

LA CAPTATION DE LA PLUS-VALUE FONCIÈRE COMME SOURCE DE FINANCEMENT DU TRANSPORT COLLECTIF POUR LE GRAND MONTRÉAL



MAI 2015

RAPPORT

**LA CAPTATION DE LA PLUS-VALUE FONCIÈRE
COMME MOYEN DE FINANCEMENT
DU TRANSPORT COLLECTIF
POUR LE GRAND MONTRÉAL**

MAI 2015

DOCUMENT DE DISCUSSION SUR LA CAPTATION DE LA PLUS-VALUE FONCIÈRE

MAI 2015



La page couverture est offerte gracieusement
par Provencher_Roy Communication.

Document préparé par:

George Hazel
Consultancy

George Hazel Consultancy Ltd
3 Hill Street
Édimbourg
EH2 3JP

E-Rail

Edinburgh-Rail Ltd
17 Rutland Street
Édimbourg
EH1 2AE

—

La Banque Nationale du Canada est heureuse de s'associer au Dr George Hazel, expert reconnu internationalement dans le domaine du transport collectif, et son équipe d'experts pour rendre public ce rapport sur la captation de la plus-value foncière dans la grande région de Montréal.

Soucieuse d'apporter des solutions au défi des finances publiques du Québec tout en contribuant à l'essor économique de la grande région de Montréal, la Banque Nationale du Canada a pris l'initiative de mandater le Dr George Hazel et son équipe pour analyser une nouvelle source de financement pour le transport collectif, soit la captation de la plus-value foncière.

—

La renaissance du transport collectif

Nos équipes ont rencontré les responsables de plusieurs grands projets de transport collectif tant en Asie, en Europe qu'en Amérique du Nord et ont pu constater la renaissance du transport collectif à l'échelle mondiale et son impact structurant sur les grandes métropoles :

En Asie

- ▶ Hong Kong : déjà reconnu comme la référence mondiale pour son réseau de transport collectif, non seulement comme le plus efficace au monde mais aussi comme le seul à s'autofinancer, le réseau du MTR de Hong Kong continue d'investir de façon importante dans son expansion pour le relier à celui des trains à grande vitesse de Chine.
- ▶ Chine : considéré par les experts de la Banque mondiale comme le plus important projet de développement ferroviaire du siècle, il consiste en la construction du plus important réseau de trains à grande vitesse au monde avec 16 000 km de lignes électrifiées reliant les principales villes du pays.

En Europe

- ▶ Londres : construction de Crossrail, le plus important projet de construction en Europe au coût de 14,8 milliards de livres sterling, constitué d'une ligne de métro est-ouest de 100 km et 40 stations. Crossrail augmentera la capacité du transport collectif à Londres de 10 %, ce qui représente la plus importante augmentation de capacité depuis la Seconde Guerre mondiale, et réduira le trajet de Heathrow au centre financier de Londres de 55 à 32 minutes.

En Amérique du Nord

- ▶ New York : extension de la ligne de métro no.7 pour plus de 2 milliards de dollars US, qui permettra de relier le centre de congrès Javits et l'ouest de Manhattan au réseau de transport collectif, ainsi que la réalisation du projet de Hudson Yards. Ce projet de 17 millions de pieds carrés est non seulement le plus important projet privé de développement immobilier à New York depuis le Rockefeller Center, mais aussi le plus important projet immobilier aux États-Unis.
- ▶ Toronto : projet de desserte ferroviaire de l'aéroport Pearson de Toronto dès 2015, le projet Union Pearson Express prévoit un trajet de 25 minutes et un départ aux 15 minutes, à partir de la station Union du centre-ville. Ce projet s'inscrit dans le plan de développement du transport collectif dans la région de Toronto et d'Hamilton, The Big Move, un projet de plus de 40 milliards de dollars dont l'objectif est de tripler le kilométrage du réseau de transport collectif d'ici 25 ans. Il s'inscrit aussi dans le projet de rénovation de plus de 600 millions \$ de la station Union, la plus achalandée au Canada avec ses 240 000 passagers par jour.
- ▶ Ottawa : ligne de la Confédération, un système léger sur rail (SLR) de 2,1 milliards de dollars permettant de désengorger le centre-ville d'Ottawa de centaines d'autobus. D'une longueur de 12,5 km, incluant une portion souterraine de 2,5 km, ce projet constitue le plus important projet d'infrastructure de transport à Ottawa depuis la construction du canal Rideau. La ville d'Ottawa a créé un partenariat public-privé qui comprend des engagements financiers des gouvernements provincial et fédéral ainsi qu'un consortium du secteur privé.

Le défi du financement du transport collectif dans la grande région de Montréal

Le 6 mai 2015, la Banque Nationale du Canada était invitée à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec pour commenter le projet de loi n°38 visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec. Notre mémoire résume nos recommandations quant à l'utilisation de la captation de la plus-value foncière comme moyen de financement des systèmes de transport collectif.

L'origine de notre démarche remonte à octobre 2011, lorsque le gouvernement du Canada a annoncé que le pont Champlain serait remplacé par un nouveau pont. La question du financement du transport collectif sur le pont Champlain est alors revenue à l'avant-scène.

