement  
Assemblée nationale du Québec

Pierre-André Hudon, Ph. D.  
Professeur agrégé  
Université Laval

17 septembre 2024

D'abord, merci de m'accueillir. Mon nom est Pierre-André Hudon et je suis professeur de gouvernance et de gestion de projets à l'Université Laval.

Je m'adresse donc à vous en tant que professeur d'administration, spécialiste de la gouvernance des projets publics, et non en tant qu'expert technique des projets de transport. En ce sens, mes remarques concerneront surtout la structure administrative proposée pour Mobilité Infra Québec ainsi que les mécanismes de prise de décision qui sont implicites dans le projet de loi 61.

La diapositive PowerPoint que vous voyez constitue un aide-mémoire.

Il y a trois éléments sur lesquels j'aimerais attirer l'attention des membres de la commission.

**Le premier, c'est la manière dont le projet de loi, tel que présenté, semble rendre difficile la coordination avec d'autres instances**, notamment les municipalités et les sociétés de transport.

L'article 4 mentionne clairement que Mobilité Infra Québec agit « lorsque le gouvernement lui en confie la responsabilité » pour réaliser « l'analyse d'opportunité, la planification ou la réalisation de projets complexes de transport » et « afin de favoriser la mise en valeur des espaces à proximité des bâtiments ou des ouvrages de génie civil d'un projet ».

Ce que je retiens de ceci, c'est que Mobilité Infra Québec n'a pas de pouvoir d'initiative interne pour analyser indépendamment les « bonnes idées » – elle se trouvera nécessairement à la remorque du gouvernement. Or, cela pose deux problèmes :

- D'une part, la connaissance fine des besoins se situe plus souvent au niveau municipal, local ou dans les sociétés de transport – ce qui me fait me questionner sur la manière dont le gouvernement priorisera les projets confiés à Mobilité Infra Québec. Il y a bien un devoir de consulter qui existe dans l'article 29, mais ça me semble un peu faible, surtout si cette consultation intervient lorsque le mandat a déjà été déterminé.
- D'autre part, si on veut réellement constituer Mobilité Infra Québec comme une « réserve d'expertise », un peu comme la SQI pour le bâtiment, il semble qu'une certaine autonomie dans l'analyse des opportunités est nécessaire pour que les experts de la future agence puissent faire leur travail correctement. Cela supposerait un pouvoir d'initiative où l'agence peut étudier les solutions qu'elle

juge pertinentes (puisqu'il s'agit d'experts, ne l'oublions pas) sans attendre un mandat explicite.

Il y a finalement un autre domaine où la future agence devrait, il me semble, mieux baliser sa relation avec les municipalités, et c'est celui de la « mise en valeur des espaces à proximité des projets ». En effet, les articles 4, 8, 9, 10, 11 et 28 semblent permettre ce que l'on appelle la capture de la valeur foncière comme méthode de financement, où on utilise l'augmentation de valeur de l'immobilier près du projet pour financer le projet lui-même. Je ne sais pas si c'est ce que le Législateur avait en tête, en particulier dans l'article 28, mais il me semble que les questions de développement urbain (tant urbanistique que foncier) relèvent du niveau municipal. Il y a ici, il me semble, un risque d'incompatibilité des intérêts entre les plans urbanistiques des municipalités et la volonté d'augmenter la valeur foncière de certains édifices pour financer la réalisation des projets.

Ceci m'amène d'ailleurs au **deuxième élément** que j'aimerais porter à votre attention, **soit celui du mandat et des définitions de certains concepts clés.**

D'abord au-delà des mentions assez succinctes de « mobilité durable » (art. 4) et de « développement durable et de diminution de l'empreinte carbone » (art. 29), il me semble que certains grands principes de développement (durable) pourraient être enchâssés dans le mandat : par exemple, la réduction des gaz à effet de serre, la contribution au développement économique, le service aux collectivités défavorisées, etc. Cela donnerait, au minimum, une base rationnelle pour choisir quels mandats sont confiés à Mobilité Infra Québec.

J'aimerais également soulever la question du type de projets concernés par l'agence. Quand on mentionne le terme « mobilité durable », on pense instinctivement aux projets de transports collectifs, mais des projets autoroutiers pourraient-ils être inclus également? Ce que je veux dire, c'est que sans définition claire de la « mobilité durable » et des principes qui la sous-tende, le terme devient un peu un fourre-tout dans lequel on pourrait bien inclure des projets qui ne vont pas nécessairement dans le sens de la réduction de l'empreinte carbone.

Et parlant de définitions, il en va de même pour la notion de « projets complexes », qui me semble pour l'instant assez nébuleuse. Comment déterminer si un projet est complexe? Qui le fait? Quels sont les critères pour dire qu'un projet est complexe? Ce n'est pas clair pour le moment. Mais, de façon plus importante encore, comment cela s'accorde-t-il avec la notion de « projet majeur d'infrastructure » et, surtout, avec les directives existantes sur la gouvernance des projets majeurs et sur les modes de réalisation collaboratifs (qui font l'objet du projet de loi no 62). Il me semble qu'un bon « ménage » dans toutes ces définitions s'impose.

