

Réseau Express Métropolitain : Un autre regard sur son financement

Michel Beaulé
chargé de projet

SOMMAIRE

L'impact du REM sur le plan financier pourrait être aussi substantiel que sur l'offre de service de transport collectif. Il faudra payer cette nouvelle infrastructure, son exploitation et, en plus, générer un rendement sur le capital investi par la Caisse. Ce fardeau hypothéquera la capacité à réaliser d'autres équipements.

- I. Introduction
- II. Objectifs du gouvernement et de la Caisse
- III. Partage des responsabilités
- IV. Coût de réalisation du REM et des équipements complémentaires
- V. Redevance de transport
- VI. Coûts d'exploitation, entretien et gestion
- VII. Risques assumés par CDPQ
- VIII. Traitement exceptionnel
- IX. Concurrence dans l'utilisation des ressources financières gouvernementales
- X. Conclusion

I INTRODUCTION

En août 2018, l'IREC publiait une note portant sur le financement du Réseau express métropolitain (REM) qui prenait acte du montage financier retenu pour la réalisation des tronçons de ce réseau de transport collectif devant relier le centre-ville de Montréal à la Rive-Sud, à l'aéroport international, à l'ouest de l'île de Montréal et à la ville de Deux-Montagnes. Cette note tirait aussi parti du rapport de la Vérificatrice générale du Québec portant sur le financement du REM qui venait d'être produit en juin 2018. Depuis lors, le REM est en cours de construction et les contributions de partenaires autres que le maître-d'oeuvre du projet ressortent plus clairement. Il apparaît donc pertinent de faire le point à nouveau sur le financement du REM d'autant que le gouvernement du Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec planifient maintenant une deuxième phase du REM pour améliorer la desserte en transport collectif de la partie Est de l'île de Montréal tandis que d'autres phases sont à l'étude. Cette seconde phase serait presque aussi ambitieuse que la précédente, comportant 23 nouvelles stations et 32 kilomètres de voies, et son coût de réalisation est estimé de façon préliminaire à 10 milliards de \$.

II OBJECTIF DU GOUVERNEMENT ET DE LA CAISSE

Pour ce qui est de la première phase du REM, rappelons que c'est en janvier 2015 que le Gouvernement du Québec et la Caisse de dépôt et placement annonçaient la signature d'une entente de principe portant sur la réalisation d'infrastructures publiques par la Caisse. La première application de cette entente de principe est l'entente convenue en mars 2018 portant sur la gestion et la réalisation du REM.

Pour le gouvernement, confier la réalisation d'infrastructures à la Caisse présentait deux avantages : il peut compter sur un partenaire disposant de capitaux importants pouvant être mobilisés pour devancer la réalisation d'infrastructures et, comme il n'a pas à emprunter pour les réaliser, sa mise de fonds est réduite et aucune dette n'apparaît à son bilan¹. Quant à la Caisse, elle souhaitait investir au Québec, comme elle l'a fait à l'étranger dans le cadre de partenariats publics-privés, des capitaux provenant des Québécois et obtenir un rendement stable et prévisible sur ces capitaux puisqu'ils sont investis dans des services publics essentiels. L'exemple le plus pertinent à cet égard est la participation de la Caisse à titre de membre du consortium qui a réalisé Canada Line, une composante du Sky Train de Vancouver qui utilise la même technologie que le REM.

III PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

La Caisse étant un gestionnaire de placements et non un promoteur ou un exploitant, la réalisation du REM relève de filiales dont principalement CDPQ Infra qui gère ses placements dans les infrastructures tant au Canada qu'à l'étranger. CDPQ Infra a créé à son tour des filiale spécialisées : InfraMTL inc.², Réseau express métropolitain inc. (propriétaire du réseau) et Projet REM s.e.c. (responsable de la construction et de l'exploitation du réseau).

L'Entente concernant la gestion et la réalisation du Réseau express métropolitain convenue en mars 2018 entre le ministre des Transports, CDPQ Infra et ses filiales définit la nature du projet, les responsabilités des partenaires, le mode de financement et établit un mécanisme de règlement des différends (l'arbitrage). Projet REM assume les risques liés à la maîtrise des coûts de conception-construction et des coûts d'exploitation et le risque lié à l'achalandage du REM étant donné que sa rémunération pour le financement du projet est basée sur l'achalandage. L'entente a une durée de 99 ans et est renouvelable pour la même durée à moins que Projet REM avise le ministre de son intention de ne pas la renouveler. Projet REM doit exploiter le réseau pendant une période minimale de cinq ans à compter de sa mise en service commerciale complète. Si Projet REM désire cesser l'exploitation au terme de cette période, le gouvernement aura la possibilité de racheter soit les actifs du réseau, soit le capital-actions, à leur valeur marchande; un processus d'établissement de cette valeur est inscrit à l'entente.

*L'Entente relative à la fourniture et l'intégration du service de transport collectif du Réseau express métropolitain au réseau de transport collectif de la région de Montréal*³ lie Projet REM s.e.c. et l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) qui est l'instance responsable de l'organisation, du financement et de la planification du développement du transport collectif dans la région de Montréal. Comme son titre l'indique, cette entente porte sur les modalités d'intégration du REM aux autres réseaux de transport collectif, ce qui inclut le rabattement des circuits d'autobus vers les stations du REM et l'intégration tarifaire entre le REM et les autres réseaux.

-
- 1 Gouvernement du Québec, Budget 2017-2018 - Transport collectif: Des initiatives majeures pour favoriser la mobilité durable, p. 15.
 - 2 Responsable de la gestion d'infrastructures à vocation partagée détenues par la Caisse que sont le tunnel Mont-Royal, les infrastructures ferroviaires de la Gare Centrale et le Viaduc du sud.
 - 3 Cette entente fait partie de l'entente concernant la gestion et la réalisation du REM et a été édictée en vertu du même décret (Décret 285-2018 du 21 mars 2018).

Elle définit aussi les prérogatives de Projet REM en matière de services, par exemple la présence de territoires à l'intérieur desquels le service du REM ne peut être concurrencé et l'autonomie de Projet REM dans l'établissement du niveau de service du REM.

Au moment de l'annonce du projet en avril 2016, le coût de réalisation était estimé à 5,5 G\$. Ce montant a été révisé à 6,5 G\$ lors d'une mise à jour effectuée en décembre 2019 qui tenait compte des difficultés rencontrées par le consortium chargé de la construction⁴.

IV COÛT DE RÉALISATION DU REM ET DES ÉQUIPEMENTS COMPLÉMENTAIRES

Dans ses communications, CDPQ Infra comptabilise le coût des infrastructures REM au sens strict sans inclure certains équipements complémentaires pourtant nécessaires au bon fonctionnement du REM. Il en résulte que le coût total du projet REM n'est pas connu. Pour obtenir le portrait global, il faut donc lister et additionner les sources mobilisées pour contribuer à la réalisation du REM et des équipements complémentaires et pour établir la ventilation des coûts selon les responsabilités des diverses parties prenantes.

