

Projet de réseau électrique métropolitain de
transport collectif

6211-14-009

Projet de réseau électrique métropolitain par CDPQ Infra inc.

Mémoire au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Jean Paré, urbaniste émérite

Le 22 septembre 2016

Préambule

On va célébrer dans quelques jours, le 14 octobre plus précisément, les 50 ans de service du métro de Montréal. Le 29 août, à la séance d'ouverture de l'audience publique sur le projet de réseau électrique métropolitain (REM), le porte-parole de CDPQ Infra a présenté le REM comme « la plus grande infrastructure de transport public le métro »¹. Il a entièrement raison. Par son étendue et sa technologie, et aussi par ses multiples répercussions, le REM influencera sans doute profondément la dynamique des déplacements et celle de l'occupation du territoire métropolitain, comme l'a fait le métro.

Le métro de Montréal fut, avant Expo 67, le grand projet des années 1960. Entrepris et réalisé par la Ville de Montréal avec l'aide financière des gouvernements et l'étroite collaboration technique des transports parisiens (RATP), le métro demeure l'armature de base de tout le système de transport collectif du Montréal métropolitain. Sa planification, les choix technologiques auquel il a donné lieu, la réalisation et le financement du métro d'origine reflètent quant à eux l'époque de sa genèse.

Cinquante ans ont passé. Le projet de REM nous est aujourd'hui proposé comme prototype d'un « nouveau modèle de réalisation de grands projets qui repose sur un partenariat public-public »² entre le gouvernement et la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ). Il s'agit encore de planification et de technologie, d'impact des travaux, de gouvernance et de financement, mais c'est en fonction du contexte présent qu'il convient d'examiner ce projet.

Dans ce mémoire, nous avons choisi d'approfondir les enjeux du REM sous trois aspects :

- le processus de planification, en mettant l'accent sur l'évaluation environnementale et la consultation publique;
- les répercussions du REM sur la dynamique des déplacements et sur l'aménagement du territoire;
- la gouvernance et le financement du REM.

¹ M. Macky Tall, DT1, ligne 484.

² M. Macky Tall, DT1, ligne 433.

1. Le processus de planification et d'évaluation

Le projet de REM a été dévoilé en avril 2016 par la CDPQ, qui annonçait au même moment le calendrier général jusqu'à la mise en services des premiers convois :

- Printemps 2016 : Consultations
- Fin été 2016 : Audiences publiques du BAPE
- Automne 2016 : Appel de propositions auprès des consortiums qualifiés
- Fin 2016/début 2017 : Décision finale requise des gouvernements
- Hiver 2017 : Décret environnemental
- Printemps 2017 : Clôture financière
- Printemps 2017 : Début de la réalisation
- 2020 : Mise en service des premières rames.³

Pour ce qui est de l'entrée en scène de la CDPQ dans les infrastructures et les services de transports collectifs du Québec, elle était prévisible depuis juin 2015, avec le projet de loi 38⁴ et l'entente conclue en janvier 2016 entre le gouvernement et la CDPQ.⁵

Pour ce qui est de l'évaluation environnementale du REM, qui est assujetti à la LQE, l'existence du dossier n'a été officiellement connue que le 28 juillet, à l'ouverture de la période d'information et de consultation par le public. Jusque là, la seule information publique découlant des exigences de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁶ (LQE) était un avis de projet daté du 29 septembre 2014. Il apparaissait sur le site web du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) sous le titre *Projet de système de transport collectif entre la Rive-Sud et le centre-ville de Montréal par AMT*.⁷

La documentation montre rétrospectivement que l'avis de projet avait été modifié en janvier 2016 pour s'intituler *Transport collectif A10*.⁸ La directive ministérielle envoyée à l'AMT le 20 octobre

³ CDPQ Infra, *Un nouveau mode de transport, un nouveau mode de vie*, doc. déposé DA84.

⁴ *Loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec*, L.Q. 2015, c-17.

⁵ *Entente en matière d'infrastructure publique – Principes directeurs*, doc. déposé DA62.

⁶ L.Q., ch. Q-2.

⁷ Doc. déposé PR1.

⁸ Doc. déposé PR1.1. Selon la note liminaire en page iv, « L'actuel Avis de projet constitue une modification à un précédent avis déposé au MDDELCC en septembre 2014 par l'Agence Métropolitaine de Transport (AMT) et portant sur le "Système de transport collectif entre la Rive-Sud et le centre-ville de Montréal" ».

