



Mémoire de Projet Montréal

Projet de réseau électrique métropolitain (REM) de transport collectif

Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)

Le 22 septembre 2016

Présentation de Projet Montréal

Projet Montréal propose à la population montréalaise une façon de vivre en ville à échelle humaine, respectueuse de sa diversité ainsi que de l'identité et de la richesse propre à chacun de ses quartiers. Pour ce faire, le parti met de l'avant une vision urbanistique, sociale et économique innovante, à l'affût des bonnes pratiques, centrée sur le développement durable, la démocratie, la saine gestion et la transparence. Avec 25 élus, Projet Montréal forme l'Opposition officielle à l'Hôtel de ville de Montréal.

Les élus de Projet Montréal impliqués dans la rédaction de ce mémoire :

Craig Sauvé

Conseiller de ville, district de Saint-Henri–La Petite-Bourgogne–Pointe-Saint-Charles

Arrondissement du Sud-Ouest

Sylvain Ouellet

Conseiller de ville, district de François-Perrault

Arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension

Collaboration à la recherche et rédaction :

Andréanne Maltais-Tremblay

Jérôme Vaillancourt

Table des matières

	Avant-propos	3
	Introduction	3
	La gouvernance, le modèle d'affaires et l'imputabilité de la CDPO Infra	
	Le modèle d'affaires de la CDPO Infra	4
	L'imputabilité, l'encadrement et l'interaction avec le milieu	7
	Interfinancement à deux vitesses?	10
	Le montage financier du REM et les inconnus du rendement et de la tarification	10
	Un rendement pour les épargnants	11
	Un rendement pour les gouvernements	13
	La captation de la valeur foncière	14
	Planification métropolitaine	
	L'interconnexion ou la complémentarité	16
	Qu'est-ce que Montréal y gagne?	
	Des stations montréalaises à réaliser	21
	Report des grands projets urbains liés au financement public	22
	Le financement supplémentaire provenant de la Ville de Montréal	24
	Un tracé pour optimiser les investissements publics et repenser l'antenne Ouest	24
	Recommandations	27
	Conclusion	28

Avant-propos

Projet Montréal aurait préféré que le projet de Réseau électrique métropolitain (REM) soit entièrement réalisé en mode public au lieu d'être confié, en mode privé, à la Caisse de dépôt et placement du Québec - division infrastructures (CDPQ Infra). La qualité des équipes et du travail de la CDPQ Infra n'est nullement à remettre en cause; c'est plutôt le mode de réalisation et de financement qui nous préoccupe.

Introduction

Tenant compte de la décision du gouvernement de confier la planification, la réalisation et l'exploitation de ce projet à la CDPQ Infra, Projet Montréal souhaite exposer les orientations, commentaires et correctifs qui devraient être apportés afin d'optimiser le REM, son intermodalité et les bénéfices à la collectivité montréalaise.

Ce mémoire présente les commentaires et l'avis de Projet Montréal en matière de gouvernance, d'imputabilité, de mode de réalisation, de planification métropolitaine et de gains espérés pour Montréal.

La gouvernance, le modèle d'affaires et l'imputabilité de la CDPO Infra

La gouvernance chez CDPO Infra

Afin de réaliser ce projet, l'Assemblée nationale a doté la CDPO d'une nouvelle filiale en propriété exclusive pour ses infrastructures, la CDPO Infra. Cette filiale a vu le jour lors de l'adoption de la Loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec, le 12 juin 2015.

Selon cette loi, la CDPO Infra joue le rôle de maître d'œuvre du projet de REM. Les phases de planification, de financement, de réalisation et d'exploitation du projet sont toutes sous sa responsabilité.

De plus, le gouvernement du Québec a donné un mandat clair à la CDPO.

« Mandat du gouvernement du Québec

Dans le cadre des discussions avec la Caisse, le gouvernement du Québec a identifié et priorisé la mise en œuvre de deux projets structurants qui pourraient voir le jour une fois les étapes préalables nécessaires complétées, à savoir :

- Un système de transport collectif sur le nouveau pont Champlain;
- Un système de transport collectif pour l'Ouest-de-l'Île (entre le centre-ville de Montréal, l'aéroport international de Montréal-Trudeau et l'Ouest-de-l'Île). »

En termes de gouvernance, la CDPO Infra est gérée par un conseil d'administration composé de trois gestionnaires associés à la CDPO. Deux membres indépendants seront éventuellement nommés au conseil d'administration.¹ Cependant, à l'heure actuelle, les personnes qui dirigent cette entité ne représentent pas les intérêts des futurs usagers, mais bien uniquement ceux de la CDPO.

Le modèle d'affaires de la CDPO Infra

La CDPO Infra a élaboré un modèle d'affaires permettant de retirer du périmètre comptable du gouvernement du Québec certains investissements majeurs en matière d'infrastructures.

« Filiale exclusive de la Caisse de dépôt et placement du Québec, CDPO Infra permettra de générer des rendements commerciaux pour la Caisse et ses partenaires tout en limitant l'impact financier des projets d'infrastructures sur le bilan du gouvernement. »²

Ce modèle relativement nouveau a été élaboré conjointement entre le gouvernement et la CDPO. Pour plusieurs, dont les instigateurs eux-mêmes, ce modèle n'est pas sans susciter diverses questions dans son application. En commission parlementaire, nous apprenions que Michael Sabia, président et chef

¹ <https://www.cdpqinfra.com/fr/a-propos-->

² <https://www.cdpqinfra.com/fr>

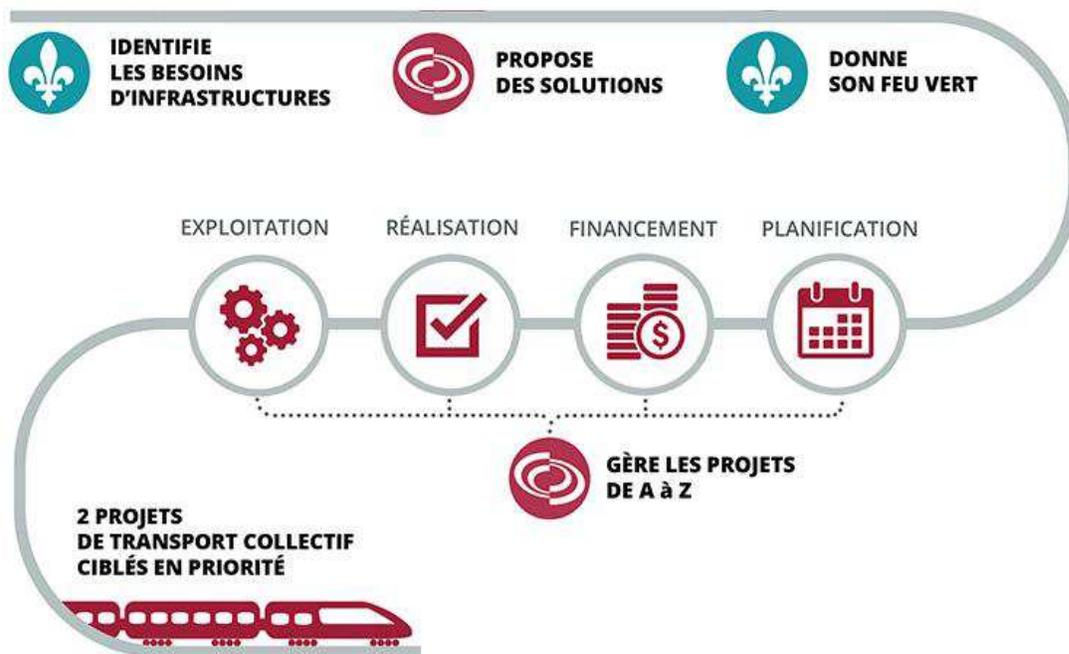
de la direction, a imaginé ce modèle afin de répondre à une problématique récurrente chez les politiciens, soit de trouver un moyen de bâtir des infrastructures sans augmenter la dette, mais tout en préservant un contrôle public. Celui-ci affirmait :

« Il s'agit d'une nouvelle approche pour s'attaquer à un vieux problème, avec de nombreux garde-fous qui préservent l'intérêt public. Mais comme toute nouveauté, cette initiative a soulevé des questions – questions qui sont tout à fait légitimes. Ces questions tournent autour de trois thèmes :

1. le risque d'ingérence politique;
2. l'expertise de la Caisse dans le développement et la gestion d'infrastructures;
3. les tarifs payés par les utilisateurs; »³

Ainsi, nous comprenons que la CDPO a créé un modèle qui repose sur le maintien de l'indépendance de l'institution. Dans ce contexte, seule la CDPO peut décider d'aller de l'avant avec un projet, à condition qu'il soit suffisamment rentable pour les épargnants. En effet, à partir d'un certain seuil de rendement, la CDPO Infra démarre le projet; son équipe le planifie, le finance, le réalise et l'exploite. Le cheminement décisionnel et opérationnel relativement au modèle d'affaires proposé par la CDPO est illustré dans la figure suivante.