Comme il s'agit d'un partenariat dit «public - public» entre le gouvernement du Québec et la Caisse, le mode de financement diffère de celui utilisé pour un prolongement du métro ou la construction d'un centre d'entretien d'autobus.

Une première catégorie de contributions à la réalisation des infrastructures du REM provient des investissements dans le capital-actions de Réseau express métropolitain inc. (REM inc.) effectués par la Caisse et par le gouvernement du Québec. CDPQ Infra investit 2 952 M\$ dans le capital-actions de REM inc. ce qui lui procure une participation égale à 70 % des actions. Le Gouvernement du Québec investit pour sa part 1 283 M\$ dans le capital-actions de REM inc. et obtient en contrepartie 30 % des actions. Les actions privilégiées détenues par CDPQ Infra (catégorie «A») lui accordent un rendement prioritaire jusqu'à concurrence de 8 % sur le montant qu'elle investit dans le capital-actions. C'est seulement une fois ce rendement obtenu par CDPQ Infra que les actions privilégiées détenues par le gouvernement (catégorie «B») lui permettraient d'obtenir une part des «profits» générés par le REM⁵. Il convient aussi de noter que CDPQ Infra détient la totalité des actions votantes de REM inc.⁶

4 CDPQ Infra, REM -Conclusion d'une entente d'optimisation avec le consortium NouvLR, 17 décembre 2019.

5 Gouvernement du Québec, Budget 2018-2019 - Mobilité électrique: un développement durable de tous les modes de transport, 27 mars 2018, p. 50.

6 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour 2017-2018 - Réseau express métropolitain: analyse comptable du montage financier, juin 2018, p. 9.

Tableau 1. Réseau express métropolitain
Contributions des partenaires à la réalisation des immobilisations (en millions \$) *

ORGANISMES	OBJET DE CONTRIBUTIONS	CONTRIBUTIONS
Contributions générales		
CDPQ Infra	Capital-actions (révision du coût - dec. 2019)	2 952 (+230) 3 182
Gouvernement du Québec	Capital-actions	1 283
Gouvernement du Québec	Compensation plus-value foncière	512
Banque infrastructure Canada	Prêt	1 283
<i>Sous-total</i>		6 260
Contributions spécifiques à un équipement		
ARTM	Équipements de perception Amélioration des accès aux stations	90
Aéroports de Montréal	Station aéroportuaire	600
Gouvernement du Québec	Équipements complémentaires Mesures atténuation, compensations	667
Gouvernement du Canada	Infrastructure pont Champlain	800
Hydro-Québec	Infrastructure électrique	338
Agglomération de Montréal	Modification infrastructures locales	205
Autres villes (Brossard, Laval)	Modification infrastructures locales	à déterminer
<i>Sous-total</i>		2700
TOTAL		8 960 **

* Sur la base des informations disponibles en février 2021.

** Cette somme ne peut être conciliée avec le montant de 6 500 M\$ retenu par CDPQ Infra car celle-ci ne détaille pas ce que recouvre ce montant.

L'investissement du gouvernement dans le capital-actions de REM inc. a été financé principalement (1 199 M\$ au 31 mars 2020)⁷ par l'émission d'obligations vertes. Des émissions ont été réalisées en juin 2018 (durée de 7 ans, taux de 2,6 %) et en février 2019 (durée de 5 ans, taux de 2,25 %)⁸. Comme il s'agit d'emprunts à moyen terme, un refinancement devra être réalisé périodiquement, ce qui expose le gouvernement à la variation des taux d'intérêt.

7 Finances Québec, Bulletin sur les obligations vertes, août 2020, p.5.

8 Finances Québec, Obligations vertes 7 ans - 500 M\$CAD, 28 juin 2018 et Obligations vertes 5 ans - 800 M\$CAD, 14 février 2019.

La Banque de l'infrastructure du Canada (BIC) a repris à son compte la participation prévue de 1 283 M\$ du gouvernement du Canada au capital-actions de REM inc. Toutefois, la contribution de la BIC prend la forme d'un prêt d'une durée de 15 ans à un taux d'intérêt moyen pondéré de 1,65 % par an⁹, un taux inférieur à celui du marché.

Le gouvernement du Québec a aussi versé une contribution de 512 M\$ pour la réalisation du REM en lieu et place d'une captation de la plus-value foncière générée par le REM, un nouvel outil fiscal sur lequel misait CDPQ Infra mais qui n'a pu être implanté. Selon les documents budgétaires, cette contribution a été versée à l'ARTM au début de 2018¹⁰.

Outre sa participation au capital-actions du REM, CDPQ Infra a comptabilisé un coût additionnel de 230 M\$, en décembre 2019, en raison de coûts plus élevés que prévu notamment pour la rénovation majeure du tunnel sous le Mont-Royal afin que cet ouvrage centenaire réponde aux normes contemporaines de sécurité et de commodité. Selon les informations rendues publiques le 11 novembre 2020, il semble que des coûts additionnels s'expliquent par des difficultés imprévues, notamment pour la réfection du tunnel, et des retards imposés par la pandémie de COVID-19¹¹. Ces difficultés entraînent un retard dans la mise en service allant d'environ six mois pour le tronçon Brossard / centre-ville, reportée au printemps 2022, à près de dix-huit mois pour le tronçon principal entre la Gare Centrale et la station Du Ruisseau, maintenant prévue à l'automne 2023.

Outre sa participation au capital-actions, le gouvernement du Québec assume également le coût d'acquisition de divers biens fonciers nécessaires au REM, qu'il s'agisse de la décontamination des terrains ou de la relocalisation des services publics. Le gouvernement assume aussi le coût d'implantation d'équipements connexes comme des terminus voisins de certaines stations, des bretelles d'accès routier aux stations et d'une gare de correspondance entre le train de Mascouche et le REM. Le gouvernement prend aussi en charge la plus grande part du coût des mesures d'atténuation pendant les travaux de construction du REM. Ces coûts sont appelés à augmenter de quelques dizaines de millions de dollars en raison de la prolongation des travaux¹². Enfin, le gouvernement a dû verser à exo¹³ des compensations pour la cession à CDPQ Infra d'installations en-deçà de leur valeur.

9 BIC, Plan de croissance de la BIC pour investir dans de nouvelles infrastructures - Résumé du Plan d'entreprise 2020-2021 à 2024-2025, p. 48 et p. 69. (CDQP Infra et BIC, Le financement du projet REM est complété - La Banque de l'infrastructure du Canada investit dans le Réseau express métropolitain par un prêt de 1,28 G\$ sur 15 ans, communiqué du 22 août 2018.)

10 Gouvernement du Québec, Budget 2018-2019 - Mobilité électrique: un développement durable de tous les modes de transport, 27 mars 2018, tableau 18, p. 54.