2014⁹ pour l'étude d'impact est cependant demeurée celle en vertu de laquelle CDPQ Infra a entrepris la sienne.

L'étude d'impact a été déposée en pièces successives d'avril à juillet 2016. Plusieurs documents additionnels demeuraient encore à venir au moment où l'audience publique a été annoncée. Ainsi en est-il de l'échange de questions et réponses que l'étude d'impact a déclenchée entre le promoteur et le MDDELCC, à partir des avis des ministères et agences du gouvernement. Il s'est échelonné de la fin avril à la mi-août, se poursuivant même après l'émission de l'avis de recevabilité de l'étude d'impact, daté du 12 juillet¹⁰. La correspondance montre aussi que de nombreuses questions sont toujours sans réponse.

En regard des pratiques relatives au processus d'évaluation environnementale et en comparaison d'autres projets¹¹ qui ont donné lieu à une audience publique du BAPE au cours des 25 dernières années, le cheminement du REM révèle ce qui suit :

- Entre l'avis de projet révisé et le début de l'audience publique, il s'est écoulé 8 mois; pour les projets comparables des 25 dernières années, cette période varie de 21 à 84 mois avec une moyenne de 55 mois.
- Entre l'avis de projet révisé et l'avis de recevabilité de l'étude d'impact du REM, on compte 3 à 6 mois en considérant les pièces qui se sont ajoutées entre avril et juillet; pour les projets comparables, la préparation et la validation de l'étude d'impact s'étendent sur 19 à 83 mois avec une moyenne de 44 mois.
- L'étude d'impact couvre principalement l'évaluation des impacts locaux sur une zone d'étude qui épouse de près le tracé proposé du REM; durant le processus d'analyse de recevabilité, les ministères et agences du gouvernement ont mis en lumière un grand nombre d'autres enjeux qui n'ont pas été abordés.
- Les discussions entre le promoteur et les autres parties prenantes sont loin d'être terminées; les agences, ministères et organismes interpellés par les enjeux du projet ou appelés à s'associer à sa réalisation ont entrepris des travaux de planification et de recherche qu'il reste à compléter.

⁹ Doc. déposé PR2.

¹⁰ Doc. déposé PR7.

¹¹ Voir l'annexe 1 du mémoire.

- Deux des ministères les plus directement mis en cause par les enjeux du projet, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), étaient absents de la table des personnes-ressources; même si des questions pouvaient leur être adressées, cette absence privait la commission et les participants d'interventions susceptible d'éclairer le débat.

Où était l'urgence de mener le processus d'évaluation environnementale avec une telle précipitation? La construction du nouveau pont Champlain vient évidemment à l'esprit, puisqu'il doit accueillir le segment Brossard – centre-ville du REM. La création du lien vers l'aéroport et l'amélioration du service vers le West Island et Deux-Montagnes n'ont pas la même urgence, bine qu'elles soient souhaitables et partiellement incluses dans les projets de l'AMT et du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET).

Intégrées à un même projet avec le lien transfluvial, les nouvelles antennes ont apparemment acquis le même caractère d'urgence que ce dernier. À l'appui du projet unifié, le promoteur a invoqué les contraintes reliées au passage sous la gare Centrale¹². Paradoxalement, il a aussi déclaré que le tronçon Brossard – centre-ville ne serait pas nécessairement le premier à être mis en service, comme en témoigne la réponse au président de la commission qui demandait quelles infrastructures seraient fonctionnelles les premières en 2020 :

« La décision n'est pas encore prise, parce qu'on travaille sous la forme de bâtir un échancier de contraintes, c'est-à-dire qu'on liste l'ensemble des contraintes à la réalisation. Là, on se fait un modèle d'échancier, mais dans notre appel d'offres pour les constructeurs, on veut laisser la liberté au constructeur d'organiser, d'une certaine façon, autour des contraintes qui sont imposées, son échancier. Donc, ce n'est pas décidé encore quelle est la façon la meilleure d'approcher le projet. »¹³

On arguera que l'étude d'impact a été menée avec diligence et que CDPQ Infra a notamment bénéficié des études antérieures que lui ont remises l'AMT et le MTMDET. Cela est vrai et plusieurs documents que l'entrée en scène du BAPE a rendu accessibles se révèlent de grande qualité, facilitant en cela le travail du promoteur et de ses consultants. Il reste que les études conjointes les plus poussées portaient sur le projet du lien Rive-Sud – centre-ville¹⁴. Le réseau intégré avec sa triple antenne additionnelle soulève des enjeux que ces études ne couvraient pas :

¹² M. Jean-Marc Arbaud, DT2, lignes 1096-1102 et 1119-1128.

