



FÉVRIER 2017 Note socioéconomique

CDPQ et le REM, un projet qui démantèle le réseau de transport en commun de Montréal

BERTRAND SCHEPPER
chercheur à l'IRIS

Le Réseau électrique métropolitain (REM) et la nouvelle filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec, CDPQ Infra, font couler beaucoup d'encre. Le mégaprojet de REM est un train électrique qui reliera la Rive-Sud de Montréal, l'aéroport Pierre-Elliott-Trudeau, le centre-ville de Montréal, l'ouest de l'île et Deux-Montagnes ; il sera financé non par le gouvernement ou par un consortium privé, mais par une filiale privée de la Caisse, un investisseur institutionnel au Québec. Pour certain·e·s, il s'agit de la mise en place d'un mode de financement d'infrastructures publiques qui ouvrira des horizons pour le Québec. Pour d'autres, ce n'est rien de plus qu'une forme de partenariat public-privé. Récemment, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) s'est montré très critique face au projet de la CDPQ en le qualifiant d'incomplet¹, notamment sur les questions économiques. Il a dit que le REM ferait peu pour atteindre les objectifs de déplacement propres au transport en commun à Montréal. De plus, l'indépendance de CDPQ Infra nuirait à la planification du transport en commun dans le grand Montréal². Face à ces conclusions, plusieurs acteurs des milieux politiques dont le maire de Montréal³ et le premier ministre du Québec⁴ se sont portés à la défense du projet de REM.

Dans cette note socioéconomique, l'IRIS étudiera le modèle de financement de CDPQ Infra, puis les différents aspects du projet de REM. Nous verrons dès lors qu'il ne s'agit ici ni d'un partenariat public-privé (PPP), ni d'un projet de transport public efficace, mais bien d'une brèche ouvrant la porte à la privatisation du transport en commun au Québec. De plus, nous démontrerons que tel qu'il a été présenté au BAPE, le projet de REM ne reflète pas une bonne politique de gestion publique.

Le 13 janvier 2015, la CDPQ a annoncé conjointement avec le gouvernement du Québec la signature d'une entente permettant de mettre en œuvre un nouveau mode de financement des infrastructures⁵. Pour ce faire, la CDPQ a créé une filiale nommée CDPQ Infra. Un peu plus d'un an plus tard, CDPQ Infra annonçait son premier grand projet d'investissement, le Réseau électrique métropolitain (REM). Ce projet de transport en commun intégré doit lier le centre-ville de Montréal

avec la Rive-Sud, la Rive-Nord, l'aéroport Pierre-Elliott Trudeau et l'ouest de l'île au moyen d'un système léger sur rail (SLR)⁶. À ce jour, le projet est évalué à 5,9 G\$, dont près de la moitié serait financée par des subventions des divers paliers de gouvernement⁷. Pour parler du REM et de son mode de financement, Michael Sabia, le PDG de la CDPQ, a créé l'expression de « partenariat public-public⁸ », qu'il oppose aux partenariats public-privé. Plusieurs questions se posent alors. Qu'est-ce qui distingue cette formule des PPP? Est-ce une bonne idée de voir CDPQ Infra se substituer au gouvernement dans le financement d'infrastructures publiques? Le REM, tel que présenté, est-il un projet souhaitable pour la population québécoise? Cette note socioéconomique cherchera à répondre à ces questions.

Un nouveau type de partenariat?

La première chose qu'il nous importe de faire ici est de bien comprendre ce qu'est la CDPQ. Il s'agit d'un investisseur institutionnel, dont la mise sur pied date de 1965. La CDPQ a été créée avec une mission double : faire fructifier l'argent de ses déposant-e-s et développer le Québec économiquement. Les fonds de la Caisse sont investis en vue d'un rendement maximal tout en soutenant le développement économique du Québec. En tant qu'investisseur institutionnel, elle participe financièrement dans les marchés boursiers, les entreprises

privées, l'immobilier et, dans le cas qui nous intéresse, dans les projets d'infrastructures.

La CDPQ est donc mue par un double mandat lié à son rendement financier et au développement économique du Québec. C'est justement en vertu de ce double mandat qu'est née la filiale CDPQ Infra. La création de cette entité avait comme raison d'être de financer, planifier, construire et exploiter des projets d'infrastructures, tels le REM, à la requête du gouvernement, tout en générant du profit pour les fonds de la Caisse. Le tableau 1 explique le modèle de financement et d'exploitation des infrastructures de CDPQ Infra⁹.

Comme on le voit, dans le modèle de financement et d'exploitation des infrastructures de CDPQ Infra, sa relation avec le gouvernement du Québec passe tout d'abord par l'énonciation gouvernementale d'un besoin. CDPQ Infra propose alors une solution qui devra être approuvée par l'État. Une fois cette autorisation reçue, CDPQ Infra devient responsable de l'ensemble de la planification, du financement, de la réalisation et de l'exploitation du projet, de sorte à générer du profit pour les épargnant-e-s de la Caisse. Au-delà des services donnés à la population au moyen d'infrastructures, CDPQ Infra doit « [p]rocurer à la Caisse des rendements commerciaux pour ses déposants¹⁰ » en plus de mettre en œuvre la « réalisation performante et efficace de projets majeurs d'infrastructure publique¹¹ ».

À la base, la création de CDPQ Infra s'explique par la tendance générale en administration publique à vouloir masquer l'augmentation de la dette créée par des investissements dans les comptes publics. Cette tendance est manifeste dans le nombre imposant de PPP lancés au Québec en des projets importants, comme les deux mégahôpitaux de Montréal, l'autoroute 25, l'autoroute 30, des aires de service et les CHSLD, activités pour lesquelles l'ensemble du coût d'investissement nécessaire ne figure pas dans les comptes publics, mais pour lesquelles le gouvernement doit verser plusieurs paiements périodiques jusqu'à la fin de ces contrats.

Après avoir coupé quelque 4 G\$ dans les services publics au nom de ses politiques d'austérité¹², il était difficile pour le gouvernement Couillard de justifier une dépense d'infrastructure aussi importante que le REM. D'où l'idée de mettre sur pied une entité dont la mission est « la réalisation performante et efficace de projets majeurs d'infrastructures publiques¹³ ». Notons que le modèle a été reproduit puisque le 1^{er} novembre 2016, au moment de sa mise à jour économique, le gouvernement fédéral de Justin Trudeau a annoncé la création de la Banque de l'infrastructure du Canada (BIC)¹⁴. Son mandat consiste à investir dans des projets d'infrastructures

Tableau 1

Modèle de financement et d'exploitation des infrastructures de CDPQ Infra

Action	Gouvernement du Québec	CDPQ Infra
Étape 1 Identification des besoins d'infrastructure		
Étape 2 Proposition de solutions		
Étape 3 Feu vert		
Étape 4 Planification, financement, réalisation		
Étape 5 Exploitation		
Étape 6 Génération de profits pour les épargnants de la Caisse		

SOURCE « Le modèle », CDPQ Infra, www.cdpqinfra.com/fr/le-modele, consulté le 15 janvier 2017.

en attirant le capital détenu par des investisseurs institutionnels comme les caisses de retraite. Cependant, le modèle s'attire déjà des critiques importantes qui pourraient bien s'appliquer à CDPQ Infra. Une analyse de la BIC produite par l'économiste David Macdonald du Centre canadien de politiques alternatives (CCPA)¹⁵ démontrait que sa structure coûterait aux villes en intérêts près de 6,2 G\$ qu'il faudra ajouter aux 20 G\$ promis en coûts d'infrastructures. En effet, contrairement aux différents paliers de gouvernement auxquels les villes peuvent demander des prêts à un taux très faible (entre 0,7 et 2,29 %¹⁶), la BIC exige un retour sur investissement élevé, de l'ordre de 7 % à 9 %. Pour y arriver, les taux d'intérêt devront être considérablement plus élevés qu'avec la méthode traditionnelle d'emprunt par l'État. Bref, CDPQ Infra a instauré une nouvelle manière de financer et de gérer les infrastructures publiques au Canada qui repense leurs modes de propriété en impliquant les investisseurs institutionnels dans ces activités.

Historiquement, les investisseurs institutionnels comme la CDPQ ont eu tendance à rester à l'écart du financement et de la gestion d'infrastructures. La Caisse de dépôt a certes financé le SkyTrain et l'autoroute 407 en Ontario, mais n'est jamais devenue une donneuse d'ordre principale dans le processus. Il y a aussi, bien sûr, d'autres investisseurs institutionnels dans le monde, par exemple, la Caisse des dépôts et consignations en France qui a une filiale spécialisée dans les investissements en infrastructure, nommée CDC Infrastructure. Celle-ci achète des parts dans des infrastructures et investit « par des prises de participation minoritaire directement au capital, dans les projets d'initiative publique¹⁷ ». Ainsi, contrairement à CDPQ Infra et à la Banque de l'infrastructure du Canada, la CDC Infrastructure française n'est pas appelée à complètement prendre en charge des projets d'investissement.