11 Henri Ouellette-Vézina, La Presse, Plusieurs échéanciers repoussés, la facture totale pourrait grimper, 11 novembre 2020. Ces coûts imprévus seraient absorbés par les entreprises responsables de l'exécution des travaux si l'on en juge par les charges extraordinaires inscrites à ses résultats du quatrième trimestre de 2020 par SNC-Lavalin pour trois projets de systèmes légers sur rail, dont le REM (SNC-Lavalin, Fourth Quarter & Year-End 2020 Conference Call Presentation, 9 mars 2021, p. 19 et 24).

12 Selon le Budget 2021 de l'ARTM (p. 14), le coût des mesures d'atténuation était de 27,4 M\$ en 2020 tandis qu'un montant de 30,8 M\$ est prévu pour 2021.

13 exo (Réseau de transport métropolitain) est l'organisme public responsable de la fourniture des services des trains de banlieue dans la région de Montréal ainsi que des services de transport par autobus et de transport adapté dans les couronnes Nord et Sud de la région de Montréal.

Hydro-Québec est appelé à financer le coût des infrastructures électriques du REM à titre de mesure contribuant à l'électrification des transports.

L'ARTM finance l'achat et l'installation des équipements de perception dans les stations du REM et sera propriétaire de ces équipements. L'ARTM investit aussi dans l'amélioration des accès (piétons, cyclistes) aux stations du REM.

Aéroports de Montréal (ADM) est responsable de la construction de la station qui desservira l'aéroport international Montréal-Trudeau. ADM estime à 600 M\$ le coût de cette station. La pandémie de COVID-19 ayant fait chuter ses revenus, ADM a fait appel à d'autres partenaires. La solution retenue par les partenaires comprend deux prêts consentis à ADM dont un de 300 M\$ par la BIC et un de 100 M\$, pour cinq ans, par le gouvernement du Québec tandis que le gouvernement du Canada accorde une aide financière de 100 M\$¹⁴. ADM assumera le coût résiduel de 100 M\$ en plus de rembourser les prêts qui lui sont accordés.

Il importe de souligner que le gouvernement du Canada a construit le nouveau pont Samuel-de-Champlain qui comprend les deux voies centrales sur lesquelles circuleront les trains du REM. La valeur de cette contribution peut être estimée à 20 % du coût de ce pont pour les deux voies dédiées au REM sur les dix que compte le pont, soit 800 M\$.

Enfin, les municipalités doivent elles aussi modifier certaines infrastructures pour tenir compte de la présence des voies du REM ou d'une station. La plus récente estimation situait ces coûts à 205,6 M\$ pour la Ville de Montréal et les autres municipalités liées de l'île de Montréal¹⁵. À ce montant pourraient s'ajouter des dépenses encourues par des villes comme Deux-Montagnes, Laval et Brossard.

V REDEVANCE DE TRANSPORT

La redevance de transport est perçue dans des zones voisines d'une station du REM auprès des promoteurs immobiliers qui construisent ou rénovent un bâtiment afin de profiter du potentiel résultant de la construction d'une station. Les zones assujetties à la redevance ont un rayon de 1 km autour d'une station à l'exception du centre-ville où le rayon est de 500 mètres. La redevance s'applique aux travaux dont le coût excède 750 000 \$ (indexé) et pour une superficie supérieure à 186 mètres carrés¹⁶. Elle est perçue par la municipalité au moment de l'émission du permis d'exécution des travaux. Le taux de la redevance est de 112 \$ par mètre carré en 2021; ce taux est indexé annuellement.

Les montants de redevances perçus au cours des deux premiers exercices ont été de 23 M\$ en 2018 (huit mois) et de 41M\$ en 2019¹⁷. Ce rythme de perception, supérieur aux attentes, pourrait s'expliquer par un contexte favorable découlant de taux d'intérêt très bas et de l'effervescence créée par la construction du REM.

14 Le Devoir (Jeanne Corriveau), Québec et Ottawa investissent 500 millions dans la station du REM à l'aéroport de Montréal, 2021-04-15.

15 Ville de Montréal, Budget 2021 - PDI 2021-2030, p. 265 et 319.

16 Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain (A-33.3), art. 97.2.

17 ARTM, Rapport annuel 2019 - Pour faire avancer la mobilité, p. 51.

La loi établissant les pouvoirs et le fonctionnement du réseau électrique métropolitain prévoit que l'ARTM doit contribuer à la réalisation du REM en lui versant un produit cumulatif de 600 M\$ ou pendant une durée maximale de 50 ans (art. 38). La redevance de transport répond à cet impératif.

Comme la remise de la redevance sera étalée sur une longue période, on peut considérer qu'elle servira à bonifier le rendement sur le capital investi par CDPQ Infra ou encore à réinvestir dans les infrastructures du REM plutôt qu'à sa construction.

L'ARTM pourra éventuellement utiliser le nouvel outil fiscal qu'est la redevance de transport en l'appliquant dans d'autres zones pour financer d'autres infrastructures de transport collectif comme le prolongement de la ligne bleue du métro.

VI COÛTS D'EXPLOITATION, ENTRETIEN ET GESTION

La société exploitante du REM (Projet REM s.e.c.) financera ses activités d'exploitation et d'entretien, le coût de son capital ainsi que le coût de ses équipements en facturant l'ARTM selon les règles établies dans l'entente sur l'intégration du REM au réseau de transport collectif métropolitain. La facture annuelle prendra la forme d'une tarification basée sur l'achalandage du REM exprimé en passagers-kilomètres. Le tarif fixé dans l'entente est de 0,72\$ par passager-km¹⁸ et sera indexé à compter du 1er janvier 2022. L'entente contient un scénario de base pour l'évolution de l'achalandage projeté du REM jusqu'en 2042 exprimé en passagers-km¹⁹. Selon ce scénario, l'achalandage progresserait rapidement au cours des premières années en fonction de la mise en service des différents tronçons et atteindrait son rythme de croisière à partir de 2027 avec un achalandage prévu de 608,8 M de passagers-km.

Notons que, pour une année donnée, le tarif par passager-km pourrait être réduit si l'achalandage dépasse substantiellement l'achalandage de base prévu à l'entente. Ainsi, le tarif pourrait être réduit de 20 % pour la tranche de l'achalandage se situant entre 115 % et 140 % de l'achalandage de base prévu²⁰. À titre d'exemple, pour un achalandage correspondant à 120 % de l'achalandage de base, le tarif payé par l'ARTM serait de 0,72 \$ pour les premiers 115 % et de 0,576 \$ pour le 5 % additionnel. Pour la tranche d'achalandage qui excéderait 140 % de l'achalandage de base, le tarif correspondrait au revenu tarifaire obtenu par l'ARTM pour chaque passager-km dans l'ensemble des réseaux sous son autorité.

