



**Consultation sur le projet de
Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires**

**Mémoire déposé conjointement par la Société de transport de Montréal et
l'Association du transport urbain du Québec**

17 septembre 2021

Table des matières

Sommaire exécutif	3
Mise en contexte.....	4
Introduction : la mobilité et l'occupation du territoire.....	4
Les transports : principal émetteur de GES au Québec	5
Les bénéfices du transport collectif sur les émissions de GES.....	5
Axe 1 : Gouvernance	6
Enjeu 1 : Des mécanismes de coordination et de suivi incomplets.....	6
Enjeu 2 : Outils de planification à optimiser	7
Enjeu 3 : Cohérence et exemplarité de l'État.....	8
Enjeu 4: Une vision à établir et à partager	8
Axe 2 : Croissance urbaine	9
Enjeu 5: Une urbanisation qui consomme trop d'espace.....	9
Enjeu 6: Des pratiques d'aménagement qui n'internalisent pas les coûts de développement	9
Enjeu 7: Les coûts d'une intégration déficiente des transports à la planification territoriale.....	10
Axe 3 : Milieux de vie	11
Enjeu 8: Dépendance à l'automobile	11
Axe 5 : Finances et fiscalité.....	12
Enjeu 9: Une planification du territoire guidée par la recherche de nouveaux revenus à court terme	12
Enjeu 10: Expropriation.....	13

Sommaire exécutif

Ce mémoire, principalement rédigé par la STM et appuyé par l'ensemble des membres de l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ), présente des recommandations quant aux orientations que le Québec est en voie de se donner pour une Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires.

Parmi l'ensemble des recommandations de la STM et de l'ATUQ, nous souhaitons mettre l'accent sur certaines d'entre-elles qui sont particulièrement critiques pour l'avenir du développement urbain et de la mobilité durable :

- Arrimer les cibles et objectifs de la Politique de mobilité durable (PMD) avec les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT).
- Établir des cibles SMART de transfert modal pour les projets financés par le gouvernement du Québec, incluant les projets routiers, de transport collectif et le REM et établir la localisation des projets gouvernementaux en tenant compte de leur contribution à l'atteinte des cibles et objectifs de mobilité.
- En collaboration avec les organismes de transport collectif (OTC), élaborer des exigences en matière de mobilité durable pour l'ensemble des projets du gouvernement du Québec.
- Favoriser une croissance de type *Transit Oriented Development (TOD)*, concentrée au sein des milieux déjà urbanisés ou dotés d'infrastructures et d'équipements de transport collectif.
- Prioriser les investissements en transport collectif (maintien et développement) et accélérer le processus d'approbation des projets.
- Prioriser le maintien et l'entretien du réseau routier et soumettre les projets de développement du réseau routier à des analyses rigoureuses des coûts indirects et impacts environnementaux à long terme comme pour les projets de transport collectif structurants.
- Donner aux municipalités et aux partenaires locaux les moyens financiers de contribuer au développement de la mobilité durable et d'un aménagement durable du territoire.
- Réviser la fiscalité municipale en cohérence avec les objectifs de mobilité et d'aménagement durable du territoire.
- Revoir et bonifier les sources de financement du transport collectif (développement, maintien des actifs et exploitation) en fonction du chantier sur le financement de la PMD tout en tenant compte des nouveaux grands projets.
- Reconnaître l'usage et les constructions du transport collectif dans les différents outils de planification des villes et des arrondissements.
- Exempter les projets de transport collectif réalisés par des sociétés de transport et exo de l'obligation d'approbation référendaire.
- Revoir en profondeur le cadre législatif entourant les expropriations pour en réduire les coûts, les délais et l'imprévisibilité.

Mise en contexte

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a convié l'ATUQ afin qu'elle soumette des commentaires à l'égard de son document de consultation dédiée à la Stratégie. Ce mémoire, principalement rédigé par la STM et appuyé par l'ensemble des membres de l'ATUQ présente des recommandations quant aux orientations que le Québec est en voie de se donner pour une Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires.

Introduction : la mobilité et l'occupation du territoire

La Loi d'aménagement et d'urbanisme de 1979 et les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, datant des années 1990, avaient un grand besoin d'actualisation pour répondre aux défis actuels, au premier plan, l'urgence climatique. L'occupation du territoire a un impact significatif sur un grand nombre de facteurs qui menacent les équilibres écologiques. La démarche de consultation entreprise par le MAMH est appuyée sur une bonne lecture des enjeux, comme l'étalement urbain. Elle identifie des leviers pertinents notamment pour rendre plus cohérentes entre elles les planifications du territoire faites aux différentes échelles d'intervention.

