

DES IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES DU PROJET REM

Anthony Frayne, B.Sc. (Economics), FCA, MBA

NOTES BIOGRAPHIQUES

Anthony Frayne détient un baccalauréat en science économique du London School of Economics, un MBA de l'université McGill et la qualification de comptable agréée. Il possède une longue expérience dans le domaine des services publics de transport urbain et de l'électricité. Il a participé à la réalisation de nombreuses études en transport dans le cadre de ses emplois au Ministère des transports du Canada et à la Société de Transports de Montréal. Il a longtemps travaillé à Hydro-Québec sur des dossiers de planification, de tarification et d'études de coût. Il a été nommé pour deux mandats de cinq ans comme régisseur à la Régie de l'énergie du Québec.

INTRODUCTION

Le Réseau Électrique Métropolitain (REM) est sans doute un projet d'envergure, original et structurant. Il aurait des implications majeures quant aux services de transport collectif, à l'aménagement du territoire et à l'économie de la région de Montréal

CPDQ-Infra sera promoteur, planificateur et financier d'un projet fournissant la desserte d'environ 10 % des usagers du transport en commun dans la région montréalaise.

Certaines implications économiques du REM sont d'une importance primordiale dans l'examen du projet. Bien que des enjeux soient abordés d'une perspective économique, ils ont aussi des implications sociales et environnementales très importantes.

Premièrement, il faut réfléchir à l'impact du REM sur le développement urbain ; est-ce qu'il va contribuer à l'orientation prônée par le CMM en faveur d'un TOD ou est-ce que, dans ses modalités, il va plutôt nuire à cet égard? On reconnaît de plus en plus que l'aménagement du territoire est un facteur clé dans la lutte contre les changements climatiques. De plus, la priorisation de l'automobile dans le développement urbain a des impacts importants sur l'exclusion sociale des démunis et des personnes âgées.

Deuxièmement, il faut savoir quelles seront les percussions du projet sur les tarifs du transport en commun. Une hausse de tarifs importante aura des effets majeurs, surtout si elle touche les usagers du transport en commun dans toute la région métropolitaine. D'abord les usagers captifs du transport en commun auront un fardeau financier additionnel. Parmi les usagers non-captifs, il y aura un mouvement de délaisser le transport en commun et un repli sur le transport par automobile, aux dépens de la qualité de vie urbaine et de la lutte contre les changements climatiques.

1. ÉTALEMENT URBAIN, DEVELOPPEMENT LIÉ AU TRANSPORT COLLECTIF (TOD), ET STATIONNEMENT INCITATIF.

L'étalement urbain est une des principales causes de l'augmentation des GES en Amérique du nord au cours des dernières décennies et on peut supposer de l'écart entre le niveau d'émissions en Amérique du nord par rapport à l'Union européenne ou le Japon. La faible densité de population et la dispersion des origines et destinations rendent l'utilisation fréquente de l'automobile quasi-obligatoire pour la plupart des déplacements. Également, faute d'une concentration de la clientèle, l'étalement urbain rend la provision de services de transport en commun inefficace et plus coûteuse. Il impose aussi des coûts plus élevés de fournir divers services publics, tels l'éducation, la voirie, les services d'urgence, etc.

Depuis 2011, il semble y avoir un consensus en faveur d'un style de développement lié au transport collectif, souvent appelé le 'TOD' pour emprunter l'acronyme anglophone. Cette approche a été entérinée comme une orientation de base dans l'aménagement du territoire urbain au Québec.

La première grande orientation du [Plan métropolitain d'aménagement et de développement](#) (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) implique une utilisation plus rationnelle de l'espace aux fins de développement. Pour ce faire, le PMAD propose de développer des quartiers de type TOD (transit-oriented development). Les quartiers de type TOD sont des secteurs de développement de moyenne à haute densité, situés à distance de marche d'un point d'accès important du réseau de transport collectif, offrant des occasions de logement, d'emploi et de commerce, conçus pour le piéton mais n'excluant pas l'automobile

Le rôle de la technologie, du choix des emprises et du nombre de stations

En absence déplorable de mécanismes efficaces pour réduire directement l'étalement, il faut choisir une option technologique appropriée de transport comme outil. À cette fin, il faut éviter le besoin de voyage complémentaire en auto et le stationnement incitatif. Le SLR non-automatisé, typique de la plupart des applications ailleurs dans le monde, ou un système d'autobus approprié, permet beaucoup de stations et renforce l'approche TOD.

