

Mémoire du CPQ

**Projet de loi n° 61, Loi édictant la
Loi sur Mobilité Infra Québec et
modifiant certaines dispositions
relatives au transport collectif**

Septembre 2024



PROSPÉRER ENSEMBLE

cpq.qc.ca

Table des matières

Introduction	3
Enjeux et conditions de succès	3
Le type de projet pouvant être confié à Mobilité Infra Québec	3
Coordination et collaboration	4
Mode d’octroi et de réalisation des contrats	4
Le financement : le nerf de la guerre	5
Une diversification des sources de revenu des sociétés de transport	6
Autres considérations	7

Introduction

Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) est heureux de présenter ses commentaires et recommandations dans le cadre des consultations sur le projet de loi no 61 (PL61), Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif. Le PL61 institue Mobilité Infra Québec (MIQ) et en précise la mission principale, qui consistera à effectuer, dans une perspective de mobilité durable, l'analyse d'opportunité, la planification et la réalisation de projets complexes de transport.

Le CPQ accorde depuis longtemps une grande valeur aux investissements pour une mobilité durable, notamment dans le transport collectif (TC). Pour lui, la mobilité durable constitue un des piliers du développement durable du Québec. Les enjeux entourant la mobilité sont indissociables des enjeux environnementaux mais aussi des enjeux de productivité économique, de bien-être et qualité de vie des citoyens.

Le CPQ salue de prime abord les efforts du gouvernement pour moderniser la gestion des infrastructures publiques au Québec et accélérer la réalisation de projets tout en réduisant les coûts. Ceci est particulièrement essentiel dans un contexte où les besoins en projets d'infrastructures publiques, notamment en transport, sont plus importants que jamais.

Tout comme le PL62, le PL61 fait partie de ces efforts en mettant sur pied MIQ qui pourra jouer un rôle clé dans la planification et la mise en œuvre de projets de transport complexes au Québec, dans une perspective de mobilité durable. Le CPQ estime, comme le gouvernement, qu'il faille modifier le cadre organisationnel actuel pour répondre aux besoins. MIQ bénéficierait de plus d'agilité et de flexibilité et pourrait attirer et concentrer l'expertise nécessaire, ce qui devrait être plus propice pour la réalisation de projets de transport.

Enjeux et conditions de succès

Si le CPQ voit d'un bon œil la mise sur pied d'une agence pour les raisons énoncées en introduction, il estime que certains éléments devraient être gardés à l'esprit pour assurer la réussite de sa mise en œuvre et sa contribution à l'atteinte des objectifs poursuivis.

Le type de projet pouvant être confié à Mobilité Infra Québec

L'article 4 de la LMIQ octroie à Mobilité Infra Québec la mission principale d'effectuer l'analyse d'opportunité, la planification ou la réalisation de projets complexes de transport. À cette fin, il définit le projet complexe de transport ainsi :

- La construction, la reconstruction ou la réfection d'un immeuble ou d'un ouvrage de génie civil destiné au transport ou utile à un système de transport;
- Le développement ou l'amélioration d'un système de transport intelligent.

Cette définition est très large et englobe à toutes fins pratiques l'ensemble des travaux de construction, de développement et de réfection en transport.

Il serait important que la notion de projet complexe soit davantage précisée et que soient énoncés des critères sur lesquels se basera le gouvernement pour définir les projets qu'il choisira de confier à MIQ. Parmi ces critères on peut penser à des éléments comme la durée du contrat, le nombre d'intervenants visés par le projet, l'ampleur du projet, l'expertise requise, la complexité technique etc. On peut penser par exemple que le maintien d'actifs ne ferait pas partie des projets qui seraient confiés à MIQ à moins qu'il y ait des raisons de croire que c'est la décision optimale ou qu'une société de transport ne soit pas en mesure de le faire.

La précision des critères de choix des projets confiés à MIQ amènerait une plus grande prévisibilité et est essentiel tant pour l'industrie, que pour les organismes publics concernés. Cela permettrait également une meilleure allocation des ressources et expertises nécessaires pour les différents types de projets.

Il serait important de clarifier les responsabilités des différentes parties prenantes pour éviter les dédoublements et les chevauchements. Également, par souci de prévisibilité, il serait approprié de prévoir que le gouvernement communique en amont les projets complexes de transports et les mandats qu'il prévoit confier au MIQ (par exemple en publiant chaque année une liste de ces projets). Cela permettra notamment aux entrepreneurs de se préparer efficacement et favorisera une meilleure attractivité des projets et une concurrence saine entre les acteurs qualifiés.

Recommandation : Apporter des précisions ou des critères qui seront utilisés pour déterminer ce qu'est un projet complexe et quels projets peuvent être confiés à MIQ.