L'achalandage de base de 608,8 M de passagers-km prévu pour 2027 sera utilisé comme référence pour illustrer les effets de la facturation pour l'usage du REM sur l'ARTM, le gouvernement du Québec et les municipalités. Cet achalandage de 608,8 M de passagers-km se traduit par une facture de 438 M\$ soumise à l'ARTM sur la base d'un tarif de 0,72 \$ par passager-km (avant indexation). Pour acquitter la facture, l'ARTM disposera de trois sources: les revenus tarifaires, une aide gouvernementale spécifique et une contribution des municipalités.

18 Entente relative à la fourniture et l'intégration du service de transport collectif du Réseau express métropolitain au réseau de transport collectif de la région de Montréal, 26 mars 2018, art. 4.1.1, p. 24.

19 Idem, annexe G, p.49.

20 À titre d'exemple, pour un achalandage de base de 608,8 M passagers-km, le seuil de 115 % est de 700,1 M passagers-km et le seuil de 140 % est de 852,3 M passagers-km.

Pour ce qui est des revenus tarifaires, l'ARTM prévoit attribuer au REM un montant de 128 M\$ en 2027 selon le scénario de base qui prévoit 608,8 M de passagers-kilomètres²¹.

Dans son budget 2017-2018, le gouvernement du Québec s'est engagé à verser à l'ARTM une aide financière égale à 85 % du coût additionnel lié au REM²², déduction faite d'une contribution de 30 M\$ que les municipalités versent pour les services remplacés par le REM, contribution qui devra être à l'avenir versée pour le REM. En tenant compte des revenus tarifaires attribués au REM, l'aide gouvernementale à l'exploitation du REM serait de 238 M\$ selon l'ARTM $((438 - 128 - 30) \times 85\%)$. Quant aux municipalités, leurs contributions directes au financement du REM comprennent le montant de 30 M\$ pour les services remplacés par le REM plus une tranche de 15% du coût additionnel lié au REM. Ces contributions totaliseraient 72 M\$ $((438 - 128 - 30) \times 15\%) + 30$) selon le scénario de base prévu à l'entente d'intégration.

De plus, les municipalités seront touchées par les effets indirects de la venue du REM sur les déficits des autres réseaux :

- attribution au REM d'une part des revenus tarifaires qui étaient alloués auparavant aux autres réseaux, ce qui accroîtra les déficits à la charge des municipalités;
- perte de revenus de la ligne de trains Vaudreuil-Hudson dont la clientèle pourrait choisir le tronçon Sainte-Anne-de-Bellevue du REM;
- perte de revenus de la ligne de trains de Mascouche dont les usagers ne peuvent plus accéder directement au centre-ville et devront correspondre au REM ou au métro.

Au total, la société exploitante du REM (Projet REM s.e.c.) recevrait de l'ARTM 458 M\$ par an, soit 438 M\$ pour la facturation selon le tarif et environ 20 M\$ provenant de la redevance de transport. Elle utilisera les revenus provenant de l'ARTM pour couvrir les dépenses suivantes :

1. les dépenses d'exploitation et d'entretien proprement dites que sont le personnel, les fournitures, les assurances, etc.; ces dépenses sont de l'ordre de 127 M\$ par an (\$ de 2015) selon l'étude d'impact économique des dépenses d'exploitation et de maintenance que CDPQ Infra a commandée à l'Institut de la statistique du Québec²³; à titre comparatif, la société TransLink de Vancouver consacrait 122 M\$ en 2015 à l'exploitation de deux lignes du Sky Train dont les caractéristiques sont équivalentes à celles du REM²⁴;
2. le remboursement du prêt accordé par la BIC, pendant la première période de 15 ans, dont le coût annuel moyen, capital et intérêts, peut être estimé à environ 97 M\$²⁵;

21 ARTM, Présentation générale de l'entente d'intégration et de fourniture de services du REM, avril 2018, p. 22

22 Gouvernement du Québec, Budget 2017-2018 - Transport collectif: Des initiatives majeures pour favoriser la mobilité durable, p. 29.

23 Selon cette étude déposée en vue des audiences du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, les dépenses d'exploitation et de maintenance totalisent 126,7 M\$. (Document DA 16.3, avril 2016, 73 pages)

24 TransLink, 2015 Transit Service Performance Review, Volume 3, Appendix E - SkyTrain and Westcoast Line Summaries, p. 10.

25 Montant utilisé à titre indicatif seulement. Au cours des 10 premières années, les intérêts sur le prêt de la BIC sont capitalisés au taux composé de 1 % et s'ajoutent au capital. Au cours des années 11 à 15, le taux d'intérêt est de 3%. Le remboursement du capital est échelonné sur 15 ans. (BIC, Rapport financier pour le troisième trimestre de l'exercice 2020-2021, Note 7 aux États financiers, p. 19)

3. le rendement sur l'investissement de CDPQ Infra dans le capital-actions; l'objectif de rendement de 8 % sur le capital-actions correspond à 236 M\$;
4. la constitution d'une réserve qui servira à financer les réparations majeures sur les équipements et infrastructures appartenant à Réseau express métropolitain inc. (environ 6,5 G\$) et à les remplacer au terme de leur vie utile.

Pendant les années où le prêt de la BIC doit être remboursé, les dépenses incontournables de la société exploitante s'établiront à environ 225 M\$. Ainsi, le montant disponible à d'autres fins (rendement sur l'investissement, réserve pour maintien d'actifs) serait de l'ordre de 235 M\$ par an pendant les 15 premières années puis de 330 M\$ par an par la suite.

VII RISQUES ASSUMÉS PAR CDPQ INFRA

Dans le cadre d'un PPP, les pouvoirs publics cherchent à transférer au partenaire privé une partie des risques liés à la réalisation d'un projet ou à la gestion de l'équipement qui en résultera. Les pouvoirs publics misent aussi sur le partenaire privé pour résister aux demandes des groupes de pression, ou des sous-traitants, qui ont pour effet de gonfler le prix d'un projet. En contrepartie, le partenaire privé reçoit une prime financière pour assumer le risque et cette prime sera d'autant plus importante que le risque est élevé.

Dans le cas présent, celui d'un partenariat public/public, le risque sur l'achalandage est assumé par CDPQ Infra dans le cadre de l'entente. L'autre risque assumé par CDPQ Infra à l'étape de la gestion consiste à maîtriser les dépenses d'exploitation et d'entretien des équipements. Les données et calculs apparaissant à la section précédente concernant la rémunération basée sur l'achalandage s'appuient sur des projections d'achalandage effectuées avant la pandémie de COVID-19 qui a fait chuter l'achalandage des transport collectifs. Si les conditions socioéconomiques et les comportements de mobilité devaient être modifiés à long terme et que l'achalandage s'en trouvait réduit, la facture transmise à l'ARTM serait réduite, ce qui aurait pour effet de réduire les montants versés par le gouvernement et les municipalités et donc de réduire la rentabilité du REM.