En ce sens, CDPQ Infra et la Banque de l'infrastructure du Canada sont de nouveaux modèles de financement et de gestion d'infrastructures. Cela dit, CDPQ Infra possède un facteur particulier : elle est perçue comme une entreprise publique au même titre que la Société des alcools du Québec ou Hydro-Québec. Dans les faits, la réalité est plus complexe que cela : une recherche dans le registre des entreprises du Québec¹⁸ nous fait rapidement comprendre que CDPQ Infra est légalement une société par actions. Son premier actionnaire, qui est aussi majoritaire, est la Caisse de dépôt. Autrement dit, CDPQ Infra est une entreprise privée qui appartient essentiellement à la Caisse. Donc, CDPQ Infra est officiellement une entreprise privée. La question se pose alors : une fois le projet terminé, est-ce que ce nouveau mode de financement

aura une incidence sur la manière dont sera gérée l'offre de transport en commun ?

Selon la Banque du Canada, un projet d'infrastructures publiques doit avoir pour objet « le maintien, l'amélioration, le remplacement, l'ajout ou la démolition d'un immeuble ou d'un ouvrage de génie civil appartenant à un organisme public ou utilisé pour la prestation des services publics de l'État¹⁹ ». La finalité des infrastructures publiques est, en ce sens, intimement liée à la finalité du service public qu'il doit permettre de mettre en œuvre. Par exemple, la construction d'une station de métro renvoie à une infrastructure qui permet le transport en commun et qui est liée à la mission de l'institution qui la gère. Dans le cas qui nous concerne, il s'agit de l'Agence métropolitaine de transport (AMT), qui a pour mission d'« [a]ccroître les services de transport collectif afin d'améliorer l'efficacité des déplacements des personnes dans la région métropolitaine de Montréal²⁰ ». Bref, sans être orientée dans ses opérations par une mission qui dépasse la recherche du profit dans une optique de bien public, une infrastructure ne peut être considérée comme publique.

Dans la prochaine section, nous examinerons les tenants et aboutissants du nouveau modèle de financement proposé. Ceci permettra de mettre en lumière comment ce mode de financement et de gestion d'un service livré à la population s'éloigne du modèle traditionnel des services publics.

Transport public ou privé ?

En matière de financement des infrastructures, les pouvoirs publics ont tendance à chercher des moyens de partager la facture des investissements en infrastructures avec l'entreprise privée. Un exemple de financement d'infrastructures publiques typiquement néolibéral est celui des partenariats public-privé, auquel on a souvent comparé le modèle de CDPQ Infra.

Cela dit, peut-on vraiment comparer le projet de CDPQ Infra à une forme de PPP plus classique ?

QU'EST-CE QU'UN PPP ?

Les PPP, par exemple la construction du CHUM, du CUSM²¹ ou de l'îlot Voyageur, font maintenant partie du paysage des politiques publiques québécoises. Le concept existe depuis plus de 25 ans, étant apparu en 1992 sous le gouvernement conservateur de John Major au Royaume-Uni. Cette nouvelle formule de gestion survient à la suite d'une vague de privatisations de sociétés d'État

britanniques. Les PPP sont alors présentés comme une nouvelle manière de procurer à la population des biens et services que l'État ne pourrait assumer lui-même. Les PPP permettent en plus d'impliquer un partenaire privé dans un service public qui ne peut être privatisé pour des raisons politiques (le public est généralement réfractaire à privatiser une école, par exemple) ou pour des raisons financières, puisque certains services, pris dans leur intégralité, ne pourraient générer une rentabilité intéressante pour un partenaire à but lucratif; pensons par exemple à certains traitements médicaux particulièrement coûteux²².

En vertu du partenariat, c'est le secteur privé qui finance les constructions d'infrastructures pour des services tels des hôpitaux, des écoles, des routes ou des prisons. C'est également le secteur privé qui assure la gestion de ces institutions, y compris leur personnel auxiliaire (concierges, électricien-ne-s, etc.). Le personnel spécialisé demeure toutefois sous la responsabilité des autorités publiques (dans le cas d'un hôpital, par exemple, les médecins, infirmiers, infirmières ou technicien-ne-s sont toujours rémunérés par l'État). Les ententes qui lient les partenaires public et privé s'échelonnent le plus souvent sur une période allant de 20 à 40 ans. En retour des services offerts par le partenaire privé, l'État s'engage à déboursier chaque année un « paiement unitaire », c'est-à-dire une forme de loyer. Ainsi, une partie des fonctions jadis dévolues à l'État (dont l'entretien, la gestion, etc.) sont déléguées à des partenaires privés pour une période de temps déterminée. Au terme de la période de l'entente, l'État devient en principe le propriétaire des infrastructures, et le partenaire privé sort de scène. En principe, pour la durée du partenariat, les risques financiers liés à la construction des infrastructures sont transférés du partenaire public au partenaire privé.

Au niveau de la comptabilité publique, la totalité des dépenses liées à une infrastructure financée par PPP n'apparaît pas d'un seul coup dans les comptes publics, puisque seuls les paiements unitaires sont comptabilisés. Généralement, après une période allant de 25 à 30 ans, l'infrastructure revient à l'État, qui doit alors assumer les frais de réparation et d'entretien²³. Le problème de cette formule pour le public, c'est qu'à long terme, elle s'avère plus coûteuse pour les contribuables. Par exemple, pour la construction du CHUM et du CUSM, l'IRIS a estimé que l'État a payé en trop jusqu'à 3,9 G\$ par rapport à ce qu'aurait coûté un financement conventionnel. Contrairement à des projets d'infrastructure qui sont entièrement financés par le public et qui ne cherchent pas à dégager de marge de profit, les contrats et les PPP doivent être négociés avec

une marge de profit équitable qui prend en compte un taux de risque (souvent démesuré, comme on peut le constater avec les taux d'actualisation trop élevés dans bon nombre de projets en PPP²⁴). De plus, le privé ne peut pas, la plupart du temps, bénéficier des taux d'intérêt avantageux consentis au secteur public.

Le PPP et le « modèle partenariat public-public » partagent la caractéristique de permettre au gouvernement de se doter d'infrastructures sans augmenter sa dette à court terme, contrairement au modèle de financement traditionnel, par lequel les dépenses de l'État vont apparaître immédiatement dans les comptes publics. Dans les deux cas, cet évitement d'une hausse de la dette est un avantage artificiel. En effet, en faisant appel à CDPQ Infra pour financer le projet de REM, le gouvernement répond à un besoin en matière de transport en commun sans que le coût prévu apparaisse entièrement dans les comptes publics. Dans les deux modèles, la pratique est peu transparente. Dans le cas des PPP, les dépassements de coûts et les taux d'actualisation élevés font qu'en fin de compte, le coût pour le public sera plus élevé que si l'on avait procédé par financement traditionnel.

On note toutefois certaines différences importantes entre les PPP et une formule comme celle de CDPQ Infra. Si au terme du contrat, une infrastructure financée en PPP revient à l'État, la réalité est tout autre pour les infrastructures qui seraient financées en partenariat avec CDPQ Infra. Par exemple, dans le cas du REM, il n'y a pas de clause dans l'entente entre le gouvernement et la CDPQ qui stipule que l'infrastructure appartiendra un jour à l'État. Au contraire, si on lit attentivement l'entente, on constate que « les biens corporels et ouvrages acquis, construits ou exploités demeurent ou deviennent propriété de la Caisse²⁵ ». Ceci n'exclut pas l'idée que le REM puisse être acheté par l'État, puisque « une option d'achat à la juste valeur marchande sera octroyée au Gouvernement afin de permettre la rétrocession des biens corporels et ouvrages. L'achat des actifs par le Gouvernement sera à sa discrétion²⁶ ». Ceci étant dit, rien n'assure à l'État que l'achat d'infrastructure se fera à un prix avantageux, puisque CDPQ Infra ne détient « aucun document²⁷ » concernant le prix de revente du REM au gouvernement. En principe, l'option de rachat en modèle PPP est également complexe; cependant, après la fin de l'entente, les actions de l'infrastructure appartiennent à l'État, contrairement au cas de CDPQ Infra. D'autre part, dans l'éventualité où un projet comme celui du REM ne serait pas rentable, ou tout simplement que CDPQ Infra souhaiterait s'en départir, le gouvernement du Québec aura la possibilité de faire une offre d'achat avant d'autres acheteurs privés. Si le gouvernement refuse d'acheter

au prix désigné par CDPQ Infra, alors celle-ci pourra revendre le REM à n'importe quel investisseur privé.