L'impact du REM serait souvent l'inverse. Dans le West Island et sur la Rive-sud, le REM a le même effet qu'une autoroute. Considérant le faible nombre de stations, CPDQ-Infra est presque obligée de fournir beaucoup de places de stationnements pour assurer un achalandage maximal. La plupart des endroits à développer pour le REM sont effectivement le long d'autoroutes (A40 et A10). Cela empêchera le développement résidentiel. Que fait le piéton sans voiture dans ce contexte ? De plus, le Skytrain est lui-même un peu envahissant. Dans de tels endroits, le REM prolonge le mode de développement urbain classique du 20^{ème} siècle. Au 21^{ème} siècle il faut tourner la page.

Le stationnement incitatif

Un élément clé dans le projet actuel est la priorité accordée au stationnement incitatif autour des stations. CPDQ-Infra annonce fièrement que le projet inclut l'offre de 6200 places additionnelles de stationnement incitatif, notamment au bout des antennes, ce qui équivaut à 12 000 déplacements par jour. On peut prétendre que cet ajout est avantageux en remplaçant des voyages en auto par des voyages en train électrique. Plutôt, il est probable qu'à moyen terme l'impact de cet ajout serait de générer des déplacements additionnels, car il encourage ainsi l'expansion (propagation ?) de l'étalement urbain et le style de vie énergivore qui l'accompagne.

Les impacts seraient encore plus grands si ce stationnement incitatif est gratuit pour l'automobiliste. Ainsi le REM ne servirait non seulement à éviter la congestion mais en plus à éviter les frais de stationnement dispendieux au centre-ville ou à l'aéroport. Pourquoi le REM devrait impliquer une subvention aux automobilistes ? Notons que le niveau de la subvention serait significatif :

Park and ride lots require a significant investment to construct. A surface lot costs \$5,000 to \$8,000 per stall and structured parking (e.g. a parkade) costs \$35,000 to \$50,000 per stall. The land costs only add to this. It's also very expensive to operate and maintain parking lots (e.g., security, snow clearing, cleaning, sweeping, line painting, electricity, garbage collection and pavement patching).... Land near CTrain stations and major bus stops is valuable – about 15 to 30 percent higher in than other comparable lands. www.calgarytransit.com/calgary-transit-park-ride-policy

En principe, il est difficile de réconcilier le TOD et l'offre de stationnement incitatif tel qu'implanté à ce jour dans la région de Montréal. Il y a un conflit conceptuel entre prioriser le terrain autour de la station pour le stationnement incitatif ou le développer à moyenne à haute densité pour les édifices.

Il faut que le développement local soit prioritaire et l'offre de stationnement secondaire. Les réflexions de Calgary Transit, une ville peu reconnue pour un fondamentalisme écologique, sont intéressantes à cet égard.

Park and ride lots preclude transit oriented development on this land. Of note, Calgary's [Transit Oriented Development](http://www.calgarytransit.com/calgary-transit-park-ride-policy) Guidelines discourage uses that require large amounts of parking. www.calgarytransit.com/calgary-transit-park-ride-policy.

Le prix de stationnement incitatif devrait être établi en tenant compte des coûts énumérés ci-haut, ainsi que de la valeur augmentée du terrain dans une zone de moyenne à haute densité. Le stationnement multi-étages est tout à fait indiqué comme approche TOD.

Recommandations

Que le projet REM ne soit pas approuvé sauf avec les conditions suivantes :

- Que le projet REM priorise explicitement les principes du TOD
- Qu'on examine des options technologiques alternatives au REM qui permettraient beaucoup de stations et un accès direct pour l'utilisateur à sa destination finale

- Qu'on abandonne l'inclusion de l'antenne A-40, très liée au stationnement incitatif, dans le projet
- Que le rôle du stationnement soit secondaire à la priorisation du développement de moyenne à haute densité autour des stations.
- Que l'offre de stationnement ne serve pas à favoriser l'étalement urbain
- Que le stationnement long terme soit toujours tarifé en fonction du coût complet et en tenant compte de la valeur du terrain occupé.
- Qu'on accompagne le développement du réseau de transport par l'introduction de mécanismes efficaces pour réduire directement l'étalement urbain.