Toutefois, il ne fait donc pas de doute qu'une stratégie durable d'occupation du territoire passe d'abord et avant tout par une intégration très forte des politiques urbaines et de mobilité. Selon les spécialistes du domaine, l'enjeu est de planifier les transports en éliminant les biais implicites en faveur de l'usage individuel de l'automobile, que celle-ci soit à essence, électrique ou autonome¹. Et la solution passe sans aucun doute par un parti pris pour les modes plus lents et une limitation de la vitesse en général². Tant que l'on développera des infrastructures routières qui favorisent les déplacements individuels, les ménages continueront de s'installer de plus en plus loin et resteront dépendants de leur(s) automobile(s).

Les transports alternatifs à l'auto-solo

L'avenir passe par un renversement en faveur des transports actifs et collectifs. Une ville qui se marche est une ville qui se dessert bien en transport en commun. La mobilité intégrée a pris de l'importance dans la dernière décennie. Avant, les sociétés de transport et exo se concentraient sur des services par autobus et, à Montréal, en métro. Aujourd'hui, plusieurs des membres de l'ATUQ diversifient leur offre et se considèrent comme des gestionnaires de mobilité.

Les commentaires dans ce mémoire mettent surtout l'accent sur le transport en commun, mais il est évident que la solution passe en fait par une offre en mobilité diversifiée et bien intégrée qui fait une large place aux conditions de circulation pour les déplacements lents (piétons, personnes utilisant des aides à la mobilité et cyclistes). L'amélioration de la vitesse comme objectif ne doit s'appliquer qu'aux transports en commun qu'il faut rendre plus efficaces afin de réduire l'attractivité de la voiture. Et le biais en faveur de l'automobile individuelle doit être corrigé autant dans les analyses, les planifications, les stratégies et les projets. La stratégie d'aménagement et d'occupation des territoires doit faire en sorte que la consolidation du territoire soutienne l'accessibilité par la proximité plutôt que par la mobilité.

¹ Todd LITMAN (2021). *New Mobilities. Smart Planning for Emerging Transportation Technologies*, Island Press, Washington, 189 p.

² LITMAN, Todd. *Not So Fast. Better Speed Valuation for Transportation Planning*, Victoria Transport Policy Institute, 1 July, 2021, 31 p.

Les transports : principal émetteur de GES au Québec

La hausse des émissions du secteur routier s'explique en grande partie par la dépendance croissante à l'automobile et un engouement toujours plus important pour des véhicules de plus en plus gros. Le parc automobile québécois est en effet en augmentation, tout comme le nombre de kilomètres parcourus, de même que le pourcentage de véhicules de forte cylindrée.

Les bénéfices du transport collectif sur les émissions de GES

Une baisse significative des émissions de GES au Québec exigera une transformation globale du secteur des transports routiers, mais également de l'aménagement du territoire. Il s'agit du secteur où des initiatives de réduction d'émissions auront le plus d'impacts, compte tenu de leur importance dans le portrait global de nos émissions. Il est primordial de promouvoir des modes de transport alternatifs et un aménagement du territoire moins énergivore permettant de réduire la dépendance à l'automobile. Le transport collectif est au cœur de la solution, car il est un moyen efficace et reconnu permettant de réduire l'étalement urbain et les émissions de GES d'un territoire donné.

L'impact de l'utilisation des transports collectifs est majeur partout au Québec. Le cas de la région métropolitaine du grand Montréal est particulièrement éloquent. Une étude réalisée en 2016 par la firme Golder, avec l'aide de plusieurs partenaires municipaux et provinciaux et des sociétés de transport et d'exo, a permis de démontrer que les émissions de GES évitées totales attribuables au transport collectif étaient de 3,9 mégatonnes éq. CO₂ par année pour la région métropolitaine de Montréal – ce qui représente l'équivalent d'environ 5 % des émissions totales du Québec. La réduction de la congestion routière attribuable au transport collectif métropolitain permet aussi d'éviter des coûts de 1,85 G\$ annuellement (2008).

Ailleurs au Québec, il est estimé que le transport collectif permet d'éviter l'émission d'environ 145 000 tonnes éq. CO₂ par année pour Gatineau et d'environ 461 000 tonnes éq. CO₂ par année pour Québec et Lévis.

Ces GES évités s'expliquent par le transfert modal (des automobilistes évités qui utilisent le transport collectif) et par la réduction de la congestion routière. Toutefois, la principale contribution à la réduction des GES est en fait induite par l'effet du transport collectif sur la densification urbaine du territoire de la collectivité montréalaise. Sans le réseau de transport structurant, le paysage urbain aurait une tout autre forme. Il est ainsi estimé que la région de Montréal a une densité 3 à 4 fois supérieure grâce au transport collectif, ce qui permet de diminuer les distances parcourues, les besoins en infrastructures et donc les émissions de GES et autres polluants atmosphériques.