En considérant que la Caisse a pour finalité de faire fructifier le capital de ses épargnant-e-s et que les projets qu'elle finance par le biais de CDPQ Infra lui appartiennent entièrement, la revente comportera toujours un risque. En matière de gestion des infrastructures, la CDPQ a aussi carte blanche sur la manière dont elle va gérer cette infrastructure et assurer sa rentabilité. De plus, contrairement à l'AMT dont la mission est, rappelons-le, d'améliorer les déplacements collectifs des personnes dans la région métropolitaine de Montréal, la CDPQ n'a pas cette responsabilité. La Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal ayant récemment été adoptée, une nouvelle structure nommée l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) verra le jour. « L'ARTM aura pour mandat de planifier, financer et organiser les services de transport collectif sur le territoire de la métropole. [...] N'étant pas considérés comme des organismes publics de transport, CDPQ Infra et le consortium responsable de l'exploitation du REM ne seraient pas assujettis au nouveau régime de gouvernance instauré par la Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal²⁸. » Michael Sabia a précisé : « Nous [CDPQ Infra] ne sommes pas responsables de la planification du transport pour l'île de Montréal. Ce n'est pas notre métier, ce n'est pas notre responsabilité²⁹. » Bref, la seule variable qui compte pour la CDPQ, c'est la rentabilité et la profitabilité du projet. « Comme le confirme la formulation de l'Entente entre la Caisse et le gouvernement, il serait légitime pour CDPQ Infra de prendre des décisions sur la base de la rentabilité, même si elles n'étaient pas en cohérence avec les politiques de l'ARTM ou d'autres instances publiques³⁰. » Cela ne veut pas pour autant dire qu'il n'y aura pas de liens entre l'ARTM et CDPQ Infra, mais simplement que la relation entre les deux sera contractuelle et sera négociée en fonction de la rentabilité que cela représente pour CDPQ Infra. En ce sens, même si le modèle des PPP encourt des dérives importantes, ce modèle est tout de même encadré par un contrat entre le gouvernement et le consortium. Par exemple, la finalité des infrastructures du CHUM ou du CUSM reste tout de même publique, puisque ces hôpitaux, s'ils appartiennent à des consortiums en ce moment, doivent servir au système de santé publique québécois, d'autant plus qu'ils appartiendront totalement à l'État au terme du contrat en PPP. Le partenaire privé a quand même des comptes à rendre au gouvernement puisqu'au terme du contrat, l'édifice appartiendra à ce dernier. Avec CDPQ Infra, la reddition de comptes est inexistante puisqu'une

fois que le gouvernement aura accepté le projet, le tout appartiendra à la CDPQ et cette dernière devra plus ou moins avoir carte blanche quant à la manière de gérer ses opérations, ce qui laisse place à des risques de dérives plus importantes.

En somme, la dépossession de l'infrastructure publique par un financement en PPP est temporaire, alors que celle liée au mode de financement de CDPQ Infra risque d'être permanente. Ainsi, au lieu d'avoir un consortium d'entreprises privées comme actionnaires principales du projet pour le temps de l'entente, il n'y a qu'un seul actionnaire principal qui est la CDPQ, et ce, pour un temps indéterminé.

Considérant la finalité de la CDPQ, la profitabilité doit être au rendez-vous. Les tarifs pour les usagers et usagères vont être déterminés par la rentabilité des opérations, et la revente des actifs devient une possibilité à la lumière de cet impératif. En effet, le projet de loi qui a été rédigé pour permettre à la CDPQ de construire des infrastructures stipule « que la Caisse a pleine autorité sur chaque projet faisant l'objet d'une telle entente et qu'elle peut fixer des tarifs³¹ ». En retour, une infrastructure publique serait là pour offrir des services à profit nul, ce qui aurait aussi une incidence sur la tarification. Et le consortium du PPP, lui, chercherait à rentabiliser l'infrastructure pour le délai où celle-ci lui appartient.

Une autre voie prévue pour la rentabilisation du projet est une captation de la plus-value foncière sur le territoire couvert par le REM. Ce mécanisme de financement consiste à mettre à contribution une partie de la hausse prévue de valeur foncière des terrains adjacents aux stations. Cette captation de la plus-value foncière peut prendre la forme d'une redevance de développement perçue auprès des promoteurs immobiliers ou encore d'un partage des taxes municipales qui proviendront des nouveaux immeubles qui seront bâtis aux environs des nouvelles stations³². CDPQ Infra s'attend à ce que la captation de la plus-value foncière génère l'équivalent de 5 à 6 % du coût du projet de REM³³.

En somme, le projet de REM ne peut pas être qualifié de PPP puisque, en plus d'être une entente entre le gouvernement et une institution parapublique, ce qui sera construit ne deviendra jamais propriété publique. On ne peut pas non plus qualifier le projet de partenariat « public-public », puisque l'intérêt principal du constructeur et propriétaire est de faire des profits et non de répondre aux besoins de la population. En fait, l'on parle plutôt d'une cession d'un organisme public à l'entreprise privée. Pourtant, dans le cas qui nous intéresse ici, on aurait pu croire que la mise en place d'un réseau de transport que l'on souhaite efficace pour

Tableau 2

Modèles de financement pour la réalisation d'infrastructures

	Modèle public conventionnel	Modèle PPP	Modèle privé	Modèle CDPQ Infra
Responsabilité de planification	Gouvernement	Gouvernement	Privé	CDPQ Infra et gouvernement
Sources de financement	Argent public	Consortium privé (dans certains cas, on peut ajouter une subvention du gouvernement)	Privé	CDPQ Infra et partenaires, investissements gouvernementaux
Responsabilité de construction	Gouvernement	Consortium privé	Privé	CDPQ Infra et partenaires
Exploitation du projet	Gouvernement	Consortium privé	Privé	CDPQ Infra et partenaires
Actionnaire de contrôle	Gouvernement	Consortium privé	Privé	CDPQ Infra
Actifs au bilan du gouvernement	Oui	Oui	Non	Non
Propriété des actifs	Gouvernement	Consortium privé et, au terme de l'entente (25 à 35 ans), le gouvernement	Privé	CDPQ Infra

SOURCES « Le modèle », CDPQ Infra, www.cdpqinfra.com/fr/le-modele, consulté le 15 janvier 2017 ; « Les principales formes d'entreprises au Québec », Réseau juridique du Québec, www.avocat.qc.ca/affaires/iiformesentreprises.htm, consulté le 15 janvier 2017.

améliorer l'accès au centre-ville de Montréal est d'utilité publique. Le hic est qu'avec CDPQ Infra, l'efficacité du REM devient soumise à l'impératif de sa rentabilité, faisant d'une capacité de créer du profit sa première raison d'être. Dans le tableau 2, nous comparons les tenants et aboutissants des différents modes de financement plausibles. On remarquera qu'il y a très peu de différences entre le financement privé et le modèle de CDPQ Infra, dans la mesure où l'infrastructure ne revient jamais entre les mains d'une institution publique.

Bref, le modèle de financement mis de l'avant par la CDPQ au moyen de CDPQ Infra est quelque chose qui se rapproche encore plus d'une logique de privatisation des infrastructures que ne le font les PPP. Avec sa mise en œuvre, on ouvre la porte à un type de financement des infrastructures qui s'éloigne de la logique de mutualisation des risques promue par le financement conventionnel. On s'était déjà distancié de cette logique avec la mise en place des PPP; on s'en éloigne davantage avec CDPQ Infra, qui est une entreprise privée. Nous voyons ainsi dans cet assujettissement du transport en commun à une pure logique de marché une forme de dépossession dont nous allons maintenant étudier la mécanique.

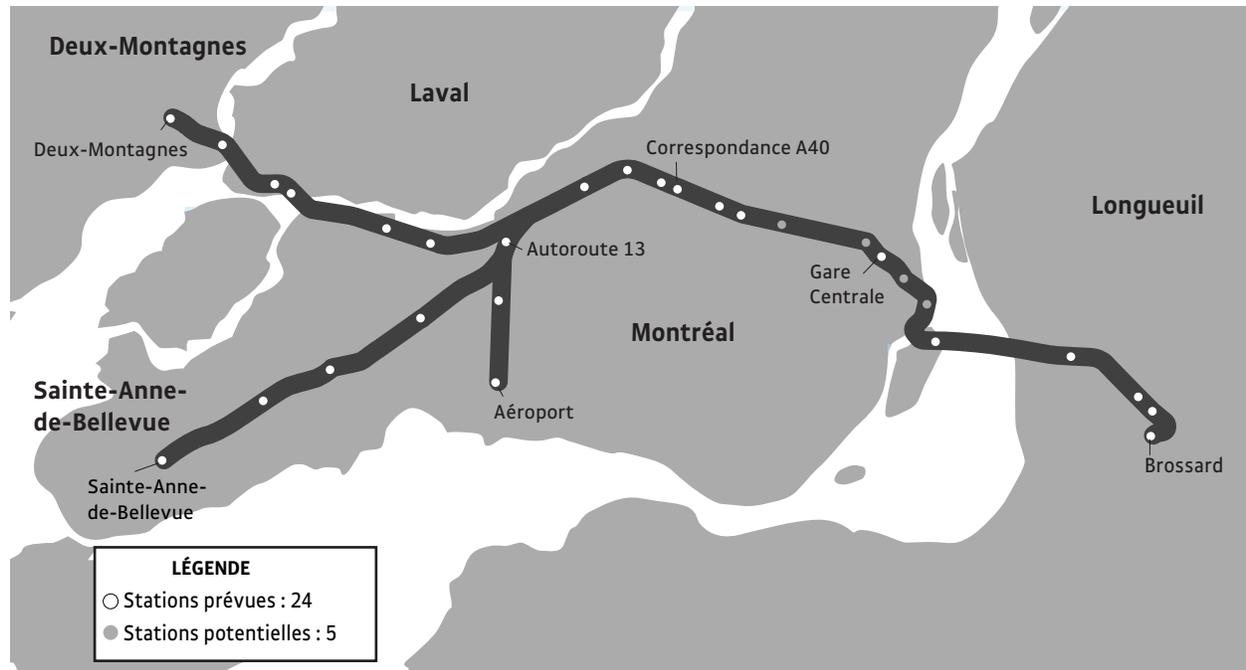
Étude de cas du REM : À qui est-ce profitable ?

Nous avons vu plus haut que le modèle proposé par la CDPQ se rapproche plus d'une logique de privatisation que d'un modèle de partenariat « public-public » ou « public-privé ». Regardons maintenant quels sont les impacts de ce type de modèle sur le réseau d'infrastructure québécois. Pour ce faire nous allons étudier les effets du premier projet de CDPQ Infra, le train REM, sur le réseau public de transport en commun de Montréal.