Figure 1. Le modèle d'affaires CDPO Infra



Source: CDPO Infra, 2016; <https://www.cdpqinfra.com/fr/le-modele>

³ Allocution de Michael Sabia, président et chef de la direction, Consultations publiques sur le projet de loi no 38; http://cdpq.com/sites/all/files/medias/allocution_msabia_6mai2015_fr.pdf

Le modèle d'affaires privilégié par la CDPQ est bien décortiqué dans le tableau suivant :

Figure 2. Les modèles de réalisation d'infrastructures publiques

TROIS MODÈLES COMPLÉMENTAIRES POUR LA RÉALISATION D'INFRASTRUCTURES PUBLIQUES			
	MODÈLE TRADITIONNEL	MODÈLE PPP	MODÈLE CDPQ INFRA
 Un moyen nouveau d'investir durablement en transport collectif			
PLANIFICATION + FINANCEMENT			
Responsabilité de planification	Gouvernement	Gouvernement	CDPQ Infra + gouvernement
Sources de financement	Nouvelle dette publique	Consortium privé Subventions fédérale et provinciale couvrant une partie des coûts (variable)	CDPQ Infra + partenaires Participation du gouvernement du Canada Participation du gouvernement du Québec
RÉALISATION			
Responsabilité de construction	Gouvernement	Consortium privé	CDPQ Infra + partenaires
EXPLOITATION			
Exploitation des projets	Gouvernement	Consortium privé	CDPQ Infra + partenaires
Actionnaire de contrôle	Gouvernement	Consortium privé	CDPQ Infra
Actifs au bilan du gouvernement	Oui	Oui	Non
Propriété des actifs	Gouvernement	Consortium privé (35 ans) et ensuite gouvernement	CDPQ Infra + partenaires

Source: CDPQ Infra, 2016 <https://www.cdpqinfra.com/fr/le-modele>

Cependant, ce tableau ne présente pas la notion de transfert d'actifs entre le gouvernement du Québec et la CDPQ Infra. En effet, le projet de la CDPQ implique le transfert d'actifs de l'Agence métropolitaine de transport (AMT), dont l'ensemble de la ligne de train de banlieue Deux-Montagnes (gares, voies et équipements roulants) et certains centres d'entretien ferroviaire. Par-dessus tout, ce transfert d'actifs implique le tunnel ferroviaire du mont Royal, et comme on le verra dans la partie suivante, cela entraînera des impacts majeurs dans l'intégration des réseaux métropolitains et interurbains.

Ainsi, les éléments détenus actuellement par l'AMT, et acquis grâce à des investissements publics, seront achetés, selon l'affirmation de la CDPQ Infra, à leur « juste valeur marchande ». Toutefois, la valeur desdits actifs n'a pas été détaillée dans l'évaluation des coûts du projet du promoteur.

D'autre part, le modèle proposé ne permet pas de statuer clairement sur la disposition éventuelle des actifs et/ou du réseau une fois complété et exploité par la CDPQ Infra. Les modèles en PPP (figure 2) prévoient souvent que les gouvernements récupèrent les actifs après une période de temps déterminée avec l'entreprise ou le consortium. Dans le cas du REM, la CDPQ Infra demeure propriétaire de la totalité des actifs.

Selon l'article 9 de la loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec, il est clairement indiqué que la CDPO Infra pourrait décider de céder ses droits et titres en lien avec le REM.

Dans l'éventualité d'une cession des actifs liés au REM, il nous apparaît illusoire que le gouvernement du Québec décide de racheter l'ensemble du système mis en place par la CDPO Infra et les infrastructures qu'il possédait auparavant. Surtout dans le contexte actuel où il ne souhaite pas grever sa dette publique avec un projet de cette ampleur. Or pourquoi accepterait-il de le faire plus tard, au moment où la valeur du capital aura certainement augmentée?

C'est probablement pour se parer à cette éventualité que la loi prévoit, au même article, qu'un futur acquéreur du réseau déployé par la CDPO Infra devra se conformer à l'entente qui sera conclue prochainement entre le gouvernement et la CDPO.

En cumulant le mode de gouvernance de la CDPO Infra, le modèle d'affaires, le mode de réalisation, le transfert des actifs publics et l'impossible retour du REM dans le giron public, il nous semble alors évident que nous sommes devant une forme de privatisation d'un projet de transport collectif.

L'imputabilité, l'encadrement et l'interaction avec le milieu

La CDPO affirme que le projet de REM est un partenariat public-public. Tel qu'exposé précédemment, certains aspects entourant le transfert des actifs et les modalités d'exploitation du réseau remettent en cause cette affirmation.

Certes, le modèle proposé intègre des mécanismes pour maintenir l'indépendance de la CDPO Infra tout en offrant des modalités de contrôle et d'imputabilité pour le gouvernement et les épargnants (taux de rendement, comité d'experts, interaction avec l'Agence régionale, etc.). Pour le public, il s'agit essentiellement de notions de transparence et d'information.

Ainsi, dans le modèle de la CDPO Infra et conséquemment dans le projet du REM, nous constatons qu'il n'y a aucune représentation des usagers et des intervenants majeurs au sein d'une instance de suivi ou de concertation. Pourtant, les différents types d'usagers, les experts et les élus municipaux sont représentés sur les conseils d'administration d'organisations de transport collectif de la région montréalaise. Tout autant qu'ils le sont au sein d'instances métropolitaines où la CDPO Infra est impliquée dans l'exploitation d'infrastructures de transport collectif.

Comment les usagers, les experts ou les élu-es pourront formuler leurs suggestions, leurs commentaires ou leurs plaintes auprès de l'exploitant « privé » que constitue la CDPO Infra?

On constate alors une différence entre le modèle dit « public » de l'institution qu'est la CDPO et la transparence voilée de l'autorité gestionnaire du REM.

Dans d'autres circonstances, le gouvernement a prévu des mécanismes de régulation et de surveillance; l'Autorité des marchés financiers (AMF), le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), la Régie de l'énergie, la Régie du bâtiment, etc.

De tels organismes de régulation ou de surveillance n'avaient pas été déployés dans le cadre d'un régime public visant la planification et l'exploitation des transports publics. De fait, les réseaux publics étaient, jusqu'à l'adoption du nouveau mode de gouvernance métropolitaine, sous la responsabilité de conseils d'administration composés de citoyen-es et d'élu-es.

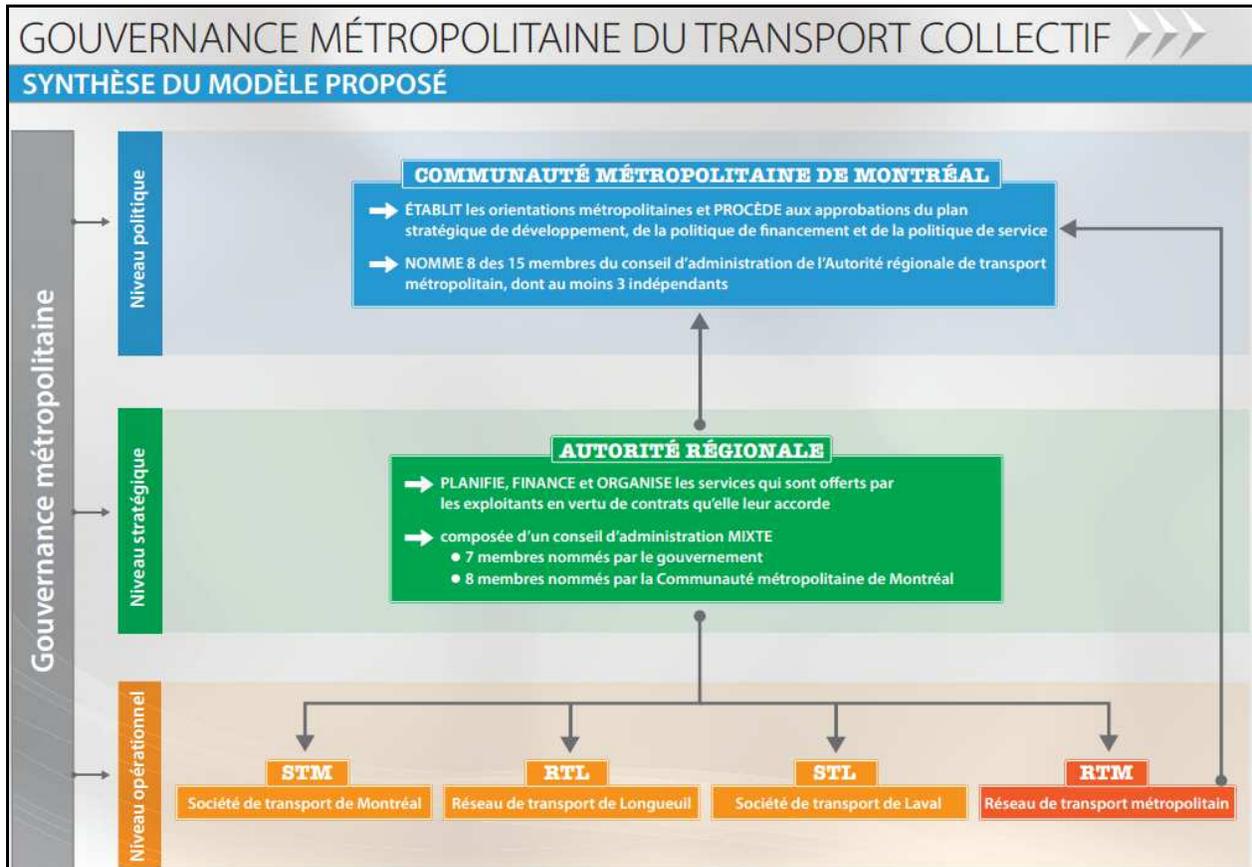
Avec l'adoption de la Loi 76, loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal, le gouvernement a mis en place l'autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et le Réseau de transport métropolitain (RTM). Ces nouvelles structures remplaceront l'Agence métropolitaine de transport (AMT). Le RTM s'occupera de l'exploitation d'une vaste majorité des services de transport collectif de la métropole.