Plus concrètement, pour chaque tonne de GES émise par la STM, par exemple, 20 tonnes sont évitées pour la grande région de Montréal. Les déplacements effectués par ses clients permettent d'éviter la présence de 475 000 voitures sur le réseau routier, soit l'équivalent de 20,7 % des émissions de GES de la collectivité montréalaise.

À la suite de cette mise en contexte sur les bénéfices du transport collectif, nous souhaitons présenter nos recommandations en fonction de 4 axes proposés dans le document de consultation:

- Axe 1 : Gouvernance
- Axe 2 : Croissance urbaine
- Axe 3 : Milieux de vie
- Axe 5 : Finances et fiscalité

Axe 1 : Gouvernance

Premièrement, nous souhaitons appuyer les trois grands constats mentionnés dans le document de consultation en lien avec les enjeux de gouvernance.

- Le gouvernement doit réaffirmer et renforcer son leadership en matière de planification de l'aménagement du territoire, entre autres, en ralliant l'ensemble des décideurs municipaux, des instances responsables de la mobilité ainsi que la population autour d'une vision porteuse, axée sur le développement durable du territoire.
- Bien que le Québec se soit doté d'un cadre législatif et de politiques en matière de planification de l'aménagement du territoire, de mobilité et de développement durable, il y a d'importantes lacunes quant aux mécanismes de coordination et de cohérence actuellement en place.
- Le gouvernement doit accroître l'efficacité des mécanismes en place de sorte à assurer l'exemplarité de ses actions en respectant le cadre et des objectifs qu'il s'est lui-même donnés en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de développement durable.

En plus des grands constats, nous souhaitons partager certaines recommandations en lien avec les grands enjeux d'aménagement du territoire et de mobilité.

Enjeu 1 : Des mécanismes de coordination et de suivi incomplets

- La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) n'établit actuellement aucun mécanisme obligatoire de suivi associé à l'application des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) et des schémas d'aménagement et de développement (SAD).
- Il y a peu de mécanismes de suivi pour démontrer les effets de la planification sur le territoire. De tels mécanismes de suivi permettraient de se doter de cibles, d'en mesurer l'atteinte et de diffuser les résultats auprès de la population.
- Dans l'objectif de maximiser les ressources disponibles et d'atteindre les objectifs gouvernementaux de réduction des GES et de réduction de l'étalement urbain, il est souhaitable de maintenir à jour la liste des projets de transport et de développement sur les différents territoires desservis par les sociétés de transport et exo et les partager systématiquement et régulièrement avec les partenaires en mobilité (ARTM, sociétés de transport, exo, villes, etc.) afin d'évaluer leurs impacts et de coordonner leur mise en œuvre.
- Plus largement, pour réellement permettre une planification intégrée des transports et de l'aménagement, une meilleure coordination entre les différentes instances ministérielles et une plus grande cohérence entre les lois et politiques en matière d'aménagement du territoire et de transport collectif sont nécessaires (par exemple entre la politique de mobilité durable du MTQ, ses choix de développement de réseaux routiers et les orientations gouvernementales du MAMH). Ultimement, pour une réelle intégration de l'aménagement du territoire et de la planification des transports, ces deux domaines devraient relever d'un seul et même ministère.

Recommandations :

1. Maintenir à jour la liste des projets de transport et de développement sur les différents territoires desservis par les sociétés de transport et exo et les partager systématiquement et régulièrement avec les partenaires en mobilité (ARTM, sociétés de transport, exo, villes, etc.) afin d'évaluer leurs impacts et de coordonner leur mise en œuvre.
2. Établir un régime axé sur les résultats assurant une mise à jour et une concordance plus efficaces des planifications à toutes les échelles, de même qu'une responsabilisation accrue des parties impliquées.