Coordination et collaboration

Un enjeu central est probablement la coordination et l'arrimage qui devrait être fait entre MIQ et les autres instances ayant des responsabilités et des compétences dans le domaine du transport, notamment les villes et municipalités, les sociétés de transport et l'ARTM à Montréal. Si une vision nationale des projets est importante, la coordination et la collaboration sont essentielles à la réussite des projets, que ce soit du point de vue de l'acceptabilité sociale, ou du bon déroulement des projets ou encore leur cohérence avec la logique et les plans d'aménagement du territoire.

Le projet de loi prévoit par ailleurs qu'à défaut d'entente avec le ministre, le montant de la contribution financière d'une municipalité ou d'un autre organisme à un projet complexe de transport est fixé par le gouvernement. Il en est de même pour ce qui est du coût d'exploitation des projets. Ces exigences ne nous semblent pas particulièrement propices à une bonne collaboration et à l'aboutissement de projets de transport avec les bons délais et les bons coûts tel que souhaité.

Recommandation : assurer une coordination et une collaboration étroite entre MIQ et les organismes publics et intervenants du secteur, notamment le milieu municipal et les sociétés de transport.

Mode d'octroi et de réalisation des contrats

Nous avons salué dans nos commentaires sur le projet de loi 62 (PL62), projet de 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, l'introduction d'un nouveau type de contrat, soit le contrat de partenariat, qui se substitue au contrat de partenariat public-privé et se distingue de ce dernier en offrant

une plus grande flexibilité aux organismes publics et en leur permettant de confier à un partenaire privé la responsabilité de réaliser un projet d'infrastructure.

Cette possibilité représente une avancée très intéressante aux yeux du CPQ. Un dialogue tôt dans le processus fait partie des principes prônés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et pourrait notamment contribuer à mettre en évidence tout potentiel d'amélioration ou à signaler des problèmes. L'objectif de ces modes est d'aborder tout problème ou risque de façon collaborative ou en partenariat.

Les modes collaboratifs représentent déjà d'ailleurs des options dans d'autres juridictions que ce soit dans les autres provinces au Canada ou ailleurs au monde. À titre d'exemple, Infrastructure Ontario utilise déjà différents modes de réalisation alternatifs de projet pour ses infrastructures, dont les modes « réalisation de projet intégrée », « conception-construction-financement », « conception-construction-financement maintenance » et « conception-construction progressive »¹.

Le CPQ estime important que le mode de réalisation collaboratif puisse être utilisé par MIQ. Le CPQ estime aussi que les autres organismes qui ne sont pas visés actuellement par le PL62, comme les villes et municipalités et les sociétés de transport, devraient également pouvoir recourir à de tels modes contractuels. Ceux-ci gèrent déjà de grands projets d'infrastructures et font face à d'importants défis financiers. Les nouvelles possibilités de partenariat introduites par le PL62 leur seraient sans doute bénéfiques pour faire face à ces défis, moderniser les façons de faire et être compétitifs et attractifs. Ces possibilités permettraient également un élargissement du bassin des fournisseurs favorisant la compétitivité des marchés.

Le CPQ avait d'ailleurs également proposé d'aller plus loin et prévoir un cadre pour encourager, le dépôt de propositions volontaires non sollicitées. Les propositions non sollicitées sont des propositions d'approvisionnement soumises à un organisme public en l'absence d'un appel d'offres². Cela permettrait de favoriser l'innovation et d'obtenir des solutions plus efficaces et économiques.

Recommandations :

- Que les sociétés de transport, les villes et les municipalités puissent avoir la possibilité de recourir à des modes collaboratifs de réalisation de projets, tels les contrats de partenariat prévus dans le PL62, (avec les adaptations nécessaires).
- Que le gouvernement prévoit un cadre pour encourager le dépôt de propositions volontaires non sollicitées.

Le financement : le nerf de la guerre

Alors que le financement des coûts d'opération et d'exploitation pose déjà des défis importants aux sociétés de transport et aux villes et municipalités, il est crucial que les nouveaux projets qui seront pilotés par MIQ tiennent compte en amont de ces coûts notamment pour ne pas empirer la situation à long terme. Une

¹ Source : Analyse d'Impact réglementaire du PL 62. Voir aussi https://www.portailconstructo.com/pratiques_innovations/realisation_projet_integre_revolution_dans_monde_construction

² Voir par exemple : <https://www.youtube.com/watch?v=Zz4oRYoRRXQ>. Des programmes pour les propositions non sollicitées existent en Ontario et au fédéral, mais pas au Québec.

façon d'y arriver et dans l'intérêt d'une plus grande qualité et de meilleurs projets à long terme pour toutes les parties prenantes et pour l'économie du Québec, serait l'analyse de cycle de vie et de coûts totaux de possession, incluant les coûts d'exploitation et de maintien. L'idée est de se poser la question du financement global de la mobilité le plus tôt possible dans le processus, et pas seulement sous l'angle du seul investissement. Cela permettra notamment d'éviter les erreurs du passé et de se retrouver une fois de plus en déficit d'entretien des infrastructures de transport.