La loi confie à l'Autorité la planification des services de transport collectif sur l'ensemble de son territoire qui est constitué de ceux de la Communauté métropolitaine de Montréal, de la réserve indienne de Kahnawake et de la Ville de Saint-Jérôme. La loi accorde de plus à l'Autorité la compétence exclusive pour établir le cadre tarifaire du transport collectif applicable sur ce territoire et pour identifier les corridors routiers qui constituent le réseau artériel métropolitain sur lequel elle peut désigner des voies réservées. La loi assujettit par ailleurs à l'approbation de la Communauté métropolitaine de Montréal plusieurs décisions prises par l'Autorité, notamment celles concernant l'adoption du plan stratégique de développement du transport collectif, le programme des immobilisations et la politique de financement.

La loi confie au Réseau l'exploitation de services de transport collectif sur tout ou partie de son territoire qui correspond à celui de l'Autorité. Elle accorde au Réseau la compétence exclusive pour la desserte du territoire par des services de transport collectif par trains de banlieue.⁴

⁴ <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2016C8F.PDF>

Figure 3. La nouvelle gouvernance métropolitaine - où se situera légalement le REM?

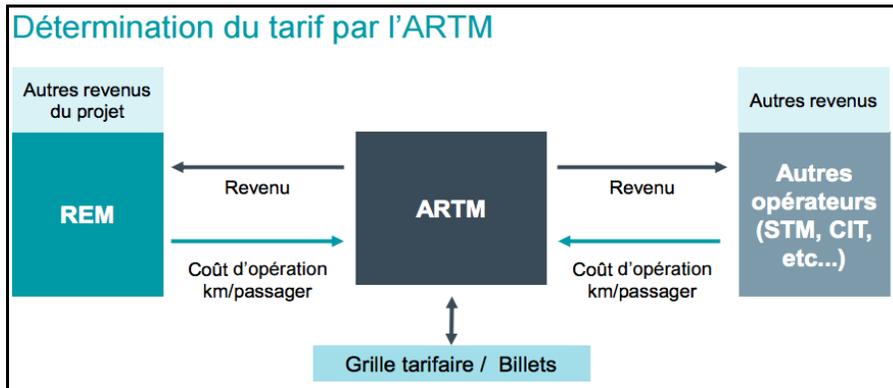


Source: <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/salle-de-presse/nouvelles/Pages/gouvernance-transport-collectif.aspx>

Ainsi, selon l'entente avec le gouvernement et le modèle de la CDPQ Infra, le REM se trouve légalement exclu du périmètre des nouvelles structures administratives et exécutives que seront l'ARTM et le RTM. De plus, le REM n'est soumis à aucune approbation de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) comme l'était la défunte AMT. Mince consolation, selon la documentation déposée et les interventions de CDPQ Infra lors des audiences, il est prévu que le REM s'intégrera minimalement à « la nouvelle structure tarifaire qui sera développée par l'ARTM »⁵.

⁵ https://www.cdpqinfra.com/sites/all/files/document/capsule_tarif_bape_cdpqinfra2016.pdf

Figure 4. Le mode de détermination du tarif du REM



Source: https://www.cdpqinfra.com/sites/all/files/document/capsule_tarif_bape_cdpqinfra2016.pdf

Curieusement, les autres opérateurs, hormis le futur RTM, maintiendront le modèle de gouvernance actuel avec une représentation du public (usagers) et une forme d'imputabilité auprès des élus qui composent les conseils d'administration.

Interfinancement à deux vitesses?

La gouvernance métropolitaine impliquait et continuera d'impliquer un partage des revenus. Selon nous, ce qui est davantage préoccupant dans le contexte actuel, en lien avec l'objectif de rendement corrélé aux coûts d'exploitation et à la détermination des tarifs, c'est l'enjeu du financement métropolitain administré par l'ARTM. Cette agence régionale verra au transfert des fonds provenant des taxes sur l'essence, des droits d'immatriculation, des recettes des usagers et des quotes-parts provenant des municipalités de la région entre tous les opérateurs des services de transport collectif.

Comment assurer l'équité dans ce nouveau modèle où d'une part des opérateurs ne visent que la livraison d'un service au meilleur coût possible et une desserte adéquate pour l'ensemble de leurs usagers et d'autre part, un opérateur qui ajoutera à ces mêmes objectifs d'exploitation responsable, celui de l'atteinte d'un rendement sur les investissements?

Afin d'éviter certains écueils, nous croyons que le gouvernement devrait clarifier les notions de gouvernance lors de la signature de l'entente finale visant l'implantation du projet de REM, dont notamment l'encadrement, la représentativité du public et le partage des revenus entre les opérateurs.

Le montage financier du REM et les inconnus du rendement et de la tarification

Tel qu'exposé précédemment, le projet a été retiré du domaine public afin d'éviter l'inscription d'un tel investissement au bilan comptable du gouvernement du Québec. Dans le montage financier proposé par la CDPO Infra, un montant de 3 G\$ proviendrait de la CDPO et de financement bancaire. L'autre portion du financement du projet de 5,5 G\$, soit 2,5G\$, a été demandé aux gouvernements du Canada et du Québec.

Soulignons que les coûts de construction préliminaires ne comprennent pas la réalisation des stations identifiées comme « potentielles » selon les plans de la CDPO Infra et les autres éléments jugés essentiels à la mise en œuvre du REM.

Ainsi, malgré l'étude de ce projet en audiences, plusieurs composantes du montage financier sont à préciser afin de déterminer la tarification pour les usagers en lien avec les objectifs de rendement de la CDPO.

Figure 5. Évaluation préliminaire des coûts de construction pour la réalisation du REM

Élément	Antenne Rive-Sud	Antenne Sainte-Anne-de-Bellevue	Antenne aéroport	Antenne Deux-Montagnes
Acquisition du corridor, déplacement des utilités et traitement des sols	585 M\$			
Stationnements incitatifs, terminus d'autobus et amélioration du réseau local	235 M\$			
Matériel roulant et système	1780 M\$			
Infrastructure et équipements de la ligne (total : 2900 M\$)	1090 M\$	680 M\$	320 M\$	810 M\$
TOTAL	5 500 M\$ 5,5 G\$			

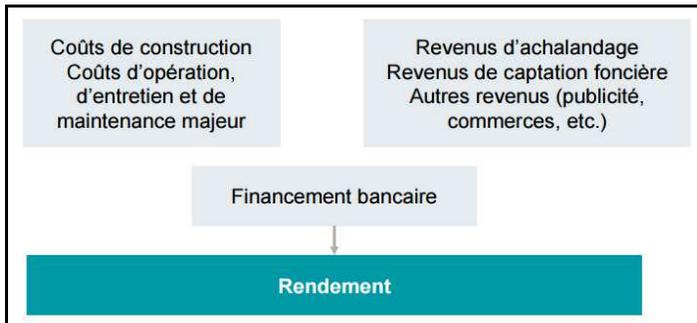
Source : document déposé par le promoteur. BAPE-DA79

http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_m%C3%A9tropolitain/documents/DA79.pdf

Un rendement pour les épargnants

La CDPO Infra a exposé que la tarification du REM sera liée aux objectifs de rendement qu'elle vise au bénéfice de ses épargnants et aux coûts d'exploitation du système. Une fois le calcul complété, le niveau de rendement sera évalué par un expert indépendant et rendu public.

Figure 6. Le rendement du projet REM selon CDPQ Infra



Source : document déposé par le promoteur. BAPE-DA58

http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_m%C3%A9tropolitain/documents/DA58.pdf

Plusieurs intervenants se questionnent sur le rendement visé et souhaité par la CDPQ en retour des investissements requis pour le projet du REM. À plusieurs reprises, la CDPQ Infra a évoqué un rendement selon les cibles normales du marché sans clarifier la fourchette précise. Cependant, le document déposé au BAPE expose les rendements obtenus pour des projets d'infrastructure de la CDPQ Infra se situant entre 10% et 11% sur 5 ans.