Enjeu 2 : Outils de planification à optimiser

- Les outils de planification et de réglementation manquent de flexibilité et ne facilitent pas toujours l'atteinte des objectifs en aménagement du territoire et en mobilité que se sont fixés les gouvernements et les entités municipales.
- Le maintien et la remise en état des actifs de transport collectif comme ceux des sociétés de transport et d'exo sont des enjeux d'une importance capitale pour que la mobilité durable s'édifie sur de saines fondations. À titre d'exemples, le déficit de maintien d'actif de la STM s'élève à 3,4G\$ en 2021. Son programme d'immobilisation 2021-2031 (PI 2021-2031) prévoit 1,8G\$ d'investissements par année, dont la majorité en maintien d'actifs. Au RTC, les investissements annuels prévus au PI 2021-2031 sont de 98M\$ par année, dont 66% pour le maintien des actifs tandis que chez exo, les besoins en maintien d'actifs seulement au PI 2021-2031 atteignent 70M\$ par année. Au RTL, les investissements sont d'environ 15 M\$ par année.
- Bien que la LAU exige que les règlements d'urbanisme soient conformes au schéma et au plan d'urbanisme, les règlements des arrondissements ne reconnaissent pas l'usage et les constructions liées au transport collectif et ses installations afférentes. Étant donné l'absence de reconnaissance officielle de l'usage et des constructions liées au métro (édicules et ses équipements auxiliaires) et au réseau bus (centres de transport, ateliers et terminus), il faut chaque fois une modification de la réglementation d'urbanisme des arrondissements pour autoriser la réalisation des projets. Les citoyens riverains du projet peuvent également exiger un référendum sur la modification du règlement et éventuellement refuser la modification et bloquer le projet.
- Les projets des sociétés de transport et d'exo sont généralement réalisés en milieu urbain très dense où les terrains disponibles sont extrêmement rares et la présence de riverains inévitable. Leur localisation est fortement contrainte techniquement par la nécessaire proximité avec les installations existantes (par exemple : les postes de ventilation doivent être situés dans un rayon de 800 mètres d'un tunnel de métro).
- La nécessité d'obtenir l'autorisation des arrondissements force ainsi souvent des modifications et ajouts aux projets sans lien avec le besoin initial, ajoutant ainsi aux délais et aux coûts, et mettant parfois carrément en péril la réalisation de certains projets en raison de la nécessité d'approbation référendaire pour la modification aux règlements.
- Par cohérence avec les objectifs de mobilité durable, d'intégration de l'aménagement et de transport, la stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires devrait favoriser une reconnaissance de l'usage et des constructions liées du transport collectif dans les règlements d'urbanisme des arrondissements et municipalités et favoriser une plus grande flexibilité dans les processus de modification.
- La STM peut se prévaloir depuis 2011 d'une disposition législative qui permet de soustraire certains projets liés au métro de l'obligation d'approbation référendaire suivant la mise en œuvre d'une consultation publique³. L'utilité de cette disposition est limitée par les coûts et délais additionnels qu'elle impose, ainsi que par le fait qu'elle ne s'applique pas aux projets de bus et de train. Elle n'est par conséquent invoquée que pour de grands projets liés au métro.
- La LAU prévoit déjà que les projets relatifs au logement social, à des cimetières ainsi qu'à des équipements collectifs relatifs aux secteurs de la santé, de l'éducation, de la culture ou des sports et des loisirs sont exemptés de l'obligation d'approbation référendaire⁴. Le REM et Hydro-Québec en sont également exemptés. Par conséquent, il apparaît justifié d'étendre cette flexibilité aux projets de transport collectif réalisés par les sociétés de transport et exo, à l'issue d'un processus de consultation des citoyens concernés par lesdits projets.

³ Article 158.3 de la Loi sur les sociétés de transport en commun.

⁴ Article 123.1, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Recommandations :

3. Mettre en place un cadre d'aménagement qui permet aux villes et arrondissements d'être agiles et de tenir compte de leurs particularités régionales (OGAT, outils d'urbanisme, etc.).
4. Favoriser la reconnaissance de l'usage et des constructions du transport collectif dans les différents outils de planification des villes et des arrondissements.
5. Exempter les projets de transport collectif réalisés par des sociétés de transport et exo de l'obligation d'approbation référendaire.

Enjeu 3 : Cohérence et exemplarité de l'État

- Depuis 2017, la LAU indique que le gouvernement doit consulter les instances représentatives du milieu municipal et toute autre instance de la société civile qu'il juge pertinente lors de l'élaboration des documents définissant les OGAT. Or, aucun dialogue formel n'a été établi avec les partenaires principaux.
- En l'absence d'orientations claires et de suivi de la concordance des outils de planification (Plan d'urbanisme, SAD, PMAD) les choix de localisation des grands projets d'équipements et d'infrastructures de l'État ne s'appuient pas toujours sur des analyses d'impact détaillées, notamment en transport, sur le territoire où ils sont implantés.
- L'implantation des équipements, des services ou des infrastructures de l'État ne contribue pas toujours à un aménagement optimal malgré leur potentiel structurant au point de vue de l'aménagement du territoire et de la mobilité.
- Le biais en faveur de l'automobile individuelle doit être corrigé autant dans les analyses, les planifications, les stratégies et les projets. La stratégie d'aménagement et d'occupation des territoires doit faire en sorte que la consolidation du territoire soutienne l'accessibilité par la proximité plutôt que par la mobilité.