¹³ M. Jean-Marc Arbaud, DT1, lignes 2844-2888.

¹⁴ Voir notamment les documents déposés DA50 et DA18.

enjeux de gouvernance, de financement des investissements, d'achalandage et d'exploitation, d'aménagement du territoire et de gestion du développement urbain. Ces enjeux font précisément l'objet de la plupart des questions en suspens au terme de la première partie de l'audience. À cet égard, l'audience publique aura porté sur un projet dont des pans entiers sont à l'état d'ébauche.

Certes, il est normal et même souhaitable qu'un projet soumis pour évaluation et consultation soit appelé à évoluer. L'ensemble du processus, incluant son volet participatif, a pour but de bonifier un projet et d'en établir les conditions de réalisation, au point de rencontre du cadre juridique et institutionnel et de l'acceptabilité sociale. C'est pourquoi les projets doivent être définis et documentés de façon poussée. C'est le cas pour la majorité des projets qui atteignent l'étape de la consultation publique par le BAPE.

Ce ne l'est pas pour le REM. Même s'il est présenté comme définitif sur des composantes essentielles comme le tracé et la technologie choisie, il apparaît comme un « work in progress » embryonnaire sous d'autres aspects fondamentaux. Si le REM poursuit son cheminement au même rythme, le rapport que la commission déposera fin décembre risque d'être devenu sans objet, obsolète ou inopérant à cause des décisions et des engagements qui auront été pris entretemps.

Cela est inquiétant non seulement quant au projet de REM mais aussi quant à la place des mécanismes de planification, d'évaluation et de participation publique dans l'élaboration des grands projets¹⁵. Ces mécanismes que le Québec s'est donnés au fil des ans font pourtant partie intégrante des pratiques du développement durable. Si le cheminement du REM représente la nouvelle façon de faire, le nouveau paradigme de l'évaluation environnementale des projets et de la participation citoyenne, tout le processus s'en trouve dévalorisé. Alors que la plupart des ministères et autres promoteurs de grands projets en ont intégré les exigences et maîtrisent les pratiques d'évaluation et de participation citoyenne, il deviendra tentant de considérer l'étude d'impact et la consultation publique comme des irritants à subir, ou comme un mauvais moment à passer avant de tourner la page au lendemain de l'audience, de retourner au « business as usual » et, surtout, de reprendre le contrôle de l'information.

¹⁵ Notamment la LQE, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU – L.Q. ch. A-19.1), les dispositions de la *Charte de la ville de Montréal* (L.Q. ch. C-11.4) relatives à l'Office de consultation publique (OCPM).

Certes, il est tout à fait souhaitable de rendre l'examen des projets aussi diligent que possible. Le recours aux nouvelles technologies, un regard critique sur les types de projets à y assujettir ou la révision des approches sont autant de moyens à considérer. Ils doivent cependant servir à assurer l'accès en temps opportun à une information complète et crédible puis à favoriser l'expression des opinions. Cela suppose un processus de débat public que le gouvernement lui-même respecte de façon exemplaire, avec des instances indépendantes comme le BAPE pour en garantir la neutralité et l'objectivité.

2. Les répercussions du REM sur les déplacements et l'urbanisation

Tout ce qui vise à améliorer le déplacement des personnes, substituer l'électricité aux combustibles fossiles et structurer le développement urbain mérite que l'examen qu'on en fait, même critique, contribue à sa réussite et prépare sa mise en œuvre. À cet égard, le REM est porteur d'avenir pour Montréal et la région métropolitaine. Cela dit, à cette échelle, le projet tel que conçu et présenté par CDPQ Infra soulève les questions suivantes :

- Quelle sera la contribution du REM à l'amélioration des déplacements dans la région métropolitaine et entre celle-ci et les régions qui l'entourent?
- En quoi le REM contribuera-t-il à structurer le développement du territoire, à favoriser sa mise en valeur équilibrée et à contenir l'étalement urbain?

La réponse à chacune de ces questions donnera la véritable mesure de la contribution potentielle du REM à l'atteinte des grands objectifs du développement durable, la mesure aussi de la volonté politique requise pour y arriver.