Pourcentage et rendement des projets ferroviaires dans le portefeuille de CDPQ Infra

La valeur totale du portefeuille Infrastructure de la Caisse de dépôt et placements du Québec est de 14,1 G\$. Le poids des projets ferroviaires dans ce portefeuille est de 12,3%. Ce poids inclut des projets de transport collectif urbains et interurbains (sur de plus longues distances). Le rendement total de ces projets sur 5 ans se situe entre 10 et 11%. Le niveau de risque d'un projet à l'autre varie en raison de leur nature (ex. urbain vs interurbain).

Source : document déposé par le promoteur. BAPE-DA79

http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_m%C3%A9tropolitain/documents/DA79.pdf

De plus, lors des travaux de la Commission des finances publiques et à la lecture du rapport annuel de la CDPQ, on peut constater que le portefeuille actuel d'infrastructures de la CDPQ affiche un niveau de rendement sur 4 ans de 9,8% (figure 7).

Figure 7. Extrait du tableau 20 – Rendements des portefeuilles spécialisés par rapport aux indices de référence (période se terminant au 31 décembre 2015)

Portefeuille spécialisée	Indice 2015	Actif net G\$	4 ans		
			Résultats de placement nets M\$	Rendement %	Indice %
Revenu fixe					
Obligations	FTSE TMX Canada obligataire universel ajusté afin d'augmenter la proportion des obligations du Québec au sein de l'indice	67,9	8 794	4,1	3,7
Dettes immobilières	FTSE TMX Canada obligataire universel	11,3	1 955	5,5	3,6
Valeurs à court terme	FTSE TMX Canada bons du Trésor 91 jours	4,5	261	1,0	0,9
Obligations à long terme	FTSE TMX Canada obligations gouvernementales à long terme ajusté afin d'augmenter la proportion des obligations provinciales au sein de l'indice	2,4	416	4,6	4,7
Total		86,1	11 426	4,0	3,5
Placements sensibles à l'inflation					
Immeubles	Aon Hewitt – Immobilier ajusté	27,0	10 031	12,6	13,8
Infrastructures	MSCI ACWI Infrastructures ajusté partiellement couvert	13,0	3 006	9,8	12,9

Source: CDPO. 2015. Rapport annuel, p.49

Un rendement pour les gouvernements

Dans le montage financier proposé par la CDPO Infra, un montant de 2,5G\$ proviendrait des gouvernements du Canada et du Québec. Lors des audiences de la Commission sur les finances publiques, le ministre des Finances, Carlos Leitão, mentionnait à cet effet que la participation financière du gouvernement devait s'inscrire davantage dans un contexte de partenaires d'affaires ou d'investisseurs plutôt qu'une subvention :

« Pour nous, cette participation-là du gouvernement dans le projet de la caisse, ce n'est pas une dette, c'est un investissement. Donc, ce serait de l'équité. On deviendrait partenaire dans ce projet-là à la hauteur de x pour cent. On est encore un peu loin de l'étape pour qu'on puisse, comme M. Sabia a dit, qu'on puisse préciser exactement combien à chacun. Donc, nous, ce montant-là serait un investissement, et donc serait prêté comme un actif pour le gouvernement.

Maintenant, je pense que c'est aussi une question importante, donc, de mentionner que ce n'est pas une subvention puisqu'il s'agit d'équité. »⁶

⁶ <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-41-1/journal-debats/CFP-160426.html>

Il semble en effet que la CDPO oriente ses demandes de financement du projet de REM auprès des gouvernements supérieurs en termes d'« investissement avec un partage du rendement ». En effet, le président et chef de la direction de la CDPO exposait cette perspective en réponse aux questions des membres de la Commission des finances publiques :

« J'ai fait référence au mot «investissement», investissement de la part, par exemple, du gouvernement du Québec. Donc, une de nos idées. Mais **c'est juste une idée pour l'instant. Une de nos idées est d'offrir aux deux paliers de gouvernement de faire un investissement avec, disons, un seuil de rendement accepté entre nous et les gouvernements. Et, au-delà de ce seuil, de leur donner une occasion de partager [les] plus-values.** Donc, qu'est-ce que c'est, le seuil? Qu'est-ce que c'est, le pourcentage selon lequel nous allons partager notre plus-value? Donc, il y a toutes sortes de questions qui ont le **potentiel d'influencer, d'impacter notre rendement.** »⁷

Dans ce contexte, si les gouvernements deviennent « partenaires », quel rendement viseront-ils ou se feront-ils offrir?

À notre avis et au regard des éléments précédents, les objectifs de rendement recherchés par la CDPO et les gouvernements pourraient ouvrir la voie à une composante tarifaire surévaluée et pas nécessairement à l'avantage des utilisateurs du transport collectif.

De plus, nous aimerions souligner qu'il est reconnu que l'objectif premier de la CDPO est de faire du rendement, alors que l'objectif des sociétés de transport en commun est de transporter le plus de citoyens possible, le plus efficacement possible et au plus bas coût possible, tout en assurant un service de base pour tous.

La CDPO Infra ne sera pas liée légalement à l'ARTM et mis à part l'élasticité de la demande, rien n'empêcherait alors cet exploitant à moduler ses tarifs et ses horaires dans le but de maximiser son rendement et non de remplir les objectifs d'un transporteur collectif public.

La captation de la valeur foncière

Pour financer son projet, la CDPO Infra compte intégrer une composante relative à la récupération d'une partie des taxes foncières liées à la hausse de la valeur des immeubles observée le long du corridor et plus spécifiquement près des stations du REM.

Bien qu'il existe des précédents ailleurs dans le monde, il n'y a actuellement aucun projet sous gestion de la CDPO Infra qui présente un montage financier comportant un volet de captation de la valeur foncière. De plus, le cadre législatif qui obligera les municipalités à verser une part des revenus fonciers est encore inconnu à ce jour.

⁷ Ibid

QUESTION 45

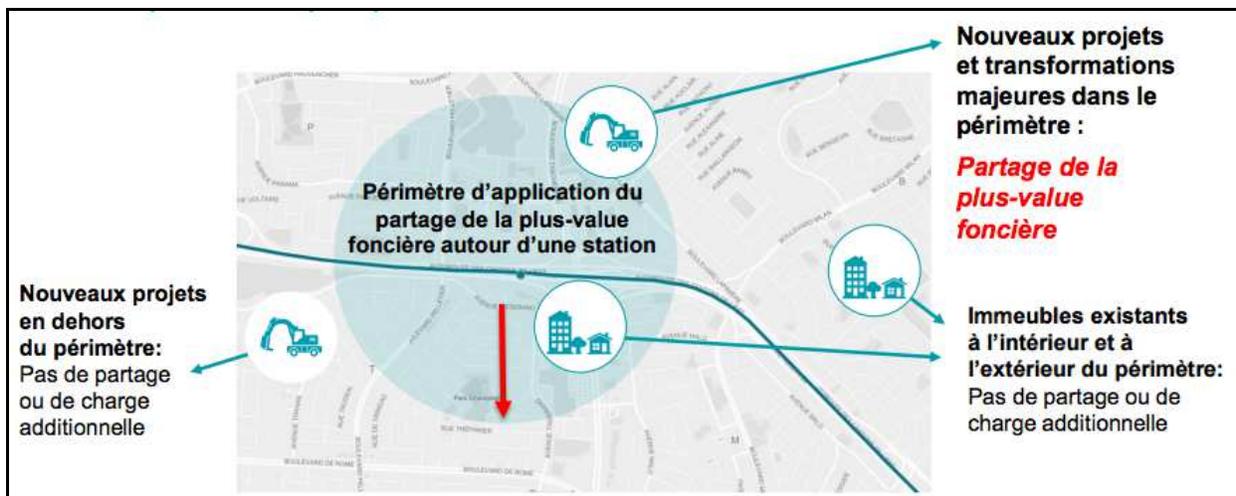
Concernant les placements de la Caisse dans « Heathrow Express », dans « Gatwick Express » et dans « The Canada Line » : identifier, pour chacun de ces projets, la valeur et la part des investissements en provenance de la captation de la plus-value foncière.

- Heathrow Express : Le placement ne génère aucun revenu en provenance de la captation de la plus-value foncière.
- Gatwick Express : Depuis l'intégration de Gatwick Express dans Southern, il n'y a aucune activité de captation de la plus-value foncière.
- Canada Line : Le placement ne génère aucun revenu en provenance de la captation de la plus-value foncière.

Source : CDPO (avril 2016), Demande de renseignements particuliers de l'opposition officielle. Document déposé aux audiences de la Commission parlementaire des finances publiques; <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CFP/mandats/Mandat-35059/documents-deposes.html>

La captation des valeurs foncières constitue une composante du montage financier, du rendement espéré et de la faisabilité du projet de REM. Malgré l'étude du projet au BAPE et la présentation générale du mécanisme de « Partage de la plus-value foncière »⁸, le promoteur n'a pas été en mesure de clarifier ses objectifs en matière de proportion de la valeur foncière captée, de superficie du périmètre d'influence autour des gares ou de l'échéance temporelle de cet outil.