PRÉSENTATION DU PROJET DE REM

Le REM utilise un système léger sur rail (SLR) électrique et automatisé. Ce système, inspiré du SkyTrain³⁴ de Vancouver, peut être utilisé en surface, ou en mode souterrain ou surélevé. Le projet devrait accueillir quelque 150 000 passagers et passagères par jour lors de sa mise en service, prévue en 2020³⁵. Le parcours prévu comprend 27 stations sur 67 km, qui seront desservies par des rames de 4 voitures aux heures de pointe et de 2 voitures en période hors pointe. Selon le plan actuel, le projet comprend des liens avec le métro de Montréal et avec 9 terminus d'autobus, ainsi que la construction de 13 stationnements incitatifs³⁶. Il devrait accommoder près de 10 % des usagers de transport en commun dans la région montréalaise³⁷. Le tracé est présenté à la figure suivante.

Graphique 1

Carte du Réseau électrique métropolitain (REM)

SOURCE Adapté de CDPQ Infra.

Tableau 3

Indicateurs de performance des lignes de l'AMT en 2014

Ligne	Coût d'exploitation	Recettes	Autofinancement	Occupation	Nb départs vers MTL
Deux-Montagnes	39,8 M\$	22,1 M\$	55,1 %	90 %	25
Vaudreuil-Hudson	32,1 M\$	11,9 M\$	37,0 %	84 %	13
Saint-Jérôme	29,6 M\$	12,8 M\$	43,2 %	84 %	13
Mont-Saint-Hilaire	22,1 M\$	9,4 M\$	42,6 %	75 %	7
Candiac	10,2 M\$	4,2 M\$	41,2 %	70 %	9
Mascouche	24,7 M\$	5,5 M\$	22,3 %	56 %	8

SOURCE AMT, Rapport annuel 2015.

Présentement, le projet est évalué à 5,5 G\$³⁸, mais de nouvelles annonces portent à croire que le projet coûterait plutôt 5,9 G\$, dont 3 G\$ proviendraient de la CDPQ. Pour l'instant, il est envisagé que le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada subventionnent le projet pour un total de 2,5 G\$³⁹. Le financement du manque à gagner reste à déterminer.

Comme le montre la carte du graphique 1, le projet devrait permettre de faciliter le transport en commun entre le centre-ville de Montréal, l'ouest de l'île, la Rive-Sud et la Rive-Nord de Montréal, ainsi que l'aéroport

Montréal-Trudeau. Pour ce faire, 15 nouvelles stations devront être construites et annexées au réseau de l'AMT⁴⁰. De plus, le réseau du REM se fait léguer par l'AMT, contre compensation, la ligne de train de banlieue de Deux-Montagnes ainsi que le droit de passage exclusif dans le tunnel du Mont-Royal. En termes de gestion, le projet de CDPQ Infra sera intégré au système de transport collectif montréalais. Il est important de noter que, pour le moment, la ligne Deux-Montagnes est la plus rentable et la plus achalandée des réseaux de train de l'AMT⁴¹, comme le montre le tableau 3. Notons à cet égard que même si

Tableau 4

Coût de construction estimé du REM

Élément	Sainte- Anne-de- Bellevue			
	Rive-Sud	Aéroport	Deux- Montagnes	
Infrastructure et équipement	1 090 M\$	810 M\$	320 M\$	810 M\$
Acquisition du corridor, déplacement des unités de traitement des sols		585 M\$		
Stationnement incitatif, terminus autobus et amélioration du réseau		235 M\$		
Matériel roulant et système		1 780 M\$		
Total		5 500 M\$*		

* Notons que le montant total de 5,5 G\$ ne comprend pas l'implantation des stations Édouard-Montpetit, McGill et Bassin Peel qui ont été ajoutées au projet après la présentation de CDPQ Infra au BAPE et évaluées à 400 M\$. Voir : François Messier, « Le REM mieux connecté au métro de Montréal grâce à trois nouvelles stations », *Radio-Canada*, 25 novembre 2016, ici.radio-canada.ca/nouvelle/1002189/le-rem-mieux-connecte-au-metro-de-montreal-grace-a-trois-nouvelles-stations.

SOURCE CDPQ INFRA, Note : *Pourcentage et rendement des projets ferroviaires dans le portefeuille de CDPQ Infra*, BAPE, pièce DA79, p. 331, www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_metropolitain/documents/DA79.pdf.

elle représente 46 % de la longueur du REM et 50 % des stations, la ligne de Deux-Montagnes et sa conversion ne faisaient pas partie du mandat original donné à CDPQ Infra par le gouvernement du Québec⁴². D'ailleurs, il faut noter qu'en 2016, l'affluence du réseau a connu une hausse de 3,7 %, cette hausse étant principalement due à un achalandage accru de la ligne de Mascouche⁴³, qui sera écourtée par le train du REM.

De son côté, bien que peu connu, le tunnel Mont-Royal est un actif majeur dans le réseau ferroviaire montréalais : il est le seul accès pour trains qui fait le lien entre le centre-ville de Montréal et le nord de la ville. Présentement, le tunnel est utilisé par deux lignes de l'AMT^a. Ce qui veut dire que pour permettre la conversion du système de train de banlieue en REM, il faudra que la ligne de Mascouche soit amputée et ne fournisse plus d'arrêt au centre-ville. D'autre part, VIA Rail a un projet de train à grande fréquence entre Montréal et Québec qui souhaite utiliser ce tunnel⁴⁴. Cependant, la Caisse de Dépôt refuse de partager la voie, ce qui nuira à un projet d'importance entre les deux plus grandes villes du Québec⁴⁵.

a Les lignes de Deux-Montagnes et de Mascouche.

Tableau 5

Dépenses des 20 dernières années sur le réseau de l'AMT, achetée par CDPQ Infra au coût de 585 M\$

Investissement ligne Deux-Montagnes entre 1995 et 2016	300,0 M\$
Achat de la ligne Deux-Montagnes au CN en 2014	97,2 M\$
Étagement de la ligne Deux-Montagnes	60,0 M\$
Rénovation tunnel Mont-Royal (en cours)	90,0 M\$
3/4 du centre de maintenance de Pointe-St-Charles (en cours)	240,0 M\$
Total	787,2 M\$

SOURCES : Brunon Bisson, « Réseau électrique métropolitain : Que restera-t-il des trains de banlieue? », *La Presse+*, 25 juin 2016, plus.lapresse.ca/screens/9942de11-df7f-45a3-92d9-b0c63756c15c%7C8tit3TVnnn2g.html; « Achat de la ligne Deux-Montagnes », AMT, www.amt.qc.ca/fr/actualites/realisations/achat-ligne-deux-montagnes; Bruno Bisson, « Trains de banlieue : 90 millions pour sécuriser le tunnel Mont-Royal », *La Presse*, 14 mai 2015, www.lapresse.ca/actualites/montreal/201505/13/01-4869578-trains-de-banlieue-90-millions-pour-securiser-le-tunnel-du-mont-royal.php; François Cormier, « Un centre de 320 millions pour entretenir 4 fois moins de trains que prévu? », *Radio-Canada*, 12 mai 2016, ici.radio-canada.ca/nouvelle/781213/centre-entretienpointe-saint-charles-trains-banlieue-amt.

Pour l'ensemble des actifs de la ligne Deux-Montagnes et l'exclusivité de l'accès au tunnel Mont-Royal, CDPQ Infra versera 585 M\$ à l'AMT, comme le montre le tableau 4 tiré des documents déposés par CDPQ Infra au BAPE⁴⁶.

Alors que la CDPQ prétend acheter à la valeur du marché les actifs de l'AMT, il faut se questionner sur l'exactitude de cette prétention. En effet, le montant de 585 M\$ payé par CDPQ Infra semble particulièrement peu élevé en regard des sommes investies dans ces infrastructures par l'AMT et les différents paliers de gouvernement au cours des dernières années, tel qu'on peut le constater au tableau 5.