Pendant l'étape de réalisation du REM, CDPQ Infra assume les risques liés à la conception et à la construction : coût et disponibilité de la main-d'œuvre et des matériaux, disponibilité et fiabilité des fournisseurs, conditions de réalisation des travaux, inflation, taux d'intérêt. En pratique, la plupart de ces risques auraient été transférés aux deux consortiums chargés des travaux d'infrastructure et de fourniture d'équipements selon le rapport de la Vérificatrice générale du Québec sur le financement du REM²⁶.

VIII TRAITEMENT EXCEPTIONNEL

Aux étapes de la planification et de la réalisation, le projet de REM a échappé aux contraintes auxquelles sont soumis les autres projets de transport collectif, dont l'absence de droit de regard des municipalités sur le tracé et sur la localisation des stations, a connu un examen en accéléré des impacts par le Bureau des audiences publiques sur l'environnement, a vu l'acquisition des biens fonciers régie par une loi d'exception et le tout s'est fait en l'absence d'étude préalable des avantages et des coûts du projet.

26 Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour 2017-2018 - Réseau express métropolitain: analyse comptable du montage financier, paragraphes 129 et 130, juin 2018, p. 36.

Le traitement d'exception a également prévalu pour l'examen du montage financier du projet et son adoption. L'arrangement financier entre le gouvernement et la Caisse se distingue d'abord par son coût. En effet, si le montant investi dans le REM par CDPQ Infra (3 182 M\$) avait plutôt été emprunté par l'ARTM et remboursé par le gouvernement, le coût annuel du remboursement de cet emprunt aurait été de l'ordre de 173 M\$ à 183 M\$ sur la base des taux d'intérêt récents (2,5 % ou 3 % pour 25 ans). Le montant plus élevé versé par le gouvernement (estimé à 238 M\$ pour l'année 2027) sert par conséquent à générer un rendement sur l'investissement de CDPQ Infra dans le capital-actions de REM inc., la cible fixée par la Caisse étant de 8 % par an.

L'arrangement entre le gouvernement et la Caisse se distingue aussi par sa durée. Selon cette entente avec CDPQ Infra, le gouvernement continuera à verser pendant 99 ans (avec prolongation possible pour un autre 99 ans) une contribution pour un équipement qui aura été entièrement payé au bout de 25 ou 30 ans. S'il s'agissait d'un prolongement du métro, l'emprunt effectué pour financer le coût des travaux serait entièrement remboursé par le gouvernement au bout de 20 ans, incluant capital et intérêts, et les ressources financières du gouvernement redeviendraient disponibles pour financer d'autres projets. Il en est de même dans certains PPP, dont celui de Canada Line à Vancouver, où l'instance publique devient propriétaire de l'infrastructure au terme d'une période de 30-35 ans lorsque la contribution initiale du partenaire privé a été remboursée par des paiements effectués à chaque année.

En outre, la prise en charge par le gouvernement de 85 % du coût additionnel lié au REM constitue une mesure exceptionnelle, le gouvernement évitant en principe de financer l'exploitation des réseaux de transport en commun²⁷. Le but de cette mesure est d'éviter que les municipalités aient à assumer le fardeau de cet équipement. Cette contribution, qui correspond à plus de la moitié (238 M\$ = 54% de 438 M\$) du coût de l'équipement, n'a pas d'équivalent ailleurs au Québec.

Enfin, la façon de traiter le projet rend difficile, voire impossible, l'évaluation comparative de l'investissement en utilisant les règles établies par le Conseil du trésor. En effet, afin de bien éclairer les décisions d'investissement dans les infrastructures publiques, ce dernier a établi des règles s'appliquant à tous les secteurs d'activité (santé, éducation, culture, réseau routier, transport collectif ...) afin de rendre autant que possible les projets comparables entre eux et d'être ainsi en mesure d'investir les ressources financières gouvernementales dans les projets qui optimisent les retombées. Ces règles incluent la prise en compte de tous les coûts d'un projet et des méthodes pour établir ces coûts de manière comparable. Or, un projet de REM dont une partie des coûts est confidentielle ou dont une partie des coûts est assumée par d'autres partenaires ne peut être comparé selon les règles établies par le Conseil du trésor à un prolongement de métro pour lequel même les coûts de financement, à court et à long, terme, doivent être comptabilisés.

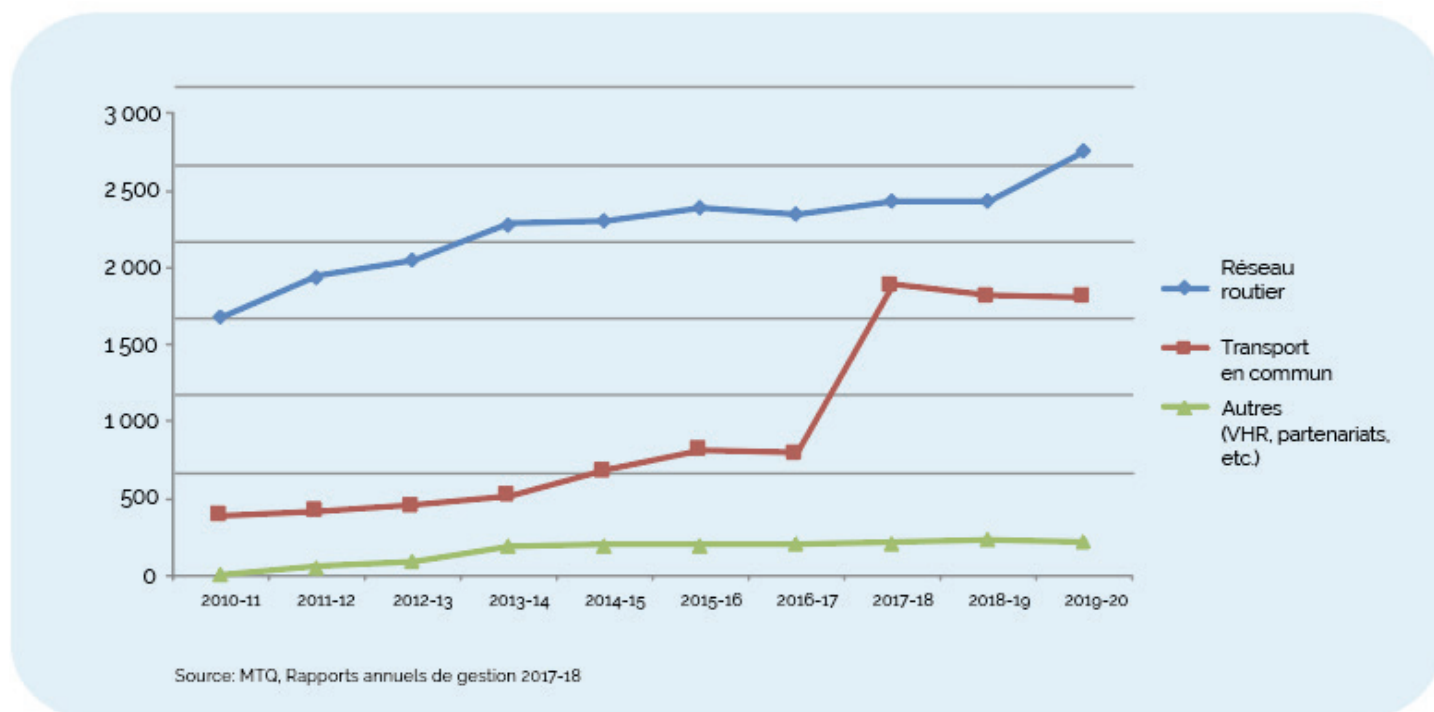
IX CONCURRENCE DANS L'UTILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES GOUVERNEMENTALES

Les contributions du gouvernement du Québec à la réalisation du REM, autres que la participation au capital-actions, proviennent du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT); elles totalisent 1 179 M\$. Ces sommes viennent s'ajouter aux aides financières qu'accorde le gouvernement du Québec aux organismes publics de transport en commun par l'entremise du FORT.