Figure 8. Proposition de captation de la plus-value foncière pour le financement du REM



Source: http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_m%C3%A9tropolitain/documents/DA86.pdf

À notre avis, cette composante du financement du projet et ses modalités d'application semblent encore imprécises à cette étape. Pourtant, cette composante est incontournable puisqu'elle ne sera pas sans impact fiscal pour les municipalités concernées par le tracé.

⁸ http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_m%C3%A9tropolitain/documents/DA86.pdf

Planification métropolitaine

L'interconnexion ou la complémentarité

À notre avis, les modalités entourant la réalisation de ce projet et l'ampleur même de celui-ci, compte tenu du mandat initial confié par le gouvernement du Québec, viennent chambouler la vision à long terme de la planification des transports collectifs urbains et interurbains de la région métropolitaine.

Nous l'avons déjà abordé et le promoteur du projet lui-même le reconnaît : il n'appartient pas à la CDPO Infra de se substituer aux organismes publics ayant pour mandat d'assurer la planification régionale du transport public et l'intermodalité des réseaux existants et projetés. Le président et chef de la direction de la CDPO, Michael Sabia, le décrivait ainsi lors des audiences sur les crédits budgétaires de la Commission des finances publiques du Québec, le 26 avril 2016:

« Donc, très rapidement, M. Marceau, il est important, hein, de comprendre que la caisse n'est pas la nouvelle autorité de planification des transports de Montréal. Et donc, dans le contexte de nos conversations, de nos discussions avec le gouvernement du Québec, il y a des mois, où nous avons... pendant lesquels nous avons proposé une structure, l'idée de ce partenariat public-public, ensemble nous avons identifié deux projets, le pont Champlain, l'aéroport Ouest-de-l'île, parce que les deux projets, à l'époque, ne font pas partie du programme du gouvernement pour, quoi, pour toutes sortes de raisons : leurs contraintes fiscales.

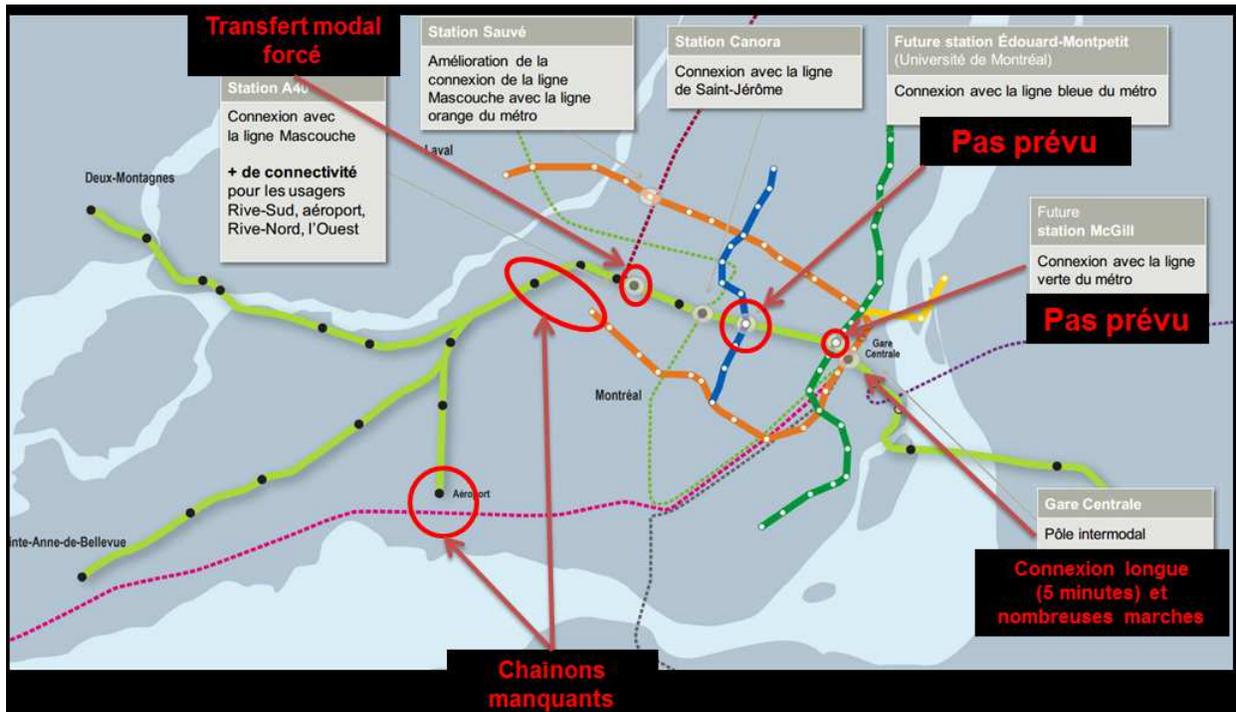
Donc, nous avons analysé les deux projets, et, en fin du compte, on est arrivé avec l'idée d'unifier les projets et de proposer un projet novateur pour l'avenir de Montréal. Donc, nous n'avons pas, honnêtement, nous n'avons pas analysé l'ensemble des besoins de systèmes de transport de Montréal, parce que ce n'est pas notre... ce n'est pas notre objectif. Donc, si vous voulez voir ou faire des études d'achalandage ou de faire une analyse beaucoup plus importante, beaucoup plus large de tous ces besoins, I mean, selon moi, M. Marceau, il faut parler au gouvernement. »⁹

Toutefois, de l'avis de plusieurs intervenants, l'ampleur du projet du REM et l'acquisition de certains actifs publics aura des effets directs sur les réseaux actuels et futurs dont notamment la décroissance planifiée de la ligne de train Vaudreuil-Hudson.

Le REM présente un atout pour la grande région métropolitaine, mais, du même souffle, il constitue un handicap relatif par la création d'un réseau fermé sur lui-même. Le REM demeure en partie déconnecté des lignes de transport collectif structurantes. D'une part, il offre un énorme potentiel de rabattement pour les automobilistes qui utiliseront les stationnements incitatifs et pour les usagers des autobus dont les lignes convergeront vers les stations. Mais, d'autre part, il révèle une rupture dans l'interconnexion avec les réseaux de train de banlieue existants et par l'absence de liens directs avec le réseau de métro.

⁹ Journal des débats de l'Assemblée nationale. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-41-1/journal-debats/CFP-160426.html>

Figure 10. Le tracé du REM et la connectivité relative avec les réseaux existants