Enfin, **le troisième élément qui retient mon attention concerne la structure administrative en agence proposée de Mobilité Infra Québec :**

Tout d'abord, je comprends et je salue, l'intérêt à vouloir doter l'État d'une expertise de pointe dans la question des projets de transport, surtout dans la mesure où les transports collectifs s'imposent comme une des facettes les plus importantes dans la lutte aux

changements climatiques. Toutefois, si l'indépendance et la dépolitisation font partie de l'argumentaire pour le choix d'une structure en « agence », j'aimerais émettre quelques bémols :

- D'abord, et il y a ici une question un peu plus théorique, il ne me semble pas nécessairement désirable de « dépolitiser » les projets de transport, du moins en ce qui concerne les choix stratégiques, c'est-à-dire les « grandes décisions ». En effet, dans la mesure où les grands projets d'infrastructures constituent en quelque sorte des choix de société, il me semble qu'au contraire, la dépolitisation n'est pas nécessairement désirable. Je dirais même qu'il me semble important, du point de vue des politiques publiques ou carrément du point de vue démocratique, de laisser les élus défendre leurs décisions – bonnes comme mauvaises – en matière de transport. Isoler ces décisions de la joute politique n'aurait comme effet que de rendre ces choix importants très opaques, ce qui n'est pas désirable.
- Là où la dépolitisation devient plus importante, c'est au niveau technique : par exemple, en ce qui concerne le choix des technologies ou, à la limite, des tracés, ce que j'appellerais les « petites décisions », bien qu'il y ait évidemment une zone grise à savoir si un tracé représente une décision stratégique ou technique. Ici, le choix d'une agence peut s'avérer pertinent pour éviter « l'ingérence » et protéger les experts contre l'influence politique. Toutefois, malgré les meilleures volontés d'indépendance, c'est souvent au moment des autorisations de procéder ou de financer que des changements techniques sont imposés. Ceci nous ramène donc à la question des règles décisionnelles, et notamment à celle de la cohérence et de la subordination à la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique.

Finalement, de manière plus terre à terre, je me questionne un peu sur le pouvoir mentionné à l'article 9 de créer des filiales. Il n'est pas coutume pour une agence de créer une filiale, et il me semble que l'objectif de donner ce pouvoir à Mobilité Infra Québec pourrait être un peu mieux explicité. Est-ce lié, par exemple, à la capture foncière? Ou encore au désir de créer des sociétés de projet pour réaliser des infrastructures en utilisant des modes alternatifs (PPP, modes collaboratifs, etc.)? Le projet de loi est muet à cet égard.

**Pour conclure**, j'aimerais exprimer mon soutien au désir du gouvernement, implicite dans ce projet de loi, de réaliser des projets de mobilité durable. À mon sens, des transports collectifs de bonne qualité, rapides, efficaces et confortables, sont un des facteurs les plus importants de la qualité de vie et du développement économique des villes et l'un des outils les plus importants de la lutte à la congestion et aux changements climatiques. Merci.



UNIVERSITÉ  
**LAVAL**

# **Auditions publiques sur le projet de loi no 61**

**Commission des transports et de l'environnement  
Assemblée nationale du Québec**

**Pierre-André Hudon, Ph. D.  
Professeur agrégé  
Université Laval**

**17 septembre 2024**

# Éléments d'intérêts dans le PL61

Thème	Détail
<b>Coordination et arrimage avec d'autres instances</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Absence de pouvoir d'initiative semble problématique:</b><ul style="list-style-type: none"><li>• La connaissance fine des besoins se situe plus souvent au niveau municipal, local ou dans les ST.</li><li>• Les experts de l'agence devraient pouvoir disposer de la marge de manœuvre pour étudier et suggérer des solutions novatrices.</li></ul></li><li>• <b>Y a-t-il une volonté de financer les projets par la capture de la valeur foncière?</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Si oui, conflit d'intérêts possible avec les municipalités.</li></ul></li></ul>
<b>Définition de concepts clés</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Qu'entend-on par « mobilité durable »?</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Des principes plus explicites (réduction des GES, contribution au développement économique, service aux collectivités défavorisées, etc.) permettraient de mieux prioriser les projets.</li><li>• Quels sont les projets concernés? Les projets routiers sont-ils inclus?</li></ul></li><li>• <b>Qu'entend-on par « projets complexes »?</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Comment arrimer tout cela avec la DGPMIP? Avec les orientations du projet de loi no 62?</li></ul></li></ul>
<b>Fonctionnement administratif en « agence »</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Volonté louable de se doter d'une expertise de pointe dans le domaine des transports.</b></li><li>• <b>Toutefois, si le fonctionnement par agence vise la « dépolitisation », certains bémols:</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Les grands projets sont des choix de société et il vaut mieux qu'ils soient soumis au débat politique.</li><li>• Certains choix techniques devraient toutefois être protégés contre l'ingérence – la structure en agence peut aider, mais ne constitue pas une garantie.</li></ul></li><li>• <b>Quel est l'objectif de créer des filiales?</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Est-ce lié à la capture de la valeur foncière? À la volonté de réaliser des projets en modes alternatifs?</li></ul></li></ul>