2. ENCADREMENT ET IMPACTS FINANCIERS ET TARIFAIRES

Un encadrement institutionnel imprécis

Tout d'abord, il y a besoin d'un cadre clair pour définir le rôle de CPDQ-Infra dans le dossier transport collectif. Le mandat de la Caisse, et pour cause, est de *faire fructifier l'argent de nos clients, les déposants, tout en contribuant au développement économique du Québec*. Elle n'a aucun mandat explicite de se préoccuper des implications sociales et environnementales de ses actions.

Ceci est approprié en soi, mais on peut se demander quel rôle la Caisse va jouer dans le transport en commun, où on devrait adopter un critère plus large que la rentabilité financière.

Le Gouvernement du Québec a donné un mandat initial, soit l'évaluation de projets de transport collectif sur le nouveau pont Champlain et un second projet vers l'aéroport de Montréal et l'Ouest de l'île. Notons en partant que CPDQ-Infra dépasse considérablement ce mandat.

De l'autre côté, *'l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) est une agence gouvernementale québécoise qui sera chargée de la planification, de l'organisation et du financement du transport collectif dans la Communauté métropolitaine de Montréal'*

Mais, l'Autorité régionale de transport métropolitaine, l'institution qui devrait gérer le dossier transport éventuellement, n'est pas encore opérationnelle. Ceci est une lacune majeure ; CPDQ-Infra opère dans un trou noir.

À l'avenir, on peut facilement imaginer des situations de conflit d'objectifs, entre CPDQ-Infra avec son objectif de rentabilité et la nouvelle ARTM qui devrait respecter la nature de bien public que représente le service de transport en commun.

Il est regrettable que présentement l'encadrement de CPDQ-Infra dans ce dossier soit si peu explicite et transparent. Il faut qu'il soit clairement défini :

- Quelles sont les activités reliées au REM qui seront sous l'égide de la futur ARTM.
- Le périmètre des flux monétaires attribuables à l'activité de transport collectif et donc sous la juridiction éventuelle de l'ARTM. Quelles sont les sources de revenus et coûts attribuables à l'activité de transport urbain : soit par un instrument tel un contrat ou, sinon, un processus quasi-réglementaire pour la surveiller pour la protection des usagers.

- Par une définition du partage des risques associés au projet entre les partenaires (incluant les autorités nationales et municipales).

Des résultats financiers incertains

Il y a besoin aussi d'un cadre clair pour déterminer les impacts du REM sur le financement du transport en commun après sa mise en service. CPDQ-Infra fait peu d'effort pour élaborer quant aux impacts financiers les plus élémentaires du dossier. Quels seront les tarifs du nouveau service ? Est-ce qu'il y aura un impact sur les tarifs du réseau existant du métro et du bus ? On répond, *ça sera la responsabilité de l'ARTM*, (qui actuellement n'existe que sur papier).

Étant donné la nature long-terme du projet, il est normal qu'il y ait beaucoup d'incertitude quant aux impacts du projet et quant aux prévisions financières, à la rentabilité et aux tarifs du transport en commun. Qu'est-ce qui arriverait si, par exemple :

- L'achalandage n'est qu'une fraction de celui prévu. La prévision de l'achalandage fournie par CPDQ-Infra, soit une augmentation de la clientèle dans les corridors affectés de presque 100 % d'ici 2031, est ambitieuse. Des lacunes dans cette prévision : on ne semble pas tenir compte de la pénalité importante de l'ajout d'une correspondance pour une partie significative de la clientèle (67 % des usagers ayant comme origine Longueuil) et on prend pour acquis que les tarifs actuels restent inchangés.
- Également, le rendement typique sur capital de risque pourrait augmenter à, par exemple, 8 %, taux utilisé typiquement dans les années avant la Grande Récession et la politique monétaire subséquente. CPDQ-Infra (ou une autre opérateur subséquent) pourrait-il demander une hausse de rendement sur l'investissement en reconnaissance d'un nouvel environnement financier ?
- Est-ce que les frais d'exploitation et d'entretien vont être compensés en tout ou en partie par des contributions publiques ? Les activités de l'ancienne AMT tels les trains de banlieue ont été financées en bonne partie par des transferts de taxe sur l'essence et de droit sur les immatriculations, ainsi que par des contributions des municipalités desservies. Est-ce que le même régime sera maintenu, et combien de ces sources de revenus seront allouées au REM ?
- Qui devrait payer les coûts de services additionnels d'autobus installés pour rabattre spécifiquement aux stations du REM ?
- Il semble probable que CPDQ-Infra peut obtenir des recettes des promoteurs et propriétaires pour les bénéfices reçus d'un système de transport. Est-ce que ces revenus seront crédités à la rubrique Transport pour financer l'activité REM ou est-ce que la Caisse les encaisse comme partie de son bénéfice comme promoteur ?