Recommandations :

6. Intégrer au cadre d'aménagement des orientations claires en matière de mobilité durable, développement durable, aménagement du territoire et de développement.
7. Établir des cibles SMART de transfert modal pour les projets financés par le gouvernement du Québec, incluant les projets routiers, de transport collectif et le REM, et établir la localisation des projets gouvernementaux en tenant compte de leur contribution à l'atteinte des cibles et objectifs de mobilité.
8. En collaboration avec les OTC, élaborer des exigences en matière de mobilité durable pour l'ensemble des projets du gouvernement du Québec.

Enjeu 4: Une vision à établir et à partager

- Les OTC ne sont pas systématiquement impliqués dans les décisions en aménagement du territoire. Les mécanismes en place pour favoriser leur participation sont parfois inexistantes ou limités.

Recommandations :

9. Reconnaître l'expertise des OTC dans la planification de la mobilité durable et leur rôle dans la mise en place des outils de planification d'urbanisme.
10. Établir une approche collaborative et partenariale entre le gouvernement et les parties concernées (intervenants métropolitains et régionaux, instances municipales, société civile) incluant les OTC.
11. Consulter les OTC pour l'ensemble des projets de mobilité, de développement résidentiel, commercial et industriel. La localisation des équipements collectifs et les impacts sur la mobilité devraient toujours être considérés, et les OTC consultés pour bien arrimer les besoins et enjeux du transport collectif pour l'ensemble des projets.

Axe 2 : Croissance urbaine

Nous partageons certains des grands constats mentionnés dans le document de consultation en lien avec les enjeux de croissance urbaine :

- Les pratiques actuellement en vigueur au Québec en matière de développement du territoire favorisent généralement des modes d'occupation du territoire qui sont coûteux, à la fois sur le plan des finances publiques, mais également sur les plans humain et environnemental.
- L'étalement urbain, partout au Québec, favorise le recours à la voiture au détriment de modes de transport collectif et actif.
- Développer le territoire dans une optique de densité afin de concentrer les populations à proximité des axes de transport collectif offrirait des réponses aux défis soulevés par les changements climatiques, créant par la même occasion des espaces de vie de qualité et à échelle humaine.
- Par ses effets structurants, la planification intégrée de l'aménagement et des transports permet d'orienter la croissance urbaine de manière optimale. Cette approche favorise une urbanisation efficiente en canalisant cette dernière à proximité des points d'accès au réseau de transport structurant, ce qui favorise la création de milieux de vie à échelle humaine où les besoins d'usage de l'automobile individuelle sont réduits.
- De plus, des densités plus élevées sont généralement requises pour accroître la rentabilité des équipements de transport en commun et actif, c'est pourquoi la densification de certains milieux de vie existants devient incontournable.

En plus des grands constats, nous souhaitons partager certaines recommandations en lien avec les grands enjeux d'aménagement du territoire et de mobilité.

Enjeu 5: Une urbanisation qui consomme trop d'espace

- La superficie du territoire consacrée à l'urbanisation augmente de façon disproportionnée par rapport à la croissance démographique.
- L'étalement urbain requiert des investissements massifs en fonds publics pour de nouvelles infrastructures ou équipements et leur maintien. D'autre part, les services de transport collectif associés à un quartier de faible densité coûtent nettement plus cher que ceux associés à un quartier plus urbain.
- Cet étalement urbain entraîne également des coûts importants associés à la desserte en transport collectif et à l'utilisation de l'automobile, augmente les émissions de GES ainsi que les problèmes de mobilité, notamment pour les populations plus vulnérables.

Recommandations :

12. Favoriser une croissance de type *Transit Oriented Development* (TOD) concentrée au sein des milieux déjà urbanisés ou autour des points d'accès aux systèmes de transport collectif.
13. Favoriser une requalification des espaces sous-utilisés et un redéveloppement des friches urbaines en fonction des besoins de la collectivité.
14. Évaluer la capacité des infrastructures de transport actuel (routier et transport collectif) à accueillir de nouveaux projets résidentiels et commerciaux.

Enjeu 6: Des pratiques d'aménagement qui n'internalisent pas les coûts de développement

- Indépendamment du type de développement, les coûts occasionnés par ceux-ci du point de vue du transport ne sont pas internalisés. En effet, les coûts à moyen et long termes du développement sur les différents réseaux de transport ne sont pas systématiquement considérés dans la planification du territoire.
- Cette situation est particulièrement problématique du point de vue du transport collectif, puisqu'elle omet les coûts de développement, de maintien et d'exploitation du transport collectif.

- Les acteurs qui décident et mettent en œuvre les projets de développement ne voient généralement que les coûts des projets directement liés à ceux-ci, et ne mettront de l'avant que les bénéfices publics (revenus fiscaux pour les villes, retombées économiques en termes d'emplois). Les externalités négatives sur le plan de l'environnement (qualité de l'air, GES additionnels résultant de la demande induite et d'un développement non densifié) ou les coûts additionnels en termes d'infrastructures publiques (demande pour la construction de nouvelles infrastructures, sous-utilisation d'infrastructures existantes) sont absents du processus décisionnel.