L'amélioration des déplacements

Avec le REM, CDPQ Infra propose un projet étendu de transport collectif doté d'une technologie de pointe, avec la promesse de le réaliser avec diligence et efficacité, de l'exploiter de façon rentable sans alourdir la contribution financière des administrations publiques, ni dévier du mandat de sa société-mère, la CDPQ, qui est de « faire fructifier l'argent de [ses] clients, les déposants, tout en contribuant au développement économique du Québec ».¹⁶ Le projet a suscité une réaction généralement favorable, autant dans l'administration publique que chez les acteurs économiques et dans la population.

¹⁶ Site web de la CDPQ, cdpq.com, onglet *Mandat*.

Système électrifié en voie propre et entièrement automatisé, le REM intègre en une seule infrastructure continue le lien Rive-Sud – centre-ville de Montréal et la ligne de Deux-Montagnes qui, passé le tunnel sous le mont Royal, se divisera en trois à la hauteur de l’autoroute 40 pour desservir l’Aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau, le West Island et le nord-ouest de la région métropolitaine jusqu’à Deux-Montagnes. La technologie choisie s’appliquerait à toute l’infrastructure, qui bénéficierait aussi de l’accès exclusif au tunnel.

S’il est réalisé et exploité tel que proposé, le REM est susceptible d’améliorer grandement le service entre la Rive-Sud et le centre-ville de Montréal, de même qu’entre celui-ci et Deux-Montagnes. L’aéroport deviendrait accessible par train rapide. Le West Island bénéficierait d’un service additionnel à haute fréquence. Par contre, l’usage exclusif du tunnel du mont Royal fermerait le centre-ville au train de l’Est et obligerait les passagers qui s’y destinent à correspondre vers le REM. La transformation du train de l’Est ou de celui de Saint-Jérôme en lignes électrifiées à haute fréquence n’est pas évoquée.

En résumé, le REM remplacerait avantageusement le service par autobus dans l’axe Rive-Sud – centre-ville. Il renforcerait le service de banlieue dans l’ouest et le nord-ouest du territoire, au bénéfice des navetteurs de ces secteurs. Il mettrait par ailleurs un obstacle additionnel à la croissance de l’achalandage du train de l’Est. Il n’apporte aucune amélioration aux déplacements dans le territoire desservi par le métro actuel. On reviendra d’ailleurs sur cet aspect.

Pour une vue plus complète des déplacements à l’échelle de la région, il faut retourner aux études de l’AMT et du MTMDET¹⁷, auxquelles s’ajoute notamment le document de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) sur le financement du transport collectif¹⁸. On y trouve les axes en voie de saturation, les besoins à combler, les interventions à prévoir pour y répondre et l’ordre de priorité des projets. Rappelons que ces études ont servi de référence aux administrations publiques (MAMOT, CMM, agglomérations de Montréal et de Longueuil, MRC, villes et arrondissements) pour la planification de l’aménagement et la gestion du développement de leur territoire. Ils ont aussi servi à établir les programmes d’infrastructures et à allouer les ressources.

Si on regarde l’ensemble des réseaux, le nord-est de l’agglomération de Montréal et de la CMM

¹⁷ Doc. déposés DA50 et DA18.

¹⁸ Doc. déposé DB18.

apparaît comme le parent pauvre, le secteur où il reste le plus à faire pour assurer la mobilité par transports collectifs. Il est pourtant visé par des projets qualifiés de prioritaires, comme le Service rapide par bus (SRB) Pie-IX et le prolongement de la ligne bleue du métro. Ce secteur est également traversé par le train de l'Est, le dernier-né du service de trains de banlieue.

L'examen des réseaux montre que la colonne vertébrale du transport collectif est toujours le métro, comme on l'avait voulu au départ et malgré l'achalandage de la ligne orange aux heures de pointe. Il montre aussi que l'interconnexion entre les systèmes, facteur important d'une mobilité fluide et fonctionnelle, n'est pas encore exploitée à son plein potentiel.

À défaut de prendre en compte le système de transport collectif dans son ensemble et d'offrir une solution valable aux contraintes qu'il impose à la desserte de l'est du territoire, le projet de REM risque de bénéficier surtout à une clientèle déjà mieux desservie. Et l'Est risque de pâtir encore longtemps des carences du transport collectif.