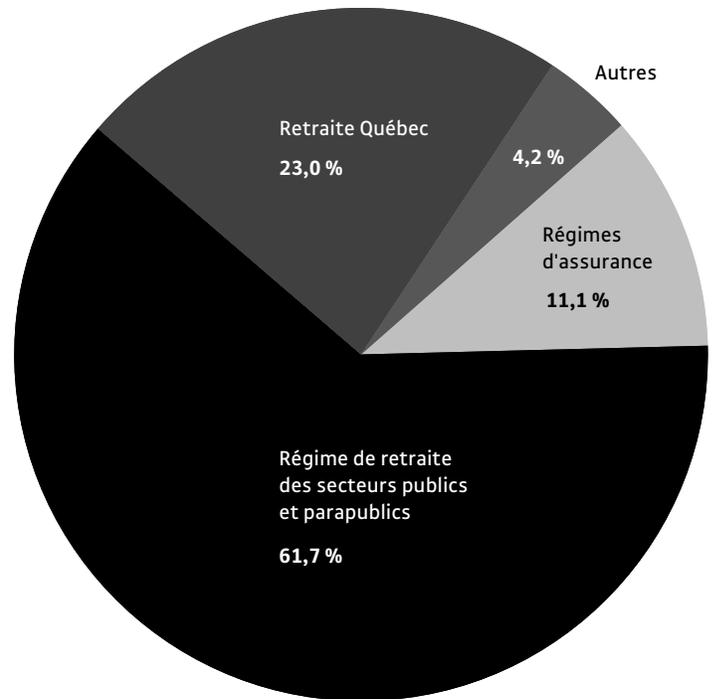
De plus, CDPQ Infra doit acquérir des actifs d'une grande valeur, soit le tunnel du Mont-Royal et le réseau de rails urbains. Par ailleurs, comme les infrastructures de transport nécessaires pour le REM existent déjà et qu'il serait extrêmement coûteux et difficile d'en construire en parallèle, CDPQ Infra n'a pas d'autre choix que d'acquérir elle-même ces coûteux actifs. Par exemple, lorsque le tunnel du Mont-Royal et le réseau de rails urbains ont été mis en place, la trame urbaine était moins développée le long de leur tracé. La densité actuelle rend toute nouvelle construction presque impossible. Puisque de telles infrastructures demandent d'importants espaces, elles seraient difficiles à implanter aujourd'hui étant donné le développement urbain de Montréal. C'est notamment

pourquoi le nouveau trajet rejoint des zones moins densément peuplées à l'ouest de l'île plutôt que des zones ayant d'importants besoins au nord-est de Montréal⁴⁷. En ce sens, le projet de CDPQ Infra ne permet pas de répondre au besoin le plus criant en transport en commun. Selon le parti Projet Montréal, qui forme l'opposition officielle à la mairie, la valeur du tunnel Mont-Royal s'élèverait à au moins 1 G\$, tandis que celle du réseau ferroviaire ne peut tout simplement pas être estimée⁴⁸.

C'est dire que, du point de vue strictement monétaire, le réseau public sort clairement perdant de la vente de sa ligne la plus rentable. On remarque également d'autres effets pervers de la rapidité avec laquelle CDPQ Infra a monté le projet, ce qui risque de se traduire en gaspillage de fonds publics. Un manque de vision à long terme dans le développement du transport en commun engendrerait ainsi d'autres pertes pour l'État québécois.

Par exemple, la création du REM amputera la ligne de train de Mascouche et ne permettra plus à ce train de rejoindre le centre-ville. Les usagers devront plutôt transférer au train du REM dans une nouvelle station modale nommée A40⁴⁹, ce qui implique pour ceux-ci des désagréments et des charges supplémentaires. Rappelons que cette ligne (aussi appelé le train de l'Est) a été inaugurée en 2014 et aura coûté à l'AMT et aux contribuables près de 700 M\$⁵⁰. En ce sens, la rapidité avec laquelle on a mis en place le projet de REM mène à la fermeture d'une partie encore jeune du réseau. Il est donc manifeste que l'État a failli dans sa capacité à prévoir une saine politique de gestion du transport en commun. Cette même constatation s'impose du fait que les contribuables devront éponger des frais de 136 M\$⁵¹ pour la construction d'un corridor pour train dans l'échangeur Turcot qui ne servira finalement à rien. En effet, le gouvernement du Québec avait essayé d'être prévoyant en ajoutant un tel corridor qui aurait permis de relier l'aéroport Montréal-Trudeau au centre-ville, mais CDPQ Infra a préféré choisir un autre tracé, rendant ce corridor obsolète avant même son inauguration. En somme, on constate que la mise en place du REM contribue à une forme de démantèlement du réseau public de transport en commun de la grande région de Montréal et va affecter sa performance actuelle. De plus, le manque de planification intégrée qu'aurait permis une réelle politique de transport en commun entraîne un gaspillage de fonds publics. Un des arguments en faveur de la réalisation du projet de REM par CDPQ Infra est que le statut institutionnel de la CDPQ permet que ce soient des contribuables québécois qui bénéficient des rendements du projet. Ainsi, on prétend que les subventions du gouvernement et d'Hydro-Québec⁵² qui financent le REM augmenteront le bas de laine

Graphique 2
Déposants à la CDPQ



SOURCE CDPQ.

collectif des Québécois-es, contrairement par exemple à un projet réalisé en partenariat avec des sociétés privées dont les actionnaires seraient étrangers. Dans les faits, la CDPQ est un fonds qui gère principalement les pensions des employé-e-s du secteur public, qui représentent 61,7 % des déposant-e-s de la Caisse de dépôt, comme le montre le graphique 2.

Le secteur public représente environ 21,6 % des emplois au Québec⁵³. S'il est vrai que l'on peut dire que le retour sur investissement va profiter à l'ensemble des Québécois-es à travers le RRQ et les régimes d'assurance, c'est principalement les employé-e-s du secteur public qui profiteront du rendement financier du projet de REM. En fait, les subventions offertes par le gouvernement proviendront de l'ensemble des contribuables alors que seulement environ un cinquième des contribuables pourra véritablement bénéficier de retours sur cet investissement. En ce sens, on peut difficilement affirmer que c'est en vertu d'une entente entre deux entités publiques qu'une partie du réseau des trains de banlieue sera démantelée et que le tunnel du Mont-Royal sera sacrifié, d'autant plus que les

différents paliers de gouvernement devront financer entre 42 % et 49 % du projet^a.

Par ailleurs, il vaut la peine de vérifier si, pour le gouvernement et pour les usagers et les usagères, le REM est le meilleur projet à adopter en termes économiques. Notons qu'en décembre 2016, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement déposait son rapport d'enquête sur le projet REM⁵⁴. Ce rapport indiquait notamment qu'il manquait d'informations pour s'assurer de la rentabilité du projet puisque la CDPQ Infra n'avait fourni au BAPE aucun cadre financier⁵⁵.

Rappelons que, pour le moment, les besoins en rendement financier de CDPQ Infra n'ont pas été rendus publics et que le promoteur entretient un flou sur ses attentes à cet égard, et ce, malgré que le projet soit devant le BAPE qui doit évaluer l'intérêt du projet pour les Québécois-es. Ainsi, la CDPQ ne s'est pas prononcée publiquement sur le taux de rendement espéré. Cette information est pourtant essentielle dans le débat public, puisqu'elle sera une des principales données servant à déterminer le prix des passages afin d'atteindre la rentabilité du projet. Pour y voir clair, nous avons fait une demande d'accès à l'information. En réponse à celle-ci, la CDPQ nous informe qu'elle vise un rendement qui se situerait entre 10 % et 11 % sur 5 ans⁵⁶. Ce rendement refléterait celui des autres projets en construction d'infrastructure de transport collectif dans lesquelles la CDPQ a investi historiquement, que ce soit au Québec ou non⁵⁷. Notons que dans le marché actuel un taux de 10 % à 11 % pour un projet de 3 G\$ est énorme. Tout indique que ce rendement visé est basé sur celui que la CDPQ a dégagé de son investissement dans la Canada Line construite à Vancouver lors des Jeux olympiques de 2010 et qui aurait un rendement compris entre 10 % et 14 %⁵⁸. Cependant, il faut plutôt voir ce rendement comme une anomalie, d'une part parce que la mise en place et la construction de ce projet se sont faites entre 2000 et 2010⁵⁹, alors que les taux d'intérêt et de rendement pour ce type de projet étaient beaucoup plus élevés qu'en 2016. Depuis 2008, la baisse des taux d'intérêt à l'échelle mondiale a fait diminuer l'ensemble des rendements sur l'investissement en infrastructure. En 2008, les taux de rendement des fonds d'investissement en infrastructure s'apparentaient à 6,5 %⁶⁰, bien en dessous des 10 % à 11 % demandés par la CDPQ. Les indices de performance dans les fonds d'actions préférentielles en infrastructure oscillent aujourd'hui entre 5 % et 6 %⁶¹. Il est aussi important de noter que, en date de 2016, le

rendement annualisé sur 5 ans de la CDPQ dans l'investissement direct en infrastructure était de 10 %. Ce taux est supérieur à celui des fonds d'investissement. Ceci étant dit, il faut comprendre que, jusqu'à présent, le portefeuille d'infrastructures de la Caisse est composé d'investissements directs dans des sociétés qui exploitent une variété d'infrastructures allant de la société portuaire internationale à la société de distribution d'énergie indienne. Il s'agit d'entreprises choisies dans lesquelles la CDPQ décide d'investir, sans contrôler leur exploitation. Ces investissements diffèrent donc complètement de la gestion et de la mise en place du REM⁶².

De plus, comme le fait remarquer le journaliste à la retraite Michel Morin, le rendement de 10 % à 11 % ne semble pas refléter celui des activités de transport en commun où la CDPQ est impliquée⁶³. En effet, pour les projets de transport reliant les villes anglaises d'Heathrow et de Gatwick à leurs aéroports, les rendements observés sont respectivement de 6,2 % et de 6,5 %⁶⁴. Au-delà du fait de s'interroger sur les besoins de rentabilité de la Caisse de dépôt, il est évident que si l'objectif était réellement de favoriser le transport en commun, on se demanderait plutôt comment rendre le projet réalisable au plus bas coût pour les usagers et les usagères. En effet, considérant les limites physiques de l'achalandage du projet de REM, plus le taux de rendement est élevé, plus le besoin de profits de CDPQ Infra sera grand et donc plus les tarifs pour les usagers seront élevés. Dans ces circonstances, il vaut la peine de questionner le besoin de fournir un rendement à la CDPQ pour des projets d'infrastructure publics, puisque les gouvernements ont généralement une capacité d'emprunt à plus faible intérêt que les fonds d'investissement et qu'ils n'ont pas besoin de générer un rendement sur investissement. Rappelons que le gouvernement du Québec avait en 2016 la possibilité de faire des emprunts à long terme à un taux de 3,2 %⁶⁵.