Recommandations :

15. Déterminer une méthodologie pour évaluer les coûts directs (nouvelles infrastructures) et indirects (entretien, exploitation, autres) des projets de développement et en tenir compte dans les choix de développement et d'investissement.
16. Prévoir les budgets et les programmes en lien avec le développement et le maintien des services de transport collectif des nouveaux développements.

Enjeu 7: Les coûts d'une intégration déficiente des transports à la planification territoriale

- L'intégration de la planification des transports à l'aménagement du territoire est déficiente et l'approche de financement gouvernementale en transport favorise l'auto solo.
- Actuellement, les planifications relatives aux transports et à l'aménagement du territoire sont gérées par des instances différentes et poursuivent des objectifs qui ne sont pas toujours cohérents et arrimés.
- D'autre part, les planifications en transport et en aménagement du territoire sont rarement dotées de budget dédié et suffisant et, surtout, négligent la part de financement qui devra être assumée par les partenaires locaux et municipaux. Par exemple, la Politique de mobilité durable 2030 (PMD) vise une augmentation de l'offre de service de 5 % par année sur 12 années, mais n'a prévu aucun mécanisme pour permettre aux municipalités d'assumer la part de 50 % des coûts de l'offre de service additionnelle qu'elles doivent soutenir dans le cadre du Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) du MTQ. Or, avant même la pandémie, les municipalités peinaient fortement à soutenir la croissance des coûts du transport collectif héritée du développement de l'offre de service et de la croissance des investissements mis en œuvre depuis une quinzaine d'années.
- Or, le cadre financier du transport collectif est aujourd'hui essentiellement le même qu'il y a 15 ans. Si le gouvernement s'est doté de moyens financiers pour couvrir sa part des coûts (comme le système de plafonnement et d'échange des droits d'émission), les municipalités ne disposent encore et toujours essentiellement que de l'impôt foncier, une source déjà sursollicitée, pour financer leur part toujours croissante des coûts. Sans moyens adéquats pour que les municipalités puissent faire leur part, l'objectif d'une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports qui favorise la mobilité durable restera lettre morte.
- Les projets structurants de transport collectif sont des opportunités exceptionnelles de densifier les territoires et favoriser les développements axés sur les transports collectifs (TOD). Cependant, le financement de ces projets n'est généralement circonscrit qu'aux coûts directs du projet. Les municipalités doivent ainsi financer à même leurs revenus existants les nombreux coûts connexes qui entourent de tels projets (réfection d'infrastructures, réaménagements des espaces et rues à proximité, etc.). L'absence de moyens adaptés pour les partenaires municipaux limite leur capacité à participer à des tels projets et d'en faire de véritables leviers de développement durable.
- Une autre difficulté réside dans le fait que tous les organismes publics de transport collectif ne disposent pas des mêmes leviers pour contribuer au développement de quartier axés sur les transports collectifs. exo est en effet le seul exploitant qui n'est pas assujéti à l'article 86 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (LSTC) qui permet expressément à celles-ci de réaliser toute autre activité commerciale connexe à leur entreprise. Ce faisant, exo ne possède pas les pouvoirs nécessaires à la constitution de filiales distinctes et la capacité juridique de réaliser des activités commerciales à but lucratif. Dans l'état actuel des choses, exo ne peut être une partie prenante active dans des projets de développements et ainsi assurer un arrimage optimal des infrastructures à construire (stationnement,

boucle d'autobus) avec ses réalités opérationnelles. De l'autre côté, les villes se voient dans l'impossibilité de densifier une partie des terrains autour des équipements si c'est exo qui est responsable de développer le projet. Or, les secteurs situés autour des équipements de transport collectif sont des endroits stratégiques de développement et de densification pour les partenaires municipaux.

Recommandations :

17. Arrimer les cibles et objectifs de la PMD avec les OGAT.
18. Établir des cibles de transfert modal vers le transport collectif dans les OGAT et prévoir les budgets et les programmes en lien avec le développement et le maintien des actifs.
19. Établir des orientations claires en matière d'intermodalité des modes de transport et d'accessibilité universelle aux services et aux infrastructures de transport.
20. Donner aux municipalités et aux partenaires locaux les moyens financiers de contribuer au développement de la mobilité durable et d'un aménagement durable du territoire.
21. Donner à exo la capacité de constituer des filiales distinctes et de réaliser des activités commerciales à but lucratif afin de contribuer au développement de quartiers TOD.

Axe 3 : Milieux de vie

Nous partageons les grands constats mentionnés dans le document de consultation en lien avec les enjeux de milieux de vie.