Le CPQ a déjà avancé que pour assurer un financement durable de la mobilité, il est nécessaire de soumettre les projets de nouvelles infrastructures à une évaluation des coûts comprenant ceux d'exploitation et d'entretien à long terme. De cette façon, l'ensemble des coûts seront pris en compte plus tôt dans le processus afin notamment d'éviter de se retrouver en déficit au moment de la phase d'entretien.

Il serait ainsi important que MIQ soit tenue de réaliser et de publier des analyses coûts-bénéfices tenant compte notamment de l'ensemble du cycle de vie de l'actif, et ce en amont de l'autorisation d'un projet.

Par ailleurs, dans un contexte de ressources forcément limitées, on peut s'attendre à ce qu'un exercice de priorisation des projets de transport soit fait pour chercher le meilleur retour sur investissement pour la collectivité.

Recommandation : Que MIQ soit tenue de réaliser et de publier des analyses coûts-bénéfices tenant compte notamment de l'ensemble du cycle de vie de l'actif.

Une diversification des sources de revenu des sociétés de transport

Devant les importants besoins financiers en transport il faut examiner des sources de financement supplémentaire pour les nouveaux projets de transport et de nouvelles possibilités de générer des revenus notamment pour les sociétés de transport. Une de ces possibilités passe par l'utilisation de la valorisation immobilière qui peut permettre de générer de nouveaux revenus liés au développement immobilier tout en évitant une augmentation des coûts des nouveaux développements qui irait à l'encontre de l'abordabilité du logement.³ Si plusieurs possibilités existent, nous avons à l'esprit la conclusion volontaire de partenariat entre les sociétés de transport et le secteur privé, en d'autres mots la possibilité d'obtenir une contribution financière volontaire et négociée des propriétaires immobiliers le long des trajets afin de payer partiellement le coût des infrastructures. En ce sens, le PL61 ne va pas dans cette direction. Des modèles flexibles et innovants de développements conjoints doivent également être envisagés. Des amendements devraient ainsi être prévus pour permettre et même encourager de telles possibilités et de tels partenariats pour permettre aux sociétés de transport de générer des revenus. Ces possibilités, qui permettraient de favoriser le développement immobilier à proximité des infrastructures de transport collectif, contribueraient aussi à répondre aux besoins en logement et objectifs de densification urbaine.

Par ailleurs, le PL 61 amènerait des contraintes par rapport aux possibilités actuelles qu'ont les sociétés de transport de vendre des actifs et des sites. Il faudrait s'assurer d'enlever ces contraintes.

Recommandation : Permettre aux sociétés de transport de générer des revenus liés au développement immobilier et à la valorisation immobilière par le biais du développement conjoint.

³ Voir par exemple https://amegenligne.com/news_pdf/pdf_docs_20141015041050.pdf

Autres considérations

Le transfert de maître d'ouvrage et substitution de cocontractant

Le PL61 prévoit (art. 62) que dès qu'une responsabilité est confiée à MIQ relativement à un projet complexe de transport ou qu'une fonction lui est confiée, MIQ est substituée au donneur d'ouvrage dans les contrats qui concernent ce projet. Le donneur d'ouvrage initial est alors déchargé de ses obligations pour l'avenir. Or, la substitution de cocontractant peut poser certains défis. En particulier, elle implique pour l'entrepreneur des conditions d'exécution différentes et des coûts. L'une des solutions peut être qu'un tel transfert doit se produire avant la négociation et la conclusion du contrat entre le donneur d'ouvrage initial et l'entrepreneur.

Le DMA

Si le développement de nouvelles infrastructures de transport est nécessaire, il ne faudrait pas perdre de vue l'importance de porter une attention également aux projets moins complexes d'ouvrage destinés au transport notamment pour le maintien des actifs. Il faut rappeler que le déficit de maintien des actifs au Québec augmente d'année en année et que les investissements effectués ne permettent pas encore de stabiliser cette dégradation.

1010, rue Sherbrooke Ouest, bureau 510
Montréal (Québec) H3A 2R7
Téléphone : 514-288-5161
Sans frais au Québec : 1-877-288-5161

Courriel : info@cpq.qc.ca

cpq.qc.ca



PROSPÉRER ENSEMBLE

cpq.qc.ca