Le tableau 6 montre la différence entre le projet du REM tel que proposé par CDPQ Infra s'il est financé par la CDPQ ou par les gouvernements du Québec et du Canada. Notez qu'aux fins de ce tableau, nous supposons le projet tel qu'initialement conçu et les taux d'intérêt sur emprunt équivalents à ceux obtenus par le gouvernement du Québec.

Ce qui est le plus frappant est bien sûr la différence entre le taux de rendement demandé et la capacité de l'État à financer le projet. En ce sens, il est plus avantageux pour les usagers et usagères que ce soit le public qui finance la construction du REM, puisque ce sont principalement les usagers qui devront financer les revenus réclamés par la CDPQ. Selon l'économiste et ancien régisseur à la Régie de l'énergie, Anthony Frayne, et le président d'Option transport durable et chargé de cours à l'ETS, Luc Gagnon, le coût de chaque passage devrait s'établir

a Selon que l'État prend en charge ou non le manque à gagner entre le projet initial de 5,5 G\$ et celui dont le coût est aujourd'hui évalué à 5,9 G\$. Calcul de l'auteur.

Tableau 6

Différence entre le financement du REM par CDPQ Infra et l'État

	Scénario CDPQ Infra	Scénario Gouv. Qc/Can.
Investissement initial	3 G\$	5,5 G\$
Subvention	2,5 G\$	0
Tx rendement/ tx intérêt	10,5 %	3,2 %
Actif au bilan du gouvernement	non	oui
Effet sur la dette du Québec	non / sauf subvention	oui

SOURCE CDPQ, Demande d'accès à l'information, 30 novembre 2016, cdpq.com/sites/default/files/medias/fr/lacaisse/gouvernance/documents/reponse-demande-acces-info-30nov2016-2.pdf.

à environ 10,50 \$ pour couvrir un taux de rendement de 6 %⁶⁶. Donc un taux compris entre 10 % et 11 % laisse prévoir une hausse importante des coûts aux usagers. Le passage entre Montréal et la Rive-Sud serait donc beaucoup plus coûteux avec le REM. Ce coût est présentement de 5,50 \$ avec l'AMT⁶⁷. Généralement, il est reconnu qu'une hausse de 10 % des tarifs de transport en commun a un effet à la baisse de l'achalandage de 3 %^a. L'autre possibilité est que l'ensemble des tarifs du transport en commun montréalais soit augmenté pour subvenir au besoin de rendement de la CDPQ. Rappelons qu'à ces tarifs, il faut ajouter d'éventuels coûts de transfert avec le métro de Montréal ainsi que le prix d'un stationnement incitatif pour chacun des usagers et usagères automobilistes. Considérant que les nouvelles stations de train REM seront construites dans des zones à faible densité d'habitation⁶⁸, il est raisonnable de croire qu'une bonne part des usagers et usagères devra payer un tel stationnement.

D'autre part, considérant que si le projet mené par CDPQ Infra tourne mal et que le gouvernement tente de le racheter au prix du marché tel que le prévoit l'entente entre le gouvernement du Québec et CDPQ Infra, rien n'indique que les milliards de subventions versées seront récupérés, d'où un impact éventuel du projet sur la dette du Québec. Ce risque est encore plus réel si CDPQ Infra

revendait les actifs du projet à une autre entreprise ou à un fonds d'investissement.

Cette situation, où les tarifs seront plus élevés que ceux du réseau actuel, mène à deux possibilités. La première est que les coûts du REM feront augmenter les tarifs pour l'ensemble des usagers et usagères du transport en commun dans la région métropolitaine, afin d'absorber la dépense du REM. La seconde est que si le réseau entier absorbe mal cette hausse de tarifs, cela pourrait réduire l'achalandage du transport en commun, en raison du choix plus économique pour certaines personnes de prendre leur voiture. C'est d'ailleurs pourquoi certaines évaluations considèrent la possibilité que le REM doive couvrir un manque à gagner pouvant atteindre jusqu'à 240 M\$ par année⁶⁹. Ce montant s'ajouterait évidemment à la répartition des montants devant déjà être payés par les 83 municipalités de la grande région métropolitaine⁷⁰. À cet égard, le BAPE considère que l'effet du REM sur le transfert d'automobilistes vers le transport en commun restera de faible importance. En effet, selon le BAPE, seulement 10 % des usagers et usagères en période de pointe aurait pris leur voiture si le REM n'existait pas⁷¹. En fait la majeure partie des usagers et usagères utilise déjà le transport en commun. De plus, compte tenu du fait que les stations sont situées dans des lieux à faible densité de population, 80 % des usagers et usagères se déplaceraient en voiture jusqu'aux stations⁷². Ce qui fait que le projet a moins de valeur environnementale que celle que CDPQ Infra lui attribue.

De plus, tel qu'expliqué plus haut, l'ensemble des actifs restera entre les mains de CDPQ Infra malgré d'importantes subventions. Dans ces conditions, il semble plus intéressant pour les Québécois-es d'améliorer les actifs de transport en commun de l'État, plutôt que de financer un projet qui bénéficiera à la Caisse de dépôt sans nécessairement améliorer les tarifs des usagers et usagères.

EST-CE QUE LE SERVICE OFFERT SERA AMÉLIORÉ ?

Nous l'avons mentionné, le train proposé par la Caisse s'inspire principalement de la Canada Line de Vancouver. En effet, la CDPQ tente de reproduire le modèle de petit train léger automatisé de deux wagons, le SkyTrain, qui relie le centre-ville de Vancouver avec la banlieue de Richmond et l'aéroport grâce à une ligne unique automatisée. La Canada Line, qui compte 16 stations sur 19,2 km de rail, a connu un développement sans précédent à Vancouver. En effet, entre 1991 et 2006, la région entourant la station Surrey Central, un de ses terminus, a connu une hausse de population de 58 %⁷³ et l'on prévoit une hausse de 39 % entre 2006 et 2021⁷⁴, ce qui en fait une région densément peuplée avec un achalandage

a Notons que cette situation diffère selon le type d'utilisation. Par exemple, l'élasticité prix est moindre pour les gens qui prennent le train que ceux qui prennent l'autobus. Ceci-étant dit, il est certain qu'une hausse des tarifs aura une hausse sur l'achalandage. Voir : Francis Vailles, Cinq fois moins de tarifs, *La Presse+*, 9 février 2017, plus.lapresse.ca/screens/4de23648-d9fa-4acr-8ood-6919df-fce075%7C_o.html.

quasi garanti. On parle d'une densité de population de 30 personnes par hectare dans les 500 mètres entourant le terminus du SkyTrain⁷⁵. À titre de comparaison, la Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue, l'un des terminus du REM, présente une densité de population de 4,8 personnes par hectare⁷⁶. Le SkyTrain compense la modeste capacité de ses trains par des départs à haute fréquence. Cependant, les petites plateformes d'embarquement ont tendance à créer un refoulement hors de la gare, ce qui rend l'expérience parfois compliquée pour les usagers et usagères⁷⁷. D'autre part, vu son achalandage et ses arrêts fréquents sur de faibles distances, il y a peu de places assises dans ce train.

Bien que CDPQ Infra se base sur le SkyTrain de Vancouver pour calculer son achalandage⁷⁸, la situation montréalaise est tout autre. Avec 11 stations supplémentaires et près de 40 km de plus, le réseau du REM sera plus de trois fois plus important que celui du SkyTrain. Les distances entre chaque arrêt seront plus grandes et la capacité assise des trains sera considérablement réduite par rapport aux trains de banlieue actuels⁷⁹. D'autre part, l'achalandage proviendra essentiellement du centre-ville de Montréal aux heures de pointe, ce qui laisse supposer d'importants problèmes de gestion des passagers et passagères le matin. En effet, comme le démontre l'analyste en transport en commun Anton Dubrau⁸⁰, le REM tel que projeté ne pourra pas égaler la demande totale des trains de banlieue entre 8 h et 10 h du matin. Par exemple, les trains de la ligne de Deux-Montagnes entre 8 h et 9 h du matin la semaine transportent actuellement plus de 7000 usagers et usagères alors que le train du REM ne pourra, sur la même période, qu'en transporter 6000, une différence de 15 %⁸¹. En fait, selon Dubrau, sur l'ensemble du réseau du REM, il faudra doubler la capacité prévue pour être en mesure de répondre à la demande matinale⁸². Cependant, le reste de la journée, le réseau du REM pourra offrir une meilleure offre que le train de l'AMT ; or, malheureusement, pour l'ensemble des usagers et usagères, c'est à l'heure de pointe que le besoin est le plus criant.

De plus, un des principaux arguments en faveur du REM est qu'il s'agit d'un train électrique et donc qu'il permettra de diminuer les GES sur le territoire québécois. Selon le promoteur, ce projet réduira annuellement les émissions de 16 800 tonnes équivalentes de GES sur le territoire québécois⁸³. Bien que ce chiffre puisse sembler impressionnant, il s'agit d'un effet minime puisque cela représente moins de 0,05 % de l'émission québécoise en transport et à peine 0,02 % des émissions totales du Québec⁸⁴.