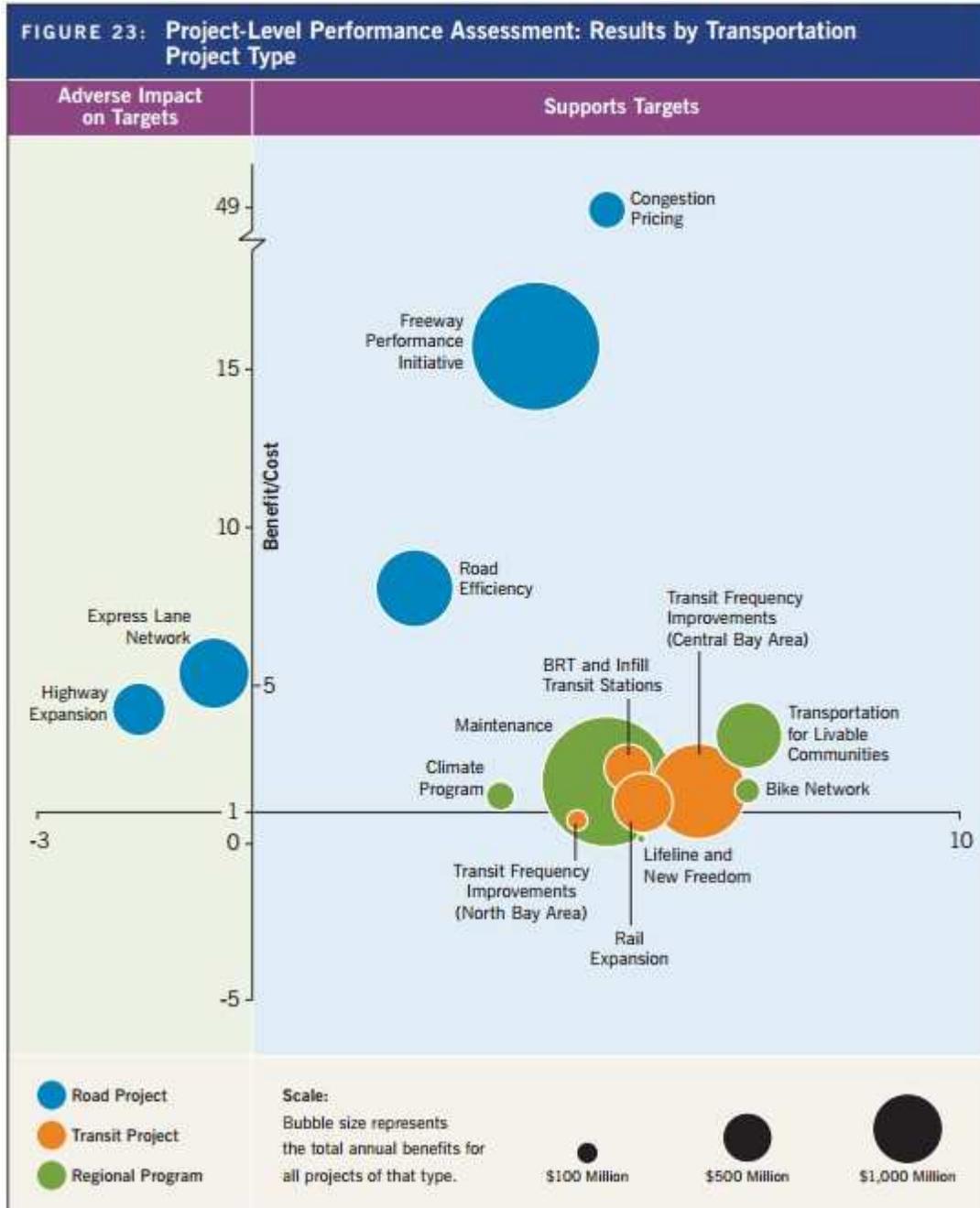


Source : montage adapté de la carte provenant de https://www.cdpqinfra.com/sites/all/files/document/cdpqinfra_brefpage_technique_2016-04-22.pdf

Malgré l'ampleur historique de ce projet pour la région métropolitaine, celui-ci semble préparé en « vase clos », c'est-à-dire, sans être intégré à la planification stratégique régionale, sans viser la complémentarité des réseaux et leur interconnexion, et sans optimiser l'intermodalité urbaine et interurbaine.

Autre problème, ce projet est planifié alors qu'aucune analyse coûts-bénéfices des projets de transport de la grande région de Montréal n'a été réalisée afin de comparer les différents projets entre eux. Ce genre d'analyse est pourtant la norme dans d'autres juridictions. Les figures 11 et 12 présentent l'exemple de la Baie de San Francisco.

Figure 11. Analyse coûts-bénéfices des projets de transport métropolitains de la région de San Francisco



Source : Metropolitan Transportation Commission; <http://mtc.ca.gov/sites/default/files/5-Performance.pdf>

Figure 12. Classement des projets de transport métropolitains de la région de San Francisco en fonction du ratio coûts-bénéfices pour la collectivité

TABLE 27: Highest-Performing Transportation Projects, Ranked by Benefit/Cost (B/C) Ratio and Target Score						
	Project Name	County	Benefit/Cost Ratio	Overall Targets Score	Project Capital Costs* (Million \$)	Project Description
1	BART Metro Program (including Bay Fair Connection & Civic Center Turnback)	Multi-County	>60	8.5	650	Increases the efficiency of BART in the urban core by constructing new turnbacks and providing new express train service.
2	Treasure Island Congestion Pricing	San Francisco	59	4.0	59	Charges a \$5 toll for residents to enter/exit Treasure Island during peak hours; net revenues designated for transit service.
3	Congestion Pricing Pilot	San Francisco	45	6.0	102	Charges a \$3 toll to enter/exit the northeast quadrant of San Francisco during peak hours; net revenues designated for transit service.
4	AC Transit Grand-MacArthur Bus Rapid Transit (BRT)	Alameda	18	5.5	36	Constructs a bus rapid transit line along the Grand Avenue and MacArthur Avenue corridors in Oakland, providing faster service for AC Transit Line NR.
5	Freeway Performance Initiative	Regional	16	4.0	2,991	Maximizes the efficiency of the roadway network through arterial signal coordination and freeway ramp metering.
6	Intelligent Transportation System (ITS) Improvements in San Mateo County	San Mateo	16	4.0	66	Maximizes the efficiency of the roadway network through arterial signal coordination and freeway ramp metering.
7	ITS Improvements in Santa Clara County	Santa Clara	16	4.0	320	Maximizes the efficiency of the roadway network through arterial signal coordination and freeway ramp metering.
8	Irvington BART Station	Alameda	12	5.5	123	Constructs a new infill BART station in the Irvington district of Fremont.
9	SFMTA Transit Effectiveness Project	San Francisco	11	7.5	157	Improves reliability and reduces travel times on key Muni bus corridors through signal prioritization and bus lanes.
10	Caltrain Service Frequency Improvements (6-Train Service during Peak Hours) + Electrification (SF to Tamien)	Multi-County	5	7.5	848	Electrifies the Caltrain line and purchases additional train vehicles to provide faster, more frequent service during peak hours.
11	BART to San Jose/Santa Clara (Phase 2: Berryessa to Santa Clara)	Santa Clara	5	7.0	4,094	Extends BART from the Phase I terminus in Berryessa (North San Jose) through a new BART subway to Alum Rock, Downtown San Jose, Diridon Station, and Santa Clara.
12	Van Ness Avenue BRT	San Francisco	6	6.5	140	Constructs a bus rapid transit line with dedicated lanes along the Van Ness corridor in San Francisco (from Lombard to Mission).
13	Better Market Street	San Francisco	6	6.0	200	Increases transit speeds along San Francisco's Market Street between the Embarcadero & Octavia by restricting auto traffic on the corridor.

*Project costs as analyzed (in year of expenditure \$).

Source : Metropolitan Transportation Commission; <http://mtc.ca.gov/sites/default/files/s-Performance.pdf>

À la base, tous reconnaissent que le transport collectif constitue un vecteur important et déterminant dans le développement et l'aménagement de nos agglomérations. Il apparaît alors fondamental d'envisager une meilleure concertation entre les acteurs concernés par la planification et l'aménagement du territoire tout autant que les organisations chargées de planifier l'avenir des réseaux de transport collectif.

Le REM s'inscrit impérativement dans cette logique et représente un vaste projet qui ne saurait être sans conséquence au plan de l'aménagement du territoire métropolitain. À notre avis, le projet est nécessaire pour la région, mais il devra s'intégrer formellement à la planification métropolitaine.

Le projet de la CDPQ implique un important transfert d'actifs de l'Agence métropolitaine de transport (AMT), dont la propriété et la gestion du tunnel ferroviaire du mont Royal. De fait, il a été confirmé que la CDPQ Infra réserve en exclusivité l'utilisation du tunnel aux équipements du REM. Cette exclusivité liée aux contraintes techniques et opérationnelles du REM entraînera des impacts majeurs dans l'intégration des réseaux métropolitains et interurbains actuels et futurs.

Pour résoudre cette situation, la CDPQ Infra propose de créer une nouvelle gare intermodale à l'autoroute 40 afin d'en faire le terminus du train de l'Est et des futurs Trains à grande fréquence (TGF) du corridor Québec-Windsor de VIA Rail.

À notre avis, cette solution mettra en péril le développement des liens ferroviaires interurbains en plus de rendre moins efficace la nouvelle ligne de train de banlieue de Mascouche.

Au plan régional, la création de ce corridor exclusif dans l'axe du mont Royal viendra mettre fin aux projets de prolongement de la ligne du train de banlieue Saint-Hilaire vers le centre-ville et du transfert de la ligne Saint-Jérôme vers la Gare Centrale. L'ex-AMT planifiait ces projets dans la continuité de l'électrification de l'ensemble de son réseau, par l'optimisation du tunnel du mont Royal et par la construction de deux nouvelles stations (McGill et Édouard-Montpetit) dans ce tunnel.

De plus, l'achat du tunnel du mont Royal et son utilisation exclusive pour le REM, menace directement la faisabilité du projet de Via Rail. Est-il réaliste de croire que les voyageurs de ou vers Toronto et Québec seront heureux de ne plus se rendre au centre-ville de Montréal, mais plutôt à la future gare de l'Autoroute 40?