Structurer le développement urbain

Si les cours d'eau et les routes ont de tout temps défini l'implantation des établissements humains, les infrastructures de transport collectif ont pris les devants pour structurer le développement urbain des grandes agglomérations, répondant aux problèmes de congestion automobile dans une perspective de développement durable. Cela se reflète dans les versions les plus récentes du *Plan métropolitain d'aménagement et de développement*¹⁹ (PMAD) de la CMM, des schémas des agglomérations de Montréal et Longueuil et des plans d'urbanisme municipaux. Conformément à la LAU, ils formulent en cohérence les uns avec les autres les composantes d'un parti d'aménagement axé sur la densification de l'occupation du sol.

La CMM a retenu comme véhicule conceptuel des objectifs de densification le « Transit Oriented Development » ou TOD, dont il a été maintes fois question en audience. Selon ce concept, les lieux privilégiés de densification sont les abords des lignes de métro et de trains de banlieue, notamment les points d'accès et de croisement. Dans les municipalités de la CMM et, à Montréal, dans les arrondissements, le travail se poursuit pour mettre au point l'outillage technique et réglementaire qui donnera sens et portée au TOD, auquel on a malheureusement tendance à faire dire n'importe quoi et à appliquer à toutes les sauces. Ce travail, particulièrement laborieux et

¹⁹ Doc. déposé DB17.

exigeant dans un territoire aux juridictions multiples et souvent concurrentes, permettra d'échelonner adéquatement le développement urbain dans le temps et dans l'espace. Il convient d'ajouter que le développement urbain ne se limite pas aux TOD mais se poursuit au-delà du périmètre de ceux-ci, conformément aux plans et aux règlements d'urbanisme.

Les plans et les schémas en vigueur ou sur le point de l'être ont été élaborés sur la trame des réseaux établis et des projets de transport dont la pertinence et l'ordre de priorité faisaient généralement consensus. Ils sont basés, entre autres, sur les prévisions démographiques reconnues, sur les enquêtes origine-destination²⁰ et sur les études comme celles de l'AMT et du MTMDET comme on l'a signalé plus haut. Les dispositions du PMAD relatives la localisation des TOD et à leur densité minimale émanent de ces intrants tout en concrétisant la vision d'ensemble que la CMM s'est donnée de l'avenir de son territoire.

Le projet de REM bouleverse le PMAD de plusieurs manières, surtout dans l'agglomération de Montréal, dans la ville de Montréal elle-même et dans la plupart des villes liées qui forment le West Island. Les terminus extérieurs et les stations périphériques des nouvelles antennes du REM sont autant de nouveaux sites potentiels pour des TOD et CDPQ Infra souhaite expressément qu'ils deviennent des pôles de développement et de plus-value foncière.

En contrepartie, il faut s'attendre à une dilution du potentiel de développement dans l'agglomération. Dans le West Island même, les sites TOD associés à la ligne de Vaudreuil-Hudson devront être réévalués en conséquence. Dans le nord-est de l'agglomération, avec les contraintes imposées au train de l'Est et le report prévisible de projets comme le prolongement de la ligne bleue, les plans et les programmes de développement urbain devront être rééchelonnés.

Plus fondamentalement, le projet de REM risque de contribuer à l'étalement urbain dont contrôle est pourtant l'un des objectifs fondamentaux du PMAD. En effet, le REM accélérerait à brève échéance l'accessibilité de terrains propices au développement et plus abordables parce qu'ils sont situés en périphérie. C'est ce qu'on peut appeler l'étalement urbain intérieur à l'agglomération. Ce risque n'inquiète apparemment pas la CMM, d'après la réponse à une question de la commission à ce sujet :

²⁰ Voir notamment les documents déposés DB13 à DB16 pour l'enquête origine-destination de 2013.

« ...je pense que l'accès à un réseau de transport en commun performant peut avoir certains impacts, tout dépendant de la localisation, sur de l'étalement urbain, mais comme j'ai dit, c'est contrôlé présentement avec le périmètre métropolitain. Il n'y a pas de modification apportée au périmètre métropolitain. Le développement qui est prévu actuellement se déroule à l'intérieur de ce territoire-là. Alors, en principe, le maintien du périmètre métropolitain aurait pour effet de limiter l'impact en ce qui concerne l'étalement. »²¹

Cette réponse est inquiétante s'il n'y a que le périmètre métropolitain pour jalonner la progression de l'occupation de l'espace. Et en l'absence d'autres mécanismes visant à ralentir l'expansion urbaine, notamment la diversification des sources de financement des municipalités, le développement en saute-mouton risque de reprendre dans les couronnes nord et sud.