En fait, présentement, tout porte à croire que le projet de REM sera en quête d'un rendement élevé pour un

nombre limité d'actionnaires au détriment de la population québécoise en offrant un service moins intéressant pour les usagers et usagères. De plus, la CDPQ s'accapara des actifs publics d'importance tels que le tunnel Mont-Royal, ce qui met en péril le projet de train à grande vitesse entre Montréal et Québec. Enfin, les avantages écologiques s'annoncent de faible importance.

Conclusion

Nous avons vu dans cette note que le modèle de financement d'infrastructures publiques promu par CDPQ Infra ne contribue pas à la pérennité des services publics. Au contraire, il s'inscrit dans une logique qui bénéficie à la CDPQ plutôt qu'aux Montréalais-es et aux usagers et usagères du transport en commun. De plus, la proposition de CDPQ Infra contribue à la dépossession d'actifs publics, tel que le tunnel Mont-Royal. En effet, le REM, n'ayant pas pour finalité de base de fournir aux Montréalais-es un transport public de qualité et accessible, contribue plutôt à démanteler le réseau public par le biais d'un fonds dont le principal objectif est de faire fructifier le capital de ses épargnants, alors que l'État québécois serait en mesure d'investir dans le transport en commun en payant moins d'intérêt que CDPQ Infra ne demande de rendement. En ce sens, pour l'État, l'instauration du REM via CDPQ Infra, en plus de lui enlever des actifs, semble principalement motivée par une volonté de ne pas inscrire à son bilan un achat d'infrastructure de transport en commun. En somme, la logique qui sous-tend ce projet et ce mode de financement va complètement à l'encontre d'une politique publique ; elle ne reflète que l'intérêt de la CDPQ qui, tout en étant un investisseur institutionnel, ne peut certainement pas être considéré comme un partenaire public.

Notes de fin

- 1 BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE), *Rapport 331 : Projet de réseau électrique métropolitain de transport collectif*, Gouvernement du Québec, décembre 2016, p. 75.
- 2 *Ibid.*, p. 63.
- 3 Hugo DUCHAINE, « Le BAPE, ce n'est pas le pape », *Le Journal de Montréal*, 27 janvier 2017, www.journaldemontreal.com/2017/01/27/le-bape-ce-nest-pas-le-pape.
- 4 Jeanne CORRIVEAU et Alexandre SHIELDS, « Le REM : Le projet ira de l'avant, affirme Couillard », *Le Devoir*, 21 janvier 2017, www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/489738/train-de-la-caisse-de-depot-le-bape-refuse-de-donner-le-feu-vert-au-rem.
- 5 PREMIER MINISTRE DU QUÉBEC, *Le gouvernement du Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec proposent un nouveau mode de réalisation de projets d'infrastructures structurants dans l'avenir*, communiqué de presse, Gouvernement du Québec, 13 janvier 2015, www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/details.asp?idCommunique=2594.
- 6 CDPQ INFRA, *CDPQ Infra présente un nouveau réseau intégré reliant le centre-ville de Montréal, la Rive-Sud, l'Ouest de l'île, la Rive-Nord, et l'aéroport*, Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), communiqué de presse, 22 avril 2016, www.cdpqinfra.com/fr/content/cdpq-infra-présente-un-nouveau-réseau-intégré-reliant-le-centre-ville-de-montréal-la-rive.
- 7 Julien ARSENAULT, « Train électrique à Montréal : la facture augmente à 5,9 milliards \$ », *Le Soleil*, 25 novembre 2016, www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/transports/201611/25/01-5045109-train-electrique-a-montreal-la-facture-augmente-a-59-milliards-.php.
- 8 CDPQ INFRA, *op. cit.*
- 9 « Le modèle », CDPQ Infra, www.cdpqinfra.com/fr/le-modele.
- 10 « Faits saillants de l'entente », CDPQ Infra, www.cdpqinfra.com/sites/default/files/document/faits-saillants_entente.pdf.
- 11 « L'entente », CDPQ Infra, www.cdpqinfra.com/sites/default/files/document/version-integrale_entente.pdf.
- 12 *Observatoire des conséquences de l'austérité au Québec*, IRIS, <http://austerite.iris-recherche.qc.ca/>.
- 13 « Le modèle », *op. cit.*
- 14 Joël-Denis BELLAVANCE, « Bill Morneau annonce une Banque de l'infrastructure du Canada », *La Presse*, 1 novembre 2016, affaires.lapresse.ca/economie/canada/201611/01/01-5036607-bill-morneau-annonce-une-banque-de-linfrastructure-du-canada.php.
- 15 David MACDONALD, « Federal Infrastructure Bank loan will come at a higher cost », *Behind the numbers*, 2 novembre 2016, behindthenumbers.ca/2016/11/02/federal-infrastructure-bank-loans-will-come-higher-cost/.
- 16 « Rendements d'obligations types du gouvernement canadien », *Banque du Canada*, 9 janvier 2017, www.banqueducanada.ca/taux/taux-dinteret/obligations-canadiennes.
- 17 « Financer des infrastructures de transport », *Caisse des Dépôts*, www.caissesdesdepots.fr/financer-des-infrastructures-de-transport-o.
- 18 « Rechercher une entreprise au registre : CDPQ Infra », *Registraire des entreprises du Québec*, www.registreentreprises.gouv.qc.ca.
- 19 LÉGISQUÉBEC, I-8.3 - Loi sur les infrastructures publiques, Publications Québec, legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/I-8.3.
- 20 « À propos », *Agence métropolitaine de transport (AMT)*, www.amt.qc.ca/fr/a-propos.
- 21 Minh NGUYEN et Guillaume HÉBERT, *Devrait-on racheter les PPP du CHUM et du CUSM ?*, IRIS, octobre 2014, 12 p., iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/CHU-PPP-WEB-02.pdf; Gaétan BRETON, Philippe HURTEAU, Jean-François LANDRY et Bertrand SCHEPPER, *Les PPP dans les universités québécoises*, IRIS, janvier 2009, 60 p., iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/Rapport_PPP.pdf.
- 22 Jean SHAOUL, « The political economy of the private finance initiative », dans M. SAWYER (dir.), *Critical Essays on the Privatisation Experience*, New York, Palgrave Macmillan, 2009, p. 1-38.
- 23 Trevor WILLIAMS, « Analysis of the London Underground PPP failure », *The Engineering Project Organization Conference*, novembre 2010, academiceventplanner.com/EPOC2010/Papers/EPOC_2010_Williams.pdf; Bertrand BISSUEL et Laetitia CLAVEUL, « Eiffage et l'hôpital sud-francilien : récit d'un divorce », *Le Monde*, 31 mars 2014, www.lemonde.fr/societe/article/2014/03/31/eiffage-et-l-hopital-sud-francilien-recit-d-un-divorce_4392867_3224.html.
- 24 NGUYEN et HÉBERT, *op. cit.*
- 25 « L'entente », *op. cit.*
- 26 « L'entente », *op. cit.*
- 27 CDPQ, *Demande accès à l'information*, 30 novembre 2016, cdpq.com/sites/default/files/medias/fr/lacaisse/gouvernance/documents/reponse-demande-acces-info-30nov2016-2.pdf.
- 28 BAPE, *op. cit.*, p. ix.
- 29 Jocelyne RICHER, « La Caisse n'a pas à gérer le transport en commun, dit Sabia », *Le Devoir*, 26 avril 2016, www.ledevoir.com/politique/montreal/469206/la-caisse-n-a-pas-a-gerer-le-transport-en-commun-de-montreal-dit-sabia.
- 30 BAPE, *op. cit.*, p. 137.
- 31 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Projet de loi no 38 : Loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec*, 2015, p. 2, www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-38-41-1.html.
- 32 Bruno BISSON, « Train de la Caisse : oui au REM, »mais pas à n'importe quel prix« », *La Presse*, 29 septembre 2016, www.lapresse.ca/actualites/montreal/201609/28/01-5025546-train-de-la-caisse-oui-au-rem-mais-pas-a-nimporte-quel-prix.php.
- 33 *Ibid.*
- 34 François CARDINAL, « La Caisse veut répéter l'exploit de Vancouver », *La Presse*, 20 janvier 2015, www.lapresse.ca/debats/chroniques/francois-cardinal/201501/20/01-4836705-la-caisse-veut-repeter-lexploit-de-vancouver.php.
- 35 Jean-Philippe CIPRIANI, « L'astucieux et audacieux projet de la Caisse de dépôt », *L'actualité*, 22 avril 2016, www.lactualite.com/lactualite-affaires/lastucieux-et-audacieux-projet-de-la-caisse-de-depot/.
- 36 « Réseau électrique métropolitain : projet en un coup d'œil », CDPQ Infra, www.cdpqinfra.com/fr/Reseau_electrique_metropolitain.
- 37 Anthony FRAYNE, *Des implications économiques du projet REM*, BAPE, pièce DM85, p. 1, www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_metropolitain/documents/DM85.pdf.