27 Une aide correspondant à la moitié des dépenses additionnelles d'exploitation est accordée depuis 2006 pour le développement des services. Cette aide est en principe transitoire.

Le FORT, en effet, est l'instrument utilisé par le gouvernement du Québec pour financer les dépenses d'immobilisation dans le réseau routier du MTQ de même que les aides financières au transport collectif tant pour les immobilisations que pour l'exploitation. Ainsi, les infrastructures de transport sont financées à même des ponctions réalisées auprès des usagers de la route en application des principes utilisateur-payeur (l'utilisateur de la route paie pour l'infrastructure routière) et bénéficiaire-payeur (l'utilisateur de la route profite indirectement du transport collectif qui aide à réduire la congestion). Le financement de ces infrastructures ne relève donc pas du fonds général du gouvernement comme c'est le cas pour l'éducation ou les services de santé.

Graphique 1. Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), évolution des dépenses (en millions \$), de 2010-11 à 2019-20



Les sources de financement du FORT sont la taxe sur les carburants utilisés par les véhicules routiers, le droit d'immatriculation des véhicules, un tiers des revenus générés par le Fonds vert et diverses autres sources. Le rendement de la taxe sur les carburants, principale source du FORT²⁸, tend à plafonner et est même appelé à décroître en raison de l'amélioration de la performance énergétique des véhicules et de leur électrification. À l'opposé, les dépenses imputées au FORT sont en croissance surtout celles consacrées au transport collectif qui sont passées de 797,5 M\$ en 2016-2017 à plus de 1 800 M\$ au cours des trois exercices suivants. En 2017-2018, la hausse des dépenses consacrées au transport collectif découlait principalement des sommes versées en soutien à la réalisation du REM et des compensations versées aux propriétaires de taxi à la suite de la déréglementation de leur industrie²⁹.

28 51% du total des sources en 2019-2020, en déclin par rapport à 66% en 2010-2011.

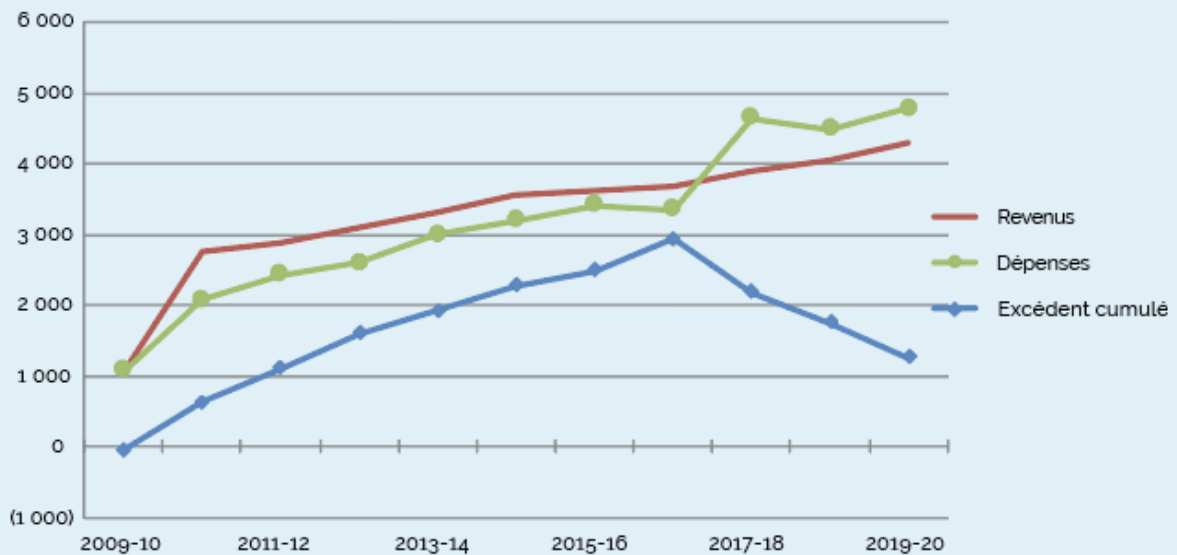
29 Ministère des Transports du Québec, Rapport annuel de gestion 2017-2018, p. 78. Les compensations versées aux propriétaires de permis de taxi par le FORT auraient été d'au moins 227 M\$ en 2018-2019 (Budget des dépenses 2020-2021, vol. 4 - Budget des fonds spéciaux, p. 170) et d'au moins 295,6 M\$ en 2019-2020 (Budget des dépenses 2021-2022, vol. 3 - Crédits et dépenses des portefeuilles, p. 20-22).

Il en résulte que le FORT enregistre des déficits depuis 2017-2018 si bien que l'excédent cumulé décline rapidement.

En plus d'avoir apporté diverses contributions du gouvernement du Québec à la réalisation du REM, le FORT sera mobilisé au rythme de 238 M\$ par an (selon le scénario de base pour 2027) pour soutenir les dépenses d'exploitation du REM. La contribution à ce projet représente près de 30 % des dépenses du FORT (environ 800 M\$) pour les transports collectifs au cours des années 2015-2016 et 2016-2017.

Cette contribution servira en pratique à procurer à la Caisse le rendement souhaité sur son investissement (8% de 2 952 M\$ = 236 M\$). Les contribuables du Québec sont ainsi mobilisés pour générer un rendement dont profiteront les déposants de la Caisse. Ce choix aura des conséquences puisque les sommes dépensées en surplus limiteront les ressources nécessaires pour réaliser d'autres projets de transport collectif ainsi que pour maintenir la qualité des infrastructures routières. Quant à la réalisation éventuelle d'autres phases du REM, elle accroîtrait encore davantage la pression sur le FORT et réduirait par conséquent sa capacité de financer les investissements dans le réseau routier du MTQ et dans les autres réseaux de transport collectif.

Graphique 2. Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), évolution des revenus, des dépenses et de l'excédent (en millions \$), de 2009-10 à 2019-20



Source: Comptes publics du Québec, Volume 2- Renseignements financiers sur le fonds consolidé du revenu: Fonds général et fonds spéciaux, chap. 3- Sommaire des états financiers des fonds spéciaux. Années 2009-2010 à 2019-2020.