En regard des questions formulées en tête de ce chapitre, ce n'est pas le REM lui-même qu'on remet en question. Mais en élargissant l'examen aux répercussions associées à son caractère « un et indivisible » et au tempo de son cheminement, on met en relief des problématiques reconnues qui risquent de persister, voire de s'aggraver. Des pistes de solution existent mais avant de les exposer, il y a lieu d'aborder brièvement le cadre de gouvernance et le financement du REM.

3. Gouvernance et financement

Le cadre juridique du REM est essentiellement constitué de la loi 38 et de l'entente de janvier 2016 entre le gouvernement et la CDPQ²². En audience, le modèle de partenariat public-public (PPP) qui en découle a été présenté comme inédit et novateur, sans exemple ailleurs, pas même là où la CDPQ est déjà partenaire actif dans l'exploitation de systèmes de transport collectif, comme à Vancouver :

« Le modèle de partenariat public/public est innovant; il est... un partenariat entre une entité, entre le gouvernement et une entité publique, qui est la Caisse de dépôt. Donc, au niveau de la question, est-ce qu'il y a des modèles similaires? Non. »²³

Durant la même période, le gouvernement a réaménagé en profondeur la gouvernance des transports collectifs dans la région métropolitaine. La loi 76²⁴ abolit l'AMT, crée l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et le Réseau de transport métropolitain (RTM). La Société de transport de Montréal (STM), la Société de transport de Laval (STL) et le Réseau de

²¹ Mme Suzy Peats, DT2, lignes 3490-3495.

²² Voir aussi la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*, 2014, Direction générale de la gouvernance des infrastructures, Secrétariat du Conseil du trésor, à laquelle l'entente réfère.

²³ M. Macky Tall, DT4, lignes 1851-1853.

²⁴ *Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal*, L.Q. 2016, ch. 8.

transport de Longueuil (RTL) demeurent mais les conseils intermunicipaux de transport (CIT) cessent d'exister. L'ARTM a mandat de planifier les services de transport collectif et compétence exclusive pour en établir le cadre tarifaire. Le RTM exploitera des services de transport collectif, avec compétence exclusive pour la desserte par train de banlieue.

Or, dans la loi 76, CDPQ Infra est explicitement exclue de son application²⁵. Des liens étroits avec l'ARTM et le RTM devront pourtant être établis, qu'il s'agisse de planification, de tarification, des trains de banlieue, etc. Ces liens seront établis par une entente contractuelle qui reste à venir et dont on ne connaît rien. CDPQ Infra se trouve ainsi à bénéficier d'une niche inédite et indépendante, alors même qu'un nouveau cadre des services de transport collectif est mis en place pour clarifier les compétences, rationaliser la planification des réseaux, améliorer les services et simplifier la tarification.

S'agissant du financement, le directeur général adjoint de CDPQ Infra écrivait dans une lettre au *Devoir* : « Le REM sera rentable ou ne sera pas. »²⁶ Cette affirmation a le mérite d'être claire mais elle laisse ouverte toute la question de savoir ce qui arrivera si la rentabilité n'est pas au rendez-vous. Puisqu'aucun système de transport collectif n'est rentable sans contribution de fonds publics, il ne suffit pas d'établir le seuil de rentabilité requis par CDPQ. Il faut aussi fixer le plafond au-delà duquel l'injection de fonds publics deviendrait inacceptable.

Qu'il s'agisse de gouvernance ou de financement, le projet du REM met en cause deux aspects de l'intérêt public : que l'avoir des Québécois soit investi et géré de façon à fructifier; que les habitants de Montréal et sa région soient bien desservis par transport collectif au meilleur coût possible. Le gouvernement est évidemment l'ultime garant des deux volets. Fonctionnellement parlant, le premier est inscrit dans le mandat de la CDPQ et relayé, quand il s'agit d'infrastructures, à CDPQ Infra. Le second est inscrit dans les mandats du MTMDET, des organismes de transport et des autorités municipales.

La mise en œuvre de ces mandats passe par ce qu'on peut appeler des contrats sociaux entre les mandataires et la population. Cette notion, qui s'applique depuis longtemps aux grands outils de planification et de gestion du développement comme le PMAD et le plan d'urbanisme, s'applique aussi au mandat premier de la CDPQ. Elle impose transparence, interaction avec le public et

²⁵ L.Q. 2016, ch. 8, art. 4, « art. 90 »; CDPQ Infra demeure régie par la *Loi sur les transports*, L.Q. c. T-12, section IX.3.