- La planification de l'aménagement du territoire est un puissant levier pour notre qualité de vie collective et individuelle.
- Une planification réfléchie permet de redonner des espaces de vie aux citoyens, sans égard à leur condition socioéconomique.
- Elle peut agir directement sur l'accessibilité aux services essentiels (alimentation, soins de santé, écoles, garderies, etc.) de même que sur la manière dont nous nous déplaçons en misant sur des moyens de transport collectif et actif.

En plus des grands constats, nous souhaitons partager certaines recommandations en lien avec les grands enjeux d'aménagement du territoire et de mobilité.

Enjeu 8: Dépendance à l'automobile

- Le développement constant de la capacité du réseau routier sous la responsabilité du gouvernement du Québec est un facteur déterminant de l'étalement urbain et d'un aménagement du territoire centré sur l'automobile. Ce développement du réseau routier ne s'appuie généralement pas sur une analyse rigoureuse de ses impacts.
- Le développement de nouveaux quartiers éloignés et à faible densité est caractérisé par une dépendance à l'automobile, qui entraîne une consommation importante d'espace par les routes et les stationnements, en plus de créer des lieux non accueillants, voire dangereux, pour le transport actif, et une absence de services de proximité dans nos milieux de vie.
- Bien que de par la loi, les sociétés de transport et exo qui aient l'obligation de desservir l'entièreté de leur territoire, l'éloignement et la faible densité coûtent cher et ne permet pas une desserte optimale. En l'absence de tels services attrayants, les ménages adoptent des habitudes centrées sur l'automobile, habitudes difficiles à modifier par la suite.
- L'aménagement de plusieurs municipalités privilégie des secteurs résidentiels monofonctionnels qui intègrent peu de services de proximité. Ce type d'aménagement favorise l'utilisation de la voiture comme mode de déplacement principal.

Recommandations :

22. Prioriser le maintien et l'entretien du réseau routier et soumettre les projets de développement du réseau routier à des analyses rigoureuses des coûts indirects et impacts environnementaux à long terme comme pour les projets de transport collectif structurants.
23. Favoriser le développement de quartiers qui donnent accès à une diversité de services afin de réduire la nécessité de longs déplacements et favoriser les transports en mode actif et collectif (principe de l'accessibilité par la proximité).
24. Planifier le développement des villes en prévoyant le développement des infrastructures et services de transport collectif.
25. Consulter les OTC pour tous les projets de développements résidentiels, commerciaux et industriels afin d'y intégrer, en amont et lorsque pertinent, les services de transport collectif.
26. Établir des budgets dédiés pour la mise en accessibilité des réseaux afin de favoriser l'utilisation du réseau régulier (même en hiver) et bonifier le financement pour le transport adapté.
27. Favoriser l'intermodalité entre les transports collectifs et actifs.

Axe 5 : Finances et fiscalité

Nous partageons les grands constats mentionnés dans le document de consultation en lien avec les enjeux de finances et de fiscalité.

- Le régime fiscal et les mécanismes financiers actuels ont une influence sur plusieurs choix d'aménagement.
- S'ils peuvent servir de leviers de développement, l'usage qui en est fait peut aussi conduire à des décisions qui visent davantage l'obtention de nouveaux revenus à court ou à moyen termes, au détriment parfois du développement et de la mobilité durable.
- Les pratiques en cette matière doivent inciter à des choix responsables, favorisant la consolidation urbaine et le développement durable des communautés.

Enjeu 9: Une planification du territoire guidée par la recherche de nouveaux revenus à court terme

- Le recours prépondérant à l'impôt foncier pour générer de nouveaux revenus à court terme incite certaines municipalités à miser sur les nouveaux développements. Ces nouveaux lotissements permettent des revenus de taxation à court terme, mais engendrent des coûts à moyen et long termes qui sont souvent sous-estimés (entretien et renouvellement des infrastructures, croissance de la demande en services, etc.).
- Une utilisation judicieuse des outils fiscaux et financiers peut concourir à l'atteinte des objectifs d'aménagement durable du territoire et à une gestion efficiente des finances publiques. Certains outils d'écofiscalité sont déjà à la disposition des municipalités, notamment la perception de redevances de développement ou réglementaires, ou l'imposition de taxes visant l'utilisation optimale des terrains. Ces outils pourraient à la fois représenter une source de diversification des revenus et favoriser la transition écologique.
- Certains incitatifs financiers pourraient être liés à l'atteinte d'objectifs en matière de mobilité et d'aménagement durable du territoire. Ces incitatifs pourraient ainsi être liés à des objectifs dans les programmes de financement pour soutenir les bonnes pratiques ou encore à l'ajout de critères d'écoconditionnalité dans certains programmes.
- Les sociétés de transport et exo font face à des défis majeurs. Par exemple, pour la STM, des investissements de 17,8 G\$ sont nécessaires au cours des 10 prochaines années, principalement pour maintenir ses actifs en bon état. Le RTC prévoit des investissements totaux de près de 1 G\$, dont les deux tiers seront consacrés au maintien de ses actifs. De son côté, exo prévoit 1,8 G\$ dont près de 40% pour le maintien d'actif. Or, les sources de financement ne sont plus en adéquation avec les ambitions et les municipalités qui soutiennent les réseaux de transport collectif, de leur côté, ne

sont plus en mesure de soutenir l'augmentation des coûts qui résulte de la croissance des investissements et de l'offre de service.