X CONCLUSION

En confirmant le mode de financement de la première phase du REM, le gouvernement du Québec a fait valoir que le recours à la Caisse de dépôt et placement pour réaliser ce projet comportait d'importants avantages. Un investissement de seulement 1 283 M\$ par le gouvernement permettrait aux citoyens de profiter d'une infrastructure valant 6 040 M\$ (coût estimé au début de 2017). De plus, comme le gouvernement n'aurait pas à emprunter le montant total du projet, il pourrait investir dans d'autres projets prévus au Plan québécois des infrastructures, qu'il s'agisse d'écoles, d'hôpitaux ou de routes³⁰.

Est-ce bien le cas? Est-ce que le déroulement du projet confirme ou contredit cette affirmation? D'abord, la contribution du gouvernement du Québec comprend plusieurs contributions autres que sa participation de 1 283 M\$ au capital-actions du REM. Ces autres contributions totalisent 1 179 M\$, au début de 2021, et pourraient augmenter si la prolongation des travaux, en raison de la COVID-19 et d'incidents imprévus, fait augmenter le coût des mesures d'atténuation.

En second lieu, le gouvernement du Québec rembourse indirectement à CDPQ Infra le montant qu'elle a investi dans la réalisation du REM puisqu'il s'est engagé à verser à l'ARTM une contribution annuelle pour l'exploitation du REM correspondant à 85% du coût additionnel lié à la mise en service du REM³¹. L'ARTM estime à 238 M\$ cette contribution gouvernementale en 2027 alors que l'achalandage du REM devrait avoir atteint son rythme de croisière. Ce montant dépasse le coût annuel de remboursement d'emprunts que le gouvernement aurait effectués, en l'absence de la contribution de CDPQ Infra, qui peut être estimé à 228 M\$ (3 182 M\$, 3,7%, 20 ans) selon le taux cité au moment de l'annonce³² et surtout supérieur au coût d'un emprunt selon les taux récents qui serait de l'ordre de 214 M\$ (3 182 M\$, 3%, 20 ans).

De plus, la contribution gouvernementale à l'exploitation du REM ne cessera pas au bout de 20 ans ou 25 ans comme c'est le cas pour le remboursement d'un emprunt pour des infrastructures. Elle se poursuivra, au même niveau, pendant au moins 99 ans, afin de procurer à CDPQ infra le rendement attendu de 8 -9 % sur son investissement dans le capital-actions du REM (2 952 M\$ X 8% = 236 M\$). Cette ponction continuera de s'exercer à très long terme sur le Fonds des réseaux de transport terrestre et réduira les ressources dont dispose ce fonds pour financer l'entretien et la réalisation d'autres infrastructures de transport collectif et du réseau routier du MTQ.

Quant aux municipalités, leur contribution directe au financement du REM sera supérieure d'environ 150 % à celle consacrée (30 M\$ en \$ de 2015) aux services remplacés par le REM. De plus, une part des recettes tarifaires que l'ARTM consacra au financement du REM constituera une perte pour les autres réseaux qui s'ajoutera au déficit d'exploitation que les municipalités doivent assumer.

Par ailleurs, il convient de noter que la phase I du REM est un projet dont la réalisation repose sur la participation, indispensable, de plusieurs partenaires qu'il s'agisse du gouvernement du Canada, du gouvernement du Québec, d'Hydro-Québec, des municipalités et de l'ARTM. Ainsi, avec sa contribution de 3 182 M\$, soit environ 35 % du total, CDPQ Infra contrôle un projet dont le coût de réalisation voisine les 9 000 M\$ (2021) lorsque sont additionnées les contributions de tous les

30 Gouvernement du Québec, Budget 2017-2018, Transport collectif - Des initiatives majeures pour favoriser la mobilité durable, 28 mars 2017, p. 15.

31 Idem, p. 29

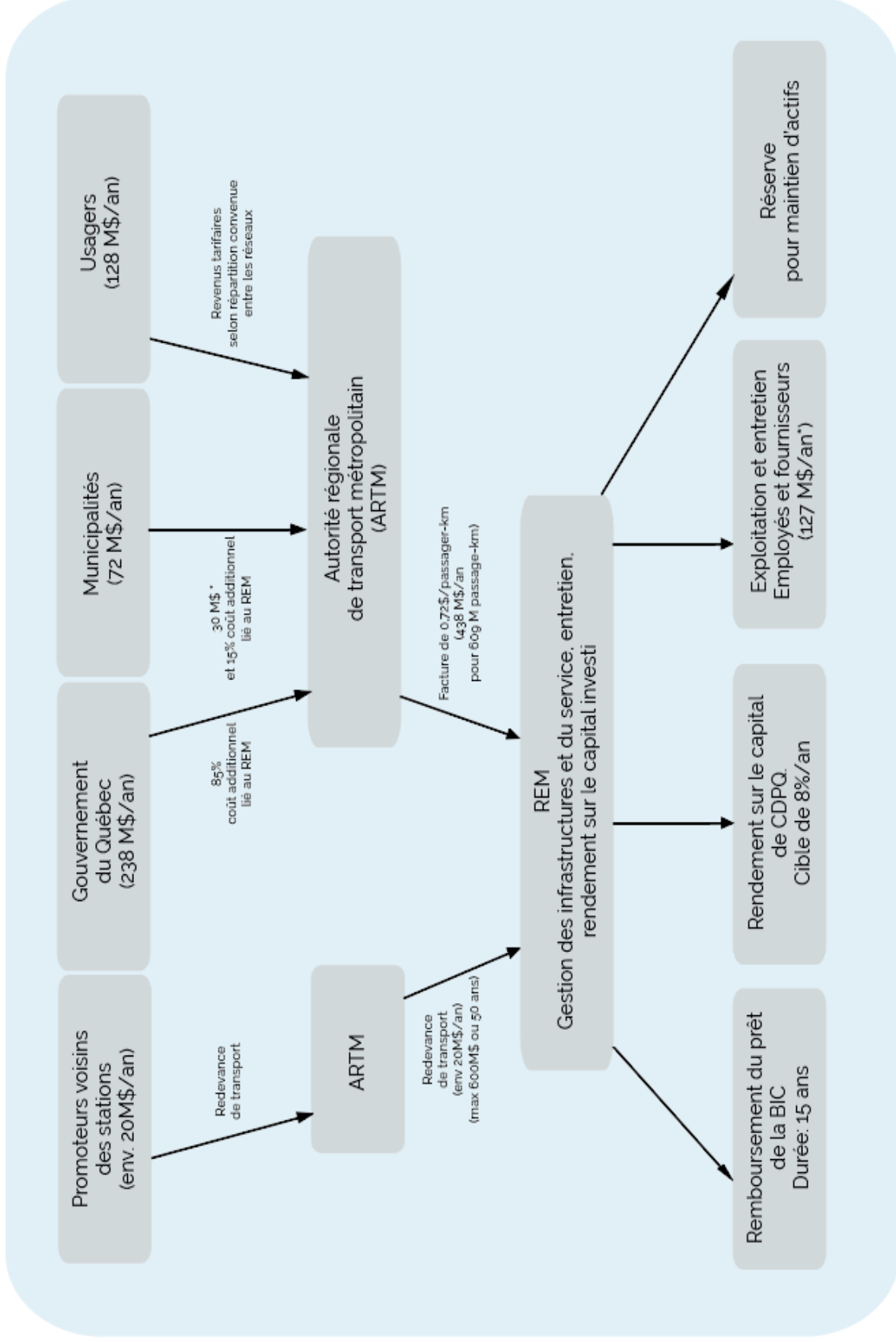
32 Gouvernement du Québec, Budget 2018-2019, Mobilité électrique - un développement durable de tous les modes de transport, p. 50.