²⁶ Jean-Marc Arbaud, *Projet de REM : pour une discussion constructive*, *Le Devoir*, 10 septembre 2016.

reddition de compte, même si l'exercice de ces exigences revêt des formes différentes selon la nature du mandat.

Dans le cas du REM, le gouvernement a transféré à la CDPQ une grande partie du volet du transport collectif sans lui imposer les mécanismes de protection de l'intérêt public propres à ce volet. L'entente relative à CDPQ Infra est explicitement de nature commerciale, lui laissant toute latitude dans ses pratiques d'affaires, avec des contrôles ponctuels déterminés de la part du gouvernement. La CDPQ et sa filiale demeurent ainsi bien outillés pour faire fructifier l'avis des Québécois.

La planification, la mise en place et l'exploitation de systèmes de transport collectifs ne relèvent pas uniquement d'une approche d'affaires. Par leur lien étroit avec l'aménagement du territoire et en raison de l'apport de fonds publics aux investissements et à l'exploitation, les transports collectifs appellent un encadrement et des mécanismes de conciliation ou d'arbitrage vis-à-vis de l'intérêt public, comme dans la loi 76. Le REM n'y étant pas soumis, l'intérêt public à cet égard est mal servi.

4. Conclusion : un REM au bénéfice du plus grand nombre

À ce stade de son cheminement, de nombreuses questions fondamentales relatives au projet de REM sont encore sans réponse. Des composantes essentielles restent à établir, comme les prévisions d'achalandage, les paramètres de financement ou les seuils de tarification compatibles avec la rentabilité du système.

L'alternative devient la suivante : accepter le REM tel que proposé, comme projet un et indivisible avec ses contraintes et ses inconnues et s'y ajuster, ou prendre en compte l'ensemble des enjeux et ajuster le projet en conséquence.

Accepter le REM tel que proposé oblige toutes les autres parties prenantes à y conformer leurs plans, leurs programmes et leurs services. Quoi qu'en dise CDPQ Infra, elles sont moins des partenaires que des sous-traitants. Cela rendra infaisables ou différera pour longtemps d'autres projets majeurs d'amélioration des transports collectifs pourtant bien fondés dans une perspective de développement durable. Cela revient aussi à cautionner une aventure dont CDPQ Infra reconnaît qu'elle comporte des risques importants. Ceux-ci restent à quantifier mais c'est la totalité des ressources publiques vouées au transport collectif qui est à risque. Rappelons que le

métro, saturé aux heures de pointe, n'a fait l'objet d'aucun prolongement depuis près de 30 ans sur l'île de Montréal. Ce sont les résidents des quartiers centraux, déjà les plus « verts » de Montréal, qui en souffrent le plus.

L'autre option replace le REM sur la toile de fond des besoins de la région métropolitaine et des plans et projets qu'elle s'est donnés pour y répondre. Dans une perspective de développement durable, ces besoins englobent ici le transport collectif, la gestion du développement et le contrôle de l'étalement urbain. C'est à cette échelle qu'il convient de parler d'intégration, de cohérence et de continuité.

Cette vision élargie, cette approche de « thinking outside the box » n'oblige pas CDPQ Infra à renoncer au concept du projet intégré. Elle postule cependant que sa réalisation peut s'échelonner sur une plus longue période. Elle exige aussi la mobilisation conjointe de CDPQ Infra et des autres acteurs dans un véritable partenariat, dont les voies d'action immédiates pourraient être les suivantes :

- Mettre en service le tronçon Rive-Sud – centre-ville du SLR en phase avec la construction du nouveau pont Champlain.
- Mettre à jour le plan de transport collectif métropolitain et le programme de mise en œuvre.
- Définir et mettre œuvre les mesures destinées à contrer le risque d'étalement induit par l'expansion des réseaux de transport collectif.
- Rendre permanent le financement public du transport collectif.

En phase avec la cohérence de la démarche esquissée plus haut, on peut penser qu'avec la mise en service d'un premier segment du SLR selon la technologie et le tracé retenus par CDPQ Infra, celle-ci disposera d'un banc d'essai pour le REM. La programmation et la mise en œuvre des autres phases se feraient en conformité avec le plan de transport collectif métropolitain révisé.