- L'atteinte des objectifs de réduction de GES en transport exigera la mise en place d'un modèle durable, qui garantit le maintien des actifs et de l'offre de service existante, permet le développement de l'offre de service pour répondre à la croissance de la demande et qui permet aux municipalités de continuer à faire leur part sans continuer d'ajouter de pression sur l'impôt foncier.
- À ce titre, des mesures inspirées de l'écofiscalité qui permettent d'influencer les comportements de mobilité en appliquant le principe du pollueur-payeur tout en générant de nouveaux revenus destinés à l'amélioration des modes de transport durable, apparaissent essentielles pour atteindre les objectifs de réduction de GES. En effet, miser seulement sur le développement d'une offre de mobilité durable sans agir sur les déterminants de la demande de déplacements en automobile ne permettra pas d'opérer le transfert modal nécessaire.

Recommandations :

28. Identifier les coûts directs et indirects en transport associés aux différents modèles d'aménagement.
29. Internaliser les coûts en transport liés au développement du territoire afin de favoriser la mobilité durable et la consolidation urbaine.
30. Prioriser les investissements en transport collectif (maintien et développement) et accélérer le processus d'approbation des projets.
31. Réviser la fiscalité municipale en cohérence avec les objectifs de mobilité et d'aménagement durable du territoire.
32. Revoir et bonifier les sources de financement du transport collectif (développement, maintien des actifs et exploitation) en fonction du chantier sur le financement de la mobilité, une des mesures phares de la PMD, tout en tenant compte des nouveaux grands projets.
33. Soutenir la mise en place de sources de revenus stables, prévisibles et suffisantes pour faire face aux besoins, ainsi que des mesures inspirées de l'écofiscalité qui permettent d'influencer les comportements de mobilité en appliquant le principe du pollueur-payeur tout en générant de nouveaux revenus destinés à l'amélioration des modes de transport durable.

Enjeu 10: Expropriation

- Comme déjà mentionné, les projets de transport collectif, et particulièrement ceux de la STM, sont réalisés en milieu urbain dense déjà occupé où l'espace disponible est rare et la présence de riverains inévitable. La localisation est généralement déterminée par la nature du projet. Bref, pour une entreprise comme la STM, le pouvoir d'expropriation est un outil essentiel et incontournable. Or, comme le souligne le document de consultation, le cadre légal lié à l'expropriation est vaste et complexe et entraîne des coûts et délais importants.
- Les coûts liés aux expropriations sont en effet extrêmement importants et significativement plus élevés qu'une acquisition de gré à gré. Une cause essentielle tient au fait que la jurisprudence prévoit que l'indemnité à verser n'est pas la valeur marchande, mais bien la « valeur au propriétaire », qui doit tenir compte de la valeur que son terrain lui procure, et qui ouvre la voie à une compensation beaucoup plus large et en fonction de critères plus imprévisibles. Ce faisant, un propriétaire visé par une expropriation n'a pas d'incitatif à régler de gré à gré sur la base de la valeur marchande, d'autant qu'il pourra réclamer les frais d'avocat d'une contestation à même les indemnités à recevoir.
- La durée du processus d'expropriation peut être très longue et elle est imprévisible. Ce processus est linéaire, et ponctué d'étapes où il est possible de contester l'expropriation sur le fond ou sur ses modalités (comme les indemnités provisionnelles). Ces contestations retardent alors l'ensemble du processus, rendent l'issue imprévisible et font ainsi augmenter les délais de réalisation et les coûts à la charge du projet.

- Avec la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure* (PL 66), le gouvernement a reconnu cette problématique et mis en place des allègements qui permettent d'accélérer ces procédures dans le respect des droits des expropriés.
- Considérant l'ampleur des défis en maintien des actifs en transport collectif et dans de nombreux autres domaines, ainsi que les nombreux projets majeurs de développement, le gouvernement gagnerait à élargir la réflexion pour revoir en profondeur le cadre législatif entourant les expropriations pour en réduire les coûts, les délais et l'imprévisibilité.

Recommandation :

34. Revoir en profondeur le cadre législatif entourant les expropriations pour en réduire les coûts, les délais et l'imprévisibilité.