partenaires. La Caisse pourra en effet, après cinq ans d'exploitation, mettre en vente tous les actifs du REM selon un processus de sollicitation d'offres auprès d'acheteurs intéressés. Le gouvernement devra en être informé et disposera d'un délai de 90 jours pour soumettre une offre d'achat mais CDPQ Infra pourra y aller d'une contre-offre et même poursuivre le processus de sollicitation d'offres si elle juge insuffisant le prix offert. Enfin, c'est seulement après 50 ans d'exploitation que le gouvernement pourra pour la première fois prendre l'initiative d'acheter le REM, et cela à la «valeur marchande» des actifs établie par un expert indépendant, même si le gouvernement a payé une grande partie du projet au départ et qu'il aura fourni la plus grande part de son financement au cours des années.

En somme, le rendement consenti à CDPQ Infra pour son investissement dans la première phase du REM crée une obligation inédite pour le Gouvernement du Québec puisqu'il s'est engagé à verser à CDPQ Infra une rente à long terme sur le capital investi. Il en résulte que le gouvernement remboursera plus de trois fois, en 99 ans, l'investissement de CDPQ Infra en plus de ses autres contributions et de celles des autres partenaires. Cette stratégie financière ampute d'autant la marge de manœuvre du ministère des Transports et de ses partenaires pour financer l'entretien et le développement des infrastructures routières et de transport collectif.

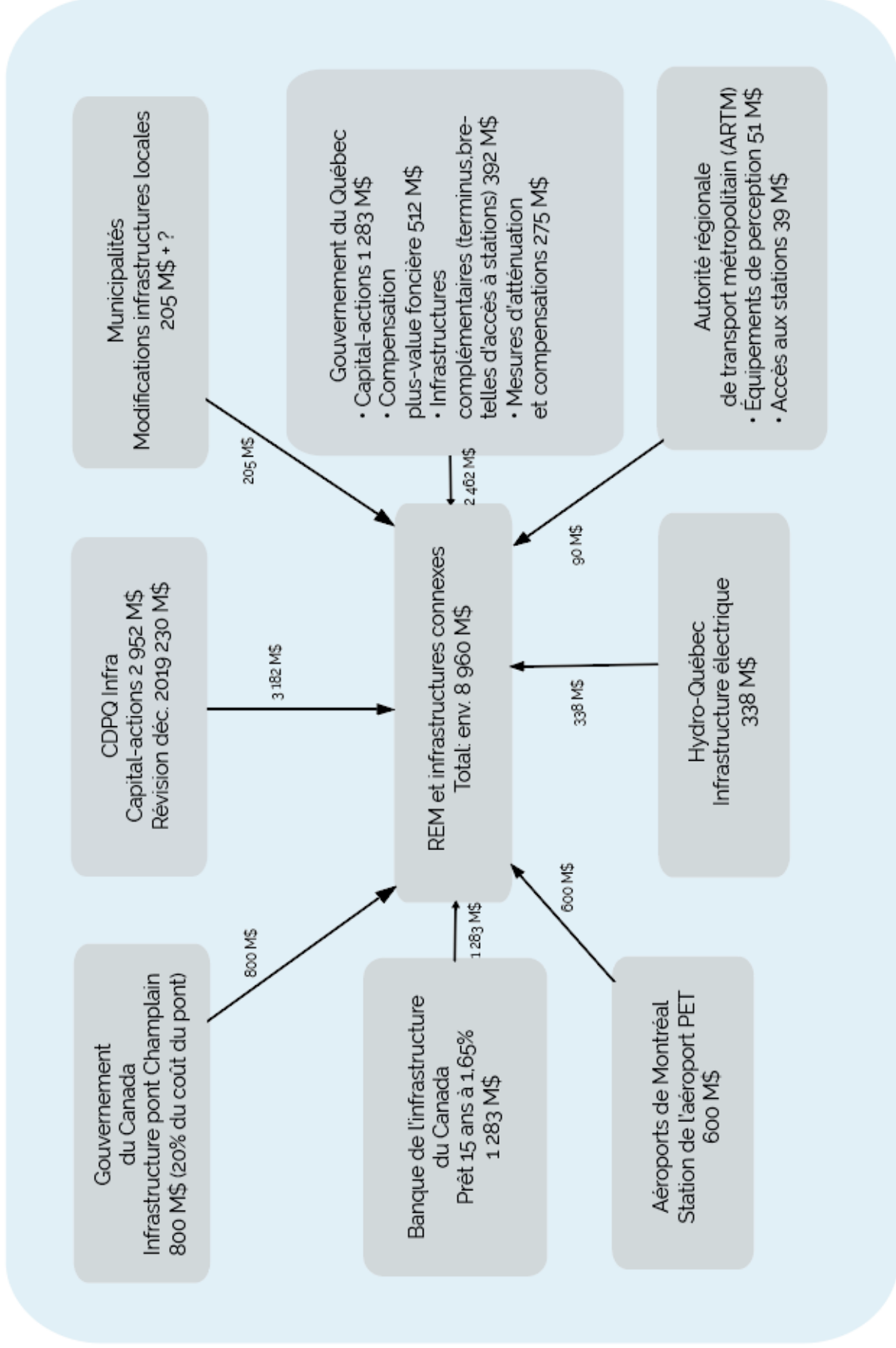
Institut de recherche en économie contemporaine
10 555, av. de Bois-de-Boulogne
Montréal, Québec, H4L 1L4
<https://irec.quebec> | info@irec.quebec
ISBN 978-2-924927-64-9

Tableau 2. Réseau express métropolitain (REM)
 Contributions des partenaires au financement de la phase exploitation et gestion (en millions \$)
 - Tronçons Brossard, Deux-Montagnes, ouest de l'île et aéroport -



* \$ de 2015
 Données: mars 2021

Tableau 3. Réseau express métropolitain (REM)
Contributions des partenaires à la réalisation des immobilisations (en millions \$)
- Tronçons Brossard, Deux-Montagnes, ouest de l'île et aéroport -



Données: mars 2021