La révision du plan de transport aborderait en priorité la réévaluation des options relatives à l'utilisation du tunnel du mont Royal, aux antennes vers l'aéroport et vers le West Island, à la conversion de la ligne de Deux-Montagnes en SLR, à l'électrification des autres lignes de train de banlieue et à l'automatisation de certaines d'entre elles.

Outre la prise en compte du REM, le plan de transport révisé devrait être axé sur la consolidation

du métro comme colonne vertébrale du système de transport collectif, l'établissement des interconnexions les plus avantageuses : le prolongement de la ligne bleue jusqu'au point de correspondance avec le SRB Pie-IX, le prolongement de la ligne orange jusqu'à Bois-Franc, l'addition de stations au train de l'Est, etc.

Les interventions visant à contrer l'étalement urbain devraient comprendre les mesures les plus susceptibles d'équilibrer l'utilisation accrue des transports collectifs par les navetteurs sans favoriser le développement en saute-mouton. Elles viseront aussi la consolidation des secteurs urbains bâtis et le développement des sites TOD.

En terminant et quelle que soit la forme que prendra le cheminement du projet de REM, souhaitons qu'il soit mené avec ouverture et transparence.

Jean Paré

Le 22 septembre 2016

Annexe 1

Processus d'évaluation environnementale – Calendrier comparé de 8 projets depuis l'avis de projet jusqu'à l'audience du BAPE

De 1978 à 2016, le BAPE a déposé environ 325 rapports, dont 62 rapports d'enquête et d'audience publique sous les thèmes *Gares, terminus ferroviaires, chemins de fer* et *Infrastructures routières (routes)*.

Parmi les dossiers de ces 62 rapports, on en a choisi sept qui couvraient des projets majeurs de la région métropolitaine de Montréal dans les 25 dernières années (1991-2015). Le huitième est celui du REM de CDPQ Infra. Les délais comparés vont de l'avis de projet (1) au dépôt de l'étude d'impact (3), du dépôt de l'étude à l'avis de recevabilité (4) et de l'avis jusqu'à l'audience publique (7). Ils sont mesurés en mois.

N° rapport	135	162	215	219	258	262	312	
Objet	Boulevards à Brossard	Rue Notre-Dame Est Mtl	Autoroute 25	Échangeur Dorval	Train de l'Est	Échangeur Turcot	Autoroute 19	REM
Promoteur	Ville de Brossard	Transports Québec	Transports Québec	Transports Québec	AMT	Transports Québec	Transports Québec	CDPQ Infra
1 Avis de projet	1992-05	2000-03	2000-08	1998-04	2006-07	2007-05	2010-08	(2014-09) ²⁷ 2016-01
2 Directive	1992-10	2000-03	2000-07	1998-07	2006-09	2007-05	2010-09	2014-10
3 Étude d'impact	(1995-08) ²⁸ 1998-11	2001-08	2001-06	2004-08	2008-04	2008-12	2012-10	2016-04 à 07
1 à 3	(78) 39 mois	18 mois	10 mois	76 mois	21 mois	19 mois	38 mois	(18) 4 à 7 mois
4 Avis de recevabilité	1999-01	2001-09-05	2002-06-27	2005-03-24	2008-09-10	2009-03-13	2014-03-06	2016-07-12
3 à 4	2 mois	1 mois	12 mois	7 mois	5 mois	3 mois	17 mois	0 à 3 mois
5 Etude publique	1999-02-19	2001-09-25	2002-08-13	2005-04-12	2008-09-25	2009-03-24	2014-04-24	2016-07-28
6 Mandat au BAPE	1999-05-03	2001-10-24	2005-04-19	2005-06-30	2008-11-17	2009-04-16	2014-07-15	2016-07-28
7 Audience publique	1999-05-17	2001-11-19	2005-05-16	2005-09-12	2008-12-09	2009-05-11	2014-09-15	2016-08-29
4 à 7	4 mois	2 mois	35 mois	6 mois	3 mois	2 mois	5 mois	1 mois
Total 1 à 7	(84) mois	21 mois	76 mois	89 mois	29 mois	24 mois	60 mois	7 mois

²⁷ REM : l'avis de projet de septembre 2014 a été remplacé par un avis modifié en janvier 2016.

²⁸ Boulevards à Brossard : l'étude d'impact a été redéposée trois ans après un premier dépôt.