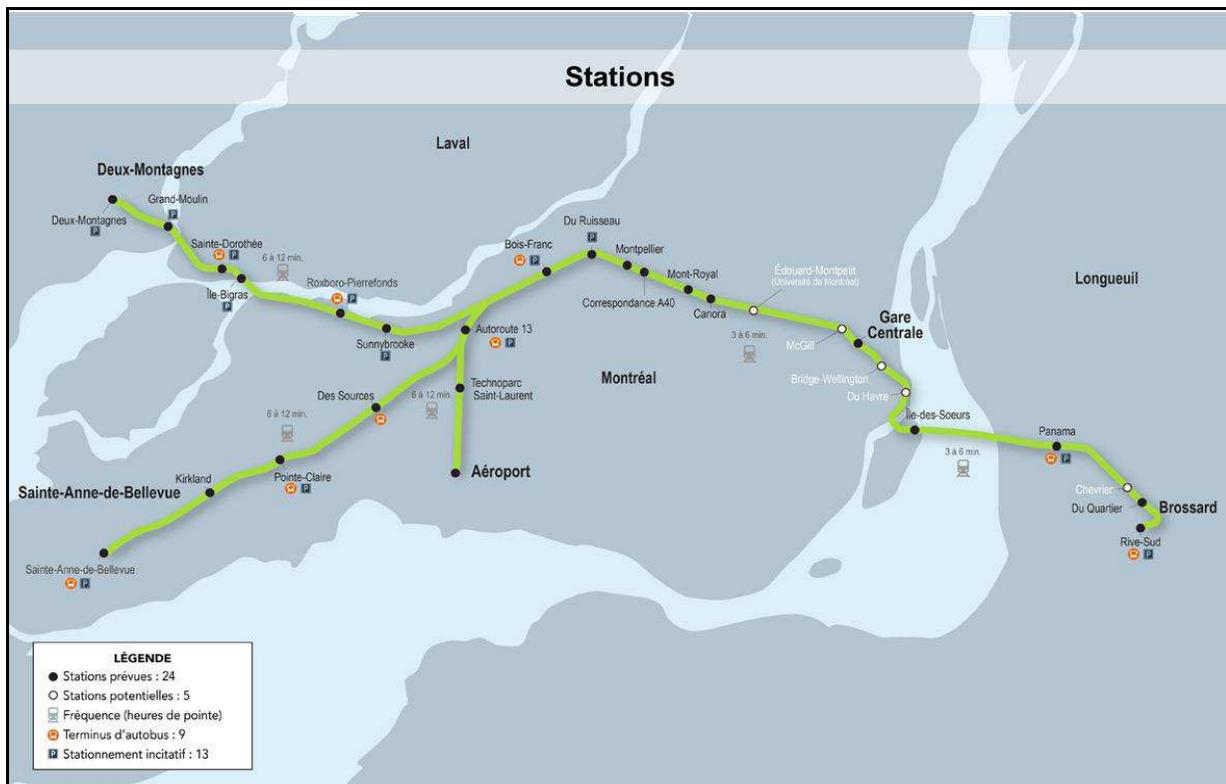
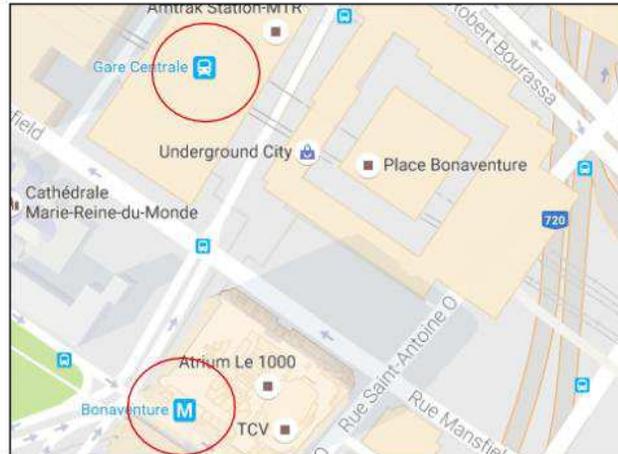


Qu'est-ce que Montréal y gagne?

Des stations montréalaises à réaliser

Étant donné que ce projet a été planifié en vase clos et sans considération pour les éléments de planification métropolitaine, il y a lieu de se questionner sur les gains pour Montréal.

Tel qu'il est présentement planifié, ce projet de 5,5G\$ ne prévoit officiellement qu'une seule station reliée au métro de Montréal, soit à la Gare Centrale, par le corridor actuel menant à la station Bonaventure. Outre les nouvelles stations de l'Île-des-Sœurs et de l'A-40, les autres stations urbaines ne sont que planifiées ou identifiées comme potentielles (Du Havre, Bridge-Wellington).



Il est essentiel et incontournable qu'un projet de 5,5 G\$ assure une intermodalité formelle en se connectant au réseau de métro actuel. Selon nous, la réalisation des stations McGill et Édouard-Montpetit est incontournable dès les premières étapes du REM. Même si la CDPO Infra a récemment confirmé que ces stations seront ajoutées à l'appel de proposition technique, il est souhaitable d'obtenir un engagement plus formel quant à leur réalisation. De plus, pour assurer une desserte adéquate du

secteur Griffintown, qui souffre actuellement d'un réel manque de service de transport collectif, une station du REM devrait être planifiée et réalisée.

Sans branchement formel avec le métro, Montréal gagnerait quoi? On se retrouverait avec un équipement moderne, mais qui limiterait les bénéfices aux usagers des banlieues. Le REM ne deviendrait alors qu'un train de banlieue version 2.0 qui viendrait tronquer en partie l'efficacité du réseau de trains de banlieue actuel.

L'AMT avait déjà planifié la réalisation des stations McGill et Édouard-Montpetit afin d'assurer une liaison efficace entre les lignes de train de banlieue et le métro.

L'Agence métropolitaine de transport (AMT) a confié à Tecsalt, en association avec une équipe de spécialistes, le mandat de réaliser une étude en vue de l'aménagement éventuel de deux gares intermodales sur la ligne de trains de banlieue Montréal / Deux-Montagnes. L'une de ces gares serait située dans l'axe de l'avenue McGill College, dans un secteur compris entre les rues Sherbrooke et Cathcart et serait reliée à la station de métro McGill de la ligne verte. L'autre serait située dans l'axe vertical de la station de métro Édouard-Montpetit sur la ligne bleue et permettrait une correspondance avec cette station.

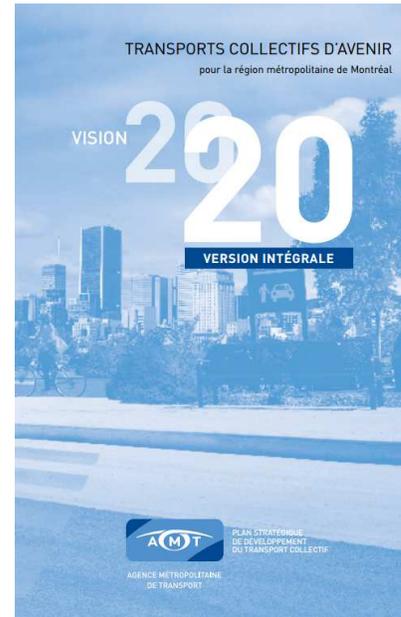
À terme, les deux gares seraient également utilisées par la future ligne de trains de banlieue de l'Est et, éventuellement, par la ligne de Blainville / Saint-Jérôme. Il est également possible que la ligne de trains de banlieue Montréal / Mont-Saint-Hilaire soit prolongée jusqu'à la station de métro McGill. Ces gares permettraient d'offrir des liens directs entre le train de banlieue et le métro, en plus d'offrir un lien de transport en commun direct entre le centre-ville de Montréal, l'Université McGill et l'Université de Montréal.¹⁰

Report des grands projets urbains liés au financement public

Le montage financier du projet de REM implique des sommes importantes du fédéral et du provincial (2,5G\$). Si les gouvernements injectent ces montants, cela aurait-il pour effet de repousser de plusieurs décennies les divers projets de prolongement du métro de Montréal, dont celui de la ligne bleue?