- 38 Mathieu CHAREST, « Le plan final du Réseau électrique métropolitain dévoilé », *Les Affaires*, 25 novembre 2016, www.lesaffaires.com/bourse/nouvelles-economiques/le-reseau-electrique-metropolitain-coutera-400-m-plus-cher/591921.
- 39 Macky TALL, « Un projet d’avenir et des assises solides », *La Presse+*, 8 octobre 2016, plus.lapresse.ca/screens/db54f653-3944-4581-b785-97207aerc81c%7C_o.html.
- 40 CDPQ INFRA, Note : *Pourcentage et rendement des projets ferroviaires dans le portefeuille de CDPQ Infra*, BAPE, pièce DA79, www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_metropolitain/documents/DA79.pdf.
- 41 AMT, *Rapport annuel 2015 : Transformer la mobilité*, p. 9.
- 42 BAPE, *op. cit.*, p. VIII.
- 43 Bruno BISSON, « Record d’affluence pour les trains de banlieue », *La Presse+*, 6 février 2017, www.lapresse.ca/actualites/montreal/201702/06/01-5066693-record-daffluence-pour-les-trains-de-banlieue.php.
- 44 Annie MORIN, « Tunnel sous le Mont-Royal : le bras de fer se poursuit », *Le Soleil*, 25 juillet 2016, www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/transports/201607/25/01-5004171-tunnel-sous-le-mont-royal-le-bras-de-fer-se-poursuit.php.
- 45 Annie MORIN, Camille B. VINCENT, « Labeaume craint pour le TGF », *Le Soleil*, 7 octobre 2016, www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/transports/201610/07/01-5028608-labeaume-craint-pour-le-tgf.php.
- 46 CDPQ INFRA, Note : *Pourcentage et rendement des projets ferroviaires dans le portefeuille de CDPQ Infra*, *op. cit.*
- 47 Bruno BISSON, « Transports en commun : »Il y a un élan, mais pas de direction« », *La Presse+*, 6 février 2017, www.lapresse.ca/actualites/national/201702/06/01-5066687-transports-en-commun-il-y-a-un-elan-mais-pas-de-direction.php.
- 48 PROJET MONTRÉAL, *Présentation du mémoire – Audiences du BAPE sur le projet de Réseau électrique métropolitain (REM) de transport collectif de la CDPQ Infra*, BAPE, pièce DM76.1, p. 9, www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_metropolitain/documents/DM76%201.pdf.
- 49 CDPQ INFRA, *Réseau électrique métropolitain : fiches techniques (optimisations récentes au tracé) – Étude d’impact sur l’environnement*, 28 juillet 2016, p. 5, www.ville.sainte-anne-de-bellevue.qc.ca/medias/files/Avis%20publics/REM/cdpq_infra_-_fiches_techniques_-_bape_-_etude_dimpact_o.pdf.
- 50 Bruno BISSON, « Train de l’Est : Québec prendra à sa charge la totalité des coûts », *La Presse*, 9 février 2015, www.lapresse.ca/actualites/montreal/201502/09/01-4842736-train-de-lest-quebec-prendra-a-sa-charge-la-totalite-des-couts.php.
- 51 François CORMIER, « Un corridor pour train de 136 millions construit pour rien », *Radio-Canada*, 27 mai 2016, ici.radio-canada.ca/nouvelle/783901/turcot-corridor-passagers-sous-echangeurs-136-millions.
- 52 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Projet de loi no 106 : Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, Éditeur officiel du Québec, 2016, p. 20, parag. 67.
- 53 INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ), *État du marché du travail au Québec : Bilan 2015*, mars 2016, p. 13, 16 ; calcul de l’auteur.
- 54 BAPE, *op. cit.*
- 55 *Ibid.*, p. 241.
- 56 CDPQ INFRA, Note : *Pourcentage et rendement des projets ferroviaires dans le portefeuille de CDPQ Infra*, *op. cit.*
- 57 *Ibid.*
- 58 Frédéric ARNOULD, « La Caisse de dépôt et placement du Québec prendra-t-elle le train du succès? », *Radio-Canada*, 20 janvier 2015, ici.radio-canada.ca/nouvelle/703033/caisse-depot-skytrain-vancouver-canada-line.
- 59 CANADA LINE, *Canada Line Final Project Report*, 12 avril 2006, 41 p., www.partnershipsbc.ca/files-4/documents/Canada-Line-Final-Project-Report_12April2006.pdf.
- 60 Alexandre CABANA BROCHU, « Blue Bridge : News Featured article », *Blue Bridge*, bluebridge.ca/en/cdp_1607/.
- 61 Voir : S and P Dow Jones indices : S and P U.S. Preferred infrastructure stock index, 31 January 2017, p.2, us.spindices.com/indices/fixd-income/dow-jones-brookfield-global-infrastructure-broad-market-corporate-bond-index
- 62 Voir : CDPQ, *Actifs réels, Faits saillants 2016*, 4 p., www.cdpq.com/sites/default/files/medias/fr/nouvelles-medias/documents/2017-02-24_fiche-actif-reels_fr.pdf
- 63 Michel MORIN, *Projet de train électrique (REM) proposé la Caisse de dépôt (CDPQ Infra) au bénéfice des usagers de transport en commun ou des fonctionnaires?*, BAPE, pièce DM104, septembre 2016, p. 6, 27, www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_metropolitain/documents/DM104.pdf.
- 64 UK COMPETITION COMMISSION, *BAA LTD : A report on the economic regulation of the London airports companies (Heathrow Airport Ltd and Gatwick Airport Ltd)*, 28 septembre 2007, p. 49, webarchive.nationalarchives.gov.uk/2011108202701/http://competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2007/fulltext/532.pdf.
- 65 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Nouveaux emprunts du Québec, Exercice financier 2015-2016*, Gouvernement du Québec, 2016, www.finances.gouv.qc.ca/documents/emprunts/fr/EMPFR_QUEBEC-2015-2016.pdf.
- 66 Luc Gagnon, Anthony Frayne et Jean-François Boisvert, « Prendre le train pour l’étalement urbain », *Le Devoir*, 15 août 2016, www.ledevoir.com/politique/montreal/477725/prendre-le-train-de-l-etatement-urbain ; Luc Gagnon et Anthony Frayne, « Les vrais coûts du REM », *Le Devoir*, 26 août 2016, www.ledevoir.com/politique/quebec/478588/train-electrique-les-vrais-couts-du-rem.
- 67 Uniquement pour le train, voir : « Tarif en vigueur au 1er janvier 2016, zone 3 », AMT, www.amt.qc.ca/Media/Default/pdf/sections5/Tarifs-2016/AMT-tarifs-2016.pdf.
- 68 Anton DUBRAU, *Memoir for the BAPE hearings on the « Réseau électrique métropolitain » (REM) proposed by the Caisse de dépôt et placement du Québec : Issues & Potential Solutions*, BAPE, pièce DM45.1, 23 septembre 2016, p. 28, www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_metropolitain/documents/DM45.1.pdf.
- 69 Francis VAILLES, « Train de la Caisse : un gros trou dans le budget du REM », *La Presse+*, 12 décembre 2016, affaires.lapresse.ca/economie/transports/201612/12/01-5050462-train-de-la-caisse-un-gros-trou-dans-le-budget-du-rem.php.
- 70 Francis VAILLES, « Réforme des transports collectifs – Des factures qui créent une commotion en banlieue », *La Presse+*, 3 février 2017, plus.lapresse.ca/screens/78a6eed7-bo24-4bb6

bbf8-b72aaera8a4d%7C_o.html.

- 71** BAPE, op. cit., p. 85.
- 72** Ibid.
- 73** ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OFFICE (EAO) Project Information & Collaboration, Evergreen Line Rapid Transit Project Environmental Assessment Certificate Application, British Columbia, figure 10.2, p. 3, a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p348/d32384/1277247973179_b9c58becc550937f4coa3a647e385a36ecr145d7282e0a4ee72ff4c985f65393.pdf.
- 74** Ibid., figure 10.7, p. 8.
- 75** Ibid., figure 10.5, p. 6.
- 76** STATISTIQUE CANADA, *Série « perspective géographique »*, Recensement 2011, www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/fogs-spg/Facts-csd-fra.cfm?LANG=Fra&GK=CSD&GC=2466117; calcul de l'auteur.
- 77** Anton DUBRAU, « Pourquoi le LSR de la caisse pourrait crouler sous son propre poids? », *Catbus*, 8 juin 2016, www.cat-bus.com/2016/06/catbus-en-francaispourquoi-le-slr-de-la-caisse-pourrait-crouler-sous-son-propre-poids/.
- 78** CDPQ INFRA, *Note d'information financière : Estimés et projections préliminaires des revenus et coûts du projet de Réseau électrique métropolitain (REM)*, janvier 2017, p. 4, www.cdpqinfra.com/sites/default/files/document/cdpqinfra_note_info_financiere_2017_fr_o.pdf.
- 79** Ibid.
- 80** Ibid.
- 81** Ibid.
- 82** Ibid.
- 83** CDPQ INFRA, *Réseau électrique métropolitain (REM) : rencontre d'échange*, 10 juin 2016, p. 6, www.aqtim.qc.ca/sites/24389/Colloques/Denis-Andlauer.pdf.
- 84** MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (MDDELCC), *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2013 et leur évolution depuis 1990*, Gouvernement du Québec, 2016, p. 11, www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/ges/2013/Inventaire1990-2013.pdf.



Institut de recherche
et d'informations
socioéconomiques

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES
1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7
514.789.2409 • iris-recherche.qc.ca

Imprimé **ISBN 978-2-924727-14-0**
PDF **ISBN 978-2-924727-15-7**

L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socioéconomiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.