Ainsi, la rentabilité prévue du REM pourrait s'évaporer. Qui absorberait un manque à gagner ?

- CPDQ-Infra ?
- Les municipalités, dont plusieurs (incluant Montréal) refusent d'augmenter leur appui financier au transport en commun ?
- Les usagers du REM, sous forme de hausse de tarifs significative ?
- Les usagers de l'ensemble des services de transport en commun (métro, autobus) de la région sous l'égide de la future ARTM ? Le manque-à-gagner de CPDQ-Infra pourrait-il être compensé par une hausse tarifaire généralisée ou des coupures de service ?

Dans l'état actuel du dossier, où même la structure organisationnelle n'est pas claire, il est impossible de voir clair sur la part des usagers comme contribution. Mais il faut que ces aspects financiers soient clarifiés avant qu'on puisse évaluer les impacts du projet.

Un parallèle et un modèle concernant ces rapports est donné par l'encadrement d'Hydro-Québec, dans ses activités de transporteur et de distributeur de service électrique, par la Régie de l'énergie. Le même modèle d'encadrement est appliqué à Gaz Métro, entreprise privée, dans son rôle de distributeur du gaz naturel. Selon la Loi sur la Régie de l'énergie, article 73,

Le transporteur d'électricité, le distributeur d'électricité et les distributeurs de gaz naturel doivent obtenir l'autorisation de la Régie, aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement, pour:

- 1° acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution;*
- 2° étendre, modifier ou changer l'utilisation de leur réseau de transport ou de distribution;*

Des extraits du règlement pertinent sont reproduits à l'annexe ci-jointe.

Recommandations

Que le BAPE exige que :

- **Soit clarifié la relation éventuelle entre CPDQ-Infra et l'ARTM.**
- **On crée des mécanismes d'encadrement pour contrôler les aspects financiers de cette entité**
- **Dans le mandat du REM, qu'on interdise tout interfinancement entre les services du REM et les autres services de transport en commun.**
- **Qu'on exige que CPDQ-Infra dépose des informations prévisionnelles et réelles de nature similaire à celles contenues dans l'annexe ci-jointe**

ANNEXE

Extraits du Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie, émis en vertu de la Loi sur la Régie de l'énergie (nos sous-lignés)



1. Une autorisation de la Régie de l'énergie est requise pour:

1° acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution ainsi que pour étendre, modifier ou changer l'utilisation du réseau de transport ou de distribution

2. Toute demande d'autorisation en vertu du premier alinéa de l'article 1, doit être accompagnée des renseignements suivants:

1° les objectifs visés par le projet;

2° la description du projet;

3° la justification du projet en relation avec les objectifs visés;

4° les coûts associés au projet;

5° l'étude de faisabilité économique du projet;

6° la liste des autorisations exigées en vertu d'autres lois;

7° l'impact sur les tarifs incluant une analyse de sensibilité;

8° l'impact sur la fiabilité du réseau de transport d'électricité et sur la qualité de prestation du service de transport d'électricité ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel;

9° le cas échéant, les autres solutions envisagées, accompagnées des renseignements visés aux paragraphes précédents.



3. Une demande d'autorisation pour acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution doit également être accompagnée des renseignements suivants:

1° selon la nature du projet, la liste des principales normes techniques qui y seront appliquées;

2° le cas échéant, les prévisions de vente attribuables au projet du distributeur d'électricité ou des distributeurs de gaz naturel;

3° le cas échéant, les engagements contractuels des consommateurs du service ainsi que leurs contributions financières.