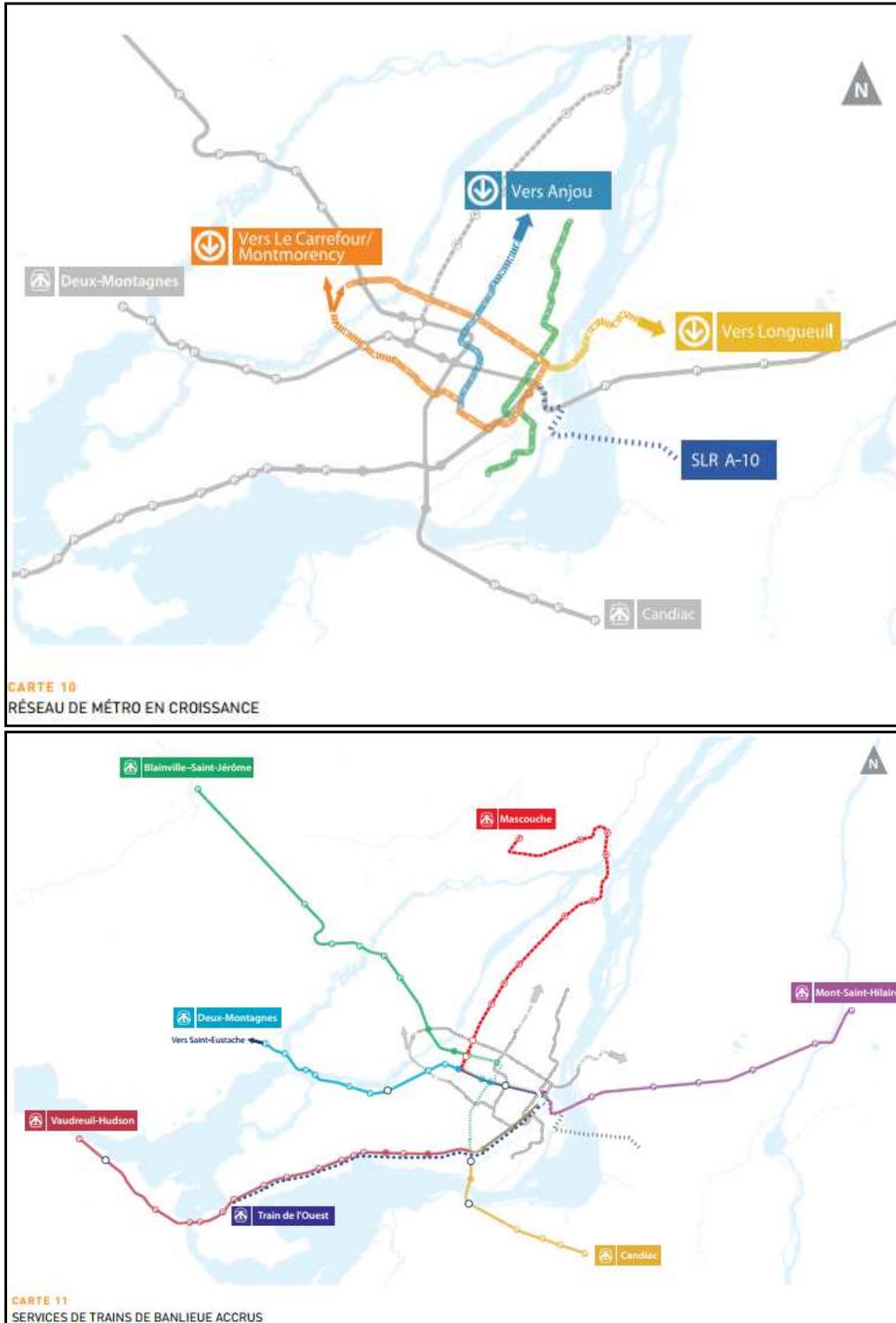
La région métropolitaine s'est dotée d'une vision de développement des transports collectifs et des projets majeurs ont été ciblés en vue d'obtenir le financement des gouvernements supérieurs.

Il est primordial pour Montréal d'obtenir les garanties du gouvernement du Québec à l'égard d'un financement public et réservé au projet de prolongement du réseau de métro.



¹⁰ TECSULT. 2006. Étude de préfaisabilité technique pour l'AMT - nouvelles stations.

Figure 13. Les projets majeurs de prolongements des réseaux (métro et train) planifiés par l'AMT



Le financement supplémentaire provenant de la Ville de Montréal

Avec le modèle de financement évoqué précédemment, pourrions-nous en arriver à une situation où la Ville de Montréal verserait une combinaison de revenus à l'ARTM en lien avec le REM et se déclinant ainsi :

- une part de ses revenus fonciers via la captation des valeurs foncières;
- un montant supplémentaire au conseil d'agglomération pour combler le budget d'opération de la RTM (et du déficit supplémentaire lié à la décroissance de la ligne de train de banlieue Vaudreuil-Hudson);
- un montant via sa contribution à la STM pour le financement du transport collectif métropolitain pour combler le déficit des opérations du REM?

Toutes ces sommes pourraient être versées par la Ville de Montréal à la CDPQ Infra via l'ARTM et cela, en retour d'une seule station du REM branchée à son métro et avec pour conséquence potentielle que les projets de prolongement de métro soient repoussés de plusieurs décennies.

La Ville de Montréal, via le conseil d'agglomération et la STM, pourrait-elle se retrouver dans l'obligation de contribuer aux opérations du REM afin de permettre l'atteinte du rendement optimal pour la CDPQ Infra et ses partenaires?

Un tracé pour optimiser les investissements publics et repenser l'antenne Ouest

Dans la foulée de la récupération par le REM du tracé de la ligne de train de banlieue Deux-Montagnes et du corridor en tunnel sous le mont Royal, il semble alors plus cohérent pour le promoteur d'envisager un tracé vers l'aéroport Trudeau par le Nord. Ce faisant, il propose d'y joindre une éventuelle antenne vers l'Ouest qui longerait l'emprise de l'autoroute 40.

Figure 14. Ligne de trains de l'ATM : l'achalandage de la ligne Deux-Montagnes et ses recettes

RÉSEAU DE TRAINS DE BANLIEUE				
ACHALANDAGE	QUOTIDIEN MOYEN		ANNUEL	
	2014	2015	2014	2015
LIGNES				
Deux-Montagnes	31 000	30 400	7 675 000	7 495 900
Vaudreuil-Hudson	16 300	15 800	3 763 500	3 689 800

FINANCES⁵	COÛTS D'EXPLOITATION (\$)		RECETTES USAGERS (\$)	
	2014	2015	2014	2015
LIGNES				
Deux-Montagnes	39 253 701	39 803 407	22 137 000	22 094 000
Vaudreuil-Hudson	34 820 033	32 141 302	11 885 000	11 906 000

Cependant, plusieurs questions demeurent sans réponse en ce qui a trait aux analyses approfondies qui permettent de justifier la sélection de ces tracés. Évidemment, puisque ces corridors ont été sélectionnés par le promoteur, les études d'impact ont été effectuées sur ces tracés.

Toutefois, les études d'opportunité et les analyses coûts-bénéfices supportant la sélection de ce corridor Nord-Ouest n'ont pas été déposées afin de permettre au public de prendre connaissance des justifications techniques, économiques et environnementales relatives aux différentes options.

Nous croyons que cette information est essentielle pour saisir les impacts directs et indirects et les investissements majeurs requis pour chacune des options.

Sans connaître le cheminement méthodologique et les résultats de ces études, nous sommes perplexes quant à la sélection du tracé Nord-Ouest et à l'optimisation des investissements et des ressources nécessaires à la réalisation de cette antenne. S'agit-il réellement d'une utilisation judicieuse et rationnelle de fonds publics et des fonds de la CDPQ? L'antenne Ouest du REM sera parallèle et située à quelques kilomètres de la ligne actuelle de Vaudreuil-Hudson. La baisse d'achalandage anticipée et confirmée de cette ligne aura des impacts sur les finances publiques des municipalités de la région. Cet élément a-t-il été évalué dans la sélection des options?

Figure 15. Optimisation du corridor de l'Ouest



L'évaluation entourant l'optimisation de la ligne existante de Vaudreuil-Hudson (en termes d'acquisition des emprises résiduelles, d'augmentation de la fréquence, de bonification de la desserte dans les quartiers de l'Ouest, etc.) a-t-elle été considérée? Les coûts évités d'un tunnel pour lier l'aéroport ont-ils été comparés aux coûts d'une liaison dans l'axe actuel du corridor de l'AMT?

À notre avis, l'optimisation de l'axe actuel de la ligne Vaudreuil-Hudson représente un avantage considérable pour la desserte en transport collectif pour l'Ouest tout en maximisant les investissements publics. En optant pour ce corridor, le projet REM pourrait accroître la fréquence pour cette antenne, en partie ou en totalité, tout en ajoutant une connectivité pour les quartiers montréalais de Notre-Dame-de-Grâce, Lachine et pour les villes de l'Ouest.

Les résultats de cette analyse sont essentiels à l'étude de ce projet, tant pour le gouvernement que pour le public.

Recommandations

Mettre en place un mécanisme pour que la CDPO Infra (REM) soit assujettie formellement à l'Autorité régionale des transports métropolitains (ARTM).

Maintenir dans le domaine public les emprises de transport.

Obtenir la garantie que les actifs de la CDPO Infra devront d'abord être offerts au gouvernement du Québec en cas de cession du réseau, en tout ou en partie.

Maintenir la propriété publique du tunnel du Mont-Royal et mettre en œuvre une structure à responsabilité partagée pour assurer la cohabitation des réseaux.

Assurer la réalisation des stations montréalaises en lien avec le métro : la station McGill et la station Édouard-Montpetit (Université de Montréal).

Planifier et réaliser une station du REM dans le secteur Griffintown.

Garantir qu'une portion du financement des gouvernements sera réservée aux projets de prolongement du métro de Montréal.

Revoir l'antenne de l'Ouest du REM pour maintenir l'achalandage de la ligne de train Vaudreuil-Hudson et éviter l'empiètement dans les derniers espaces naturels de l'île de Montréal.

Conclusion

Nous nous retrouvons aujourd'hui avec le plus gros projet de transport public depuis la phase 1 du métro de Montréal. Cependant, de nombreux éléments clés du projet doivent encore être clarifiés ou bonifiés notamment en matière de gouvernance, financement, tarification, ainsi qu'en ce qui a trait à la propriété des actifs et à la connexion des réseaux existants. Pour Projet Montréal, il est clair que des réponses doivent être obtenues à ces questions avant que le projet n'aille de l'avant. On ne peut pas aller de l'avant, voire dire oui quasi aveuglément, à un projet qui suscite encore autant de questions fondamentales.