Déjà à l'époque, nous souscrivions pleinement aux conclusions des études conjointes des gouvernements provincial et fédéral de 2000 et 2007, qui recommandaient un SLR sur le pont Champlain et dont la construction devait s'étendre de 2008 à 2012. Outre le projet de train léger sur le pont Champlain, un autre projet était aussi à l'étude depuis plus d'une décennie, soit la desserte de l'aéroport international Montréal-Trudeau. C'est dans ce contexte que nos équipes d'experts en infrastructures et en finances publiques se sont mis à la tâche. Nous avons tenté de trouver de nouvelles sources de financement du transport collectif au Québec, et débloquer par la même occasion ces deux projets.

Nous avons rencontré, dans le cadre de notre étude, plus d'une trentaine d'intervenants œuvrant dans les secteurs publics et privés dans 8 pays différents. Ces spécialistes ont développé certains des plus grands projets de transport collectif en Amérique du Nord, en Europe et en Asie. Plusieurs exemples de réussite partout dans le monde nous permettent d'identifier les meilleures pratiques internationales.

En Asie, tout d'abord, le modèle « Rail + Property » de Hong Kong est reconnu comme la référence mondiale en matière de transport collectif avec son réseau de transport partiellement autofinancé, grâce à l'intégration du développement immobilier et des stations de transport collectif.

Du côté européen, la construction de Crossrail à Londres aura un impact sur les valeurs foncières à proximité des 40 stations puisque, selon les estimations des autorités gouvernementales, celles-ci devraient augmenter de 25 % dans le centre de Londres. Près de 30 % des coûts seront assumés par le secteur privé. De plus, le projet pourrait permettre la création de 5,5 milliards de livres sterling en valeur ajoutée, sur une période de 9 ans, pour les bâtiments résidentiels et commerciaux situés le long du trajet.

Au Danemark, la ville de Copenhague a mis de l'avant le projet Cityringen et a entrepris l'extension du réseau de métro existant, le développement d'un nouveau quartier immobilier, industriel et commercial, et le doublement de la capacité et du nombre de stations du réseau. Cette expansion du transport collectif est reconnue par la mairie de Copenhague comme l'une des principales causes du retour des jeunes familles au centre-ville, et du classement de cette ville comme ayant la plus jeune population du Danemark.

Plus près de chez nous, l'extension de la ligne de métro No.7 à New York permettra de relier le centre de congrès Javits et l'ouest de Manhattan au reste du réseau.

Toutes ces villes ont su relever le défi du financement du transport collectif et ont su partager de façon équitable les coûts et les retombées des nouveaux équipements. Nous nous sommes donc penchés sur le concept de captation de la plus-value foncière comme mode de financement pour comprendre son impact potentiel sur le financement du transport collectif pour le Grand Montréal.

La captation de la plus-value foncière

D'un premier abord plutôt technique, ce concept de captation de la plus-value foncière est en fait très simple. Il a été testé ici même au Canada lors de la construction du chemin de fer transcontinental du Canadian Pacific Railway de 1881 à 1885, et à Montréal au début du XX^e siècle. En effet, Ville de Mont-Royal fut créée par des promoteurs qui se firent donner des terres en concession contre l'obligation de construire le tunnel sous le Mont-Royal. Pour éviter la spéculation, les initiateurs du projet durent faire preuve d'une grande discrétion et confier à un intermédiaire le mandat d'acquérir les terres nécessaires à la réalisation du projet.

Plus récemment, à New York, les promoteurs privés du projet Hudson Yards se sont engagés à verser plus de 2 milliards de dollars afin de permettre au Metropolitan Transportation Authority (MTA) de réaliser l'extension de la ligne de métro No.7, et développer ainsi un nouveau quartier, ce qui génère des retombées économiques substantielles.

L'application des méthodes de captation de plus-value foncière permet de rencontrer trois objectifs :

- ▣ Réduire le fardeau des contribuables, utilisateurs et autorités gouvernementales en partageant de façon plus équitable les coûts et les retombées du transport collectif.
- ▣ Accélérer la réalisation de projets de transport collectif en introduisant un critère de sélection, soit le potentiel d'autofinancement.
- ▣ Assurer l'intégration harmonieuse, en amont du projet, de l'emplacement des stations et du potentiel de développement immobilier, à l'image de ce qui se fait à Hong Kong, Copenhague ou New York.

C'est donc suite à ces études réalisées en toute transparence et selon les meilleures pratiques internationales que nous avons pris position le 6 mai dernier en faveur du projet de loi n° 38.

Nous soulignons tout particulièrement la pertinence de l'article 10 quant au droit et à l'indemnité d'expropriation, lequel mentionne « *le Gouvernement fournira les biens fonciers à la juste valeur marchande avant prise en compte de la plus-value liée à la réalisation du projet.* »

Cette approche est assez similaire à celle adoptée à Hong Kong par les autorités gouvernementales et la société de transport collectif MTR Corporation Ltd., la référence mondiale en matière d'infrastructures de transport collectif. Sans ce pouvoir d'expropriation, il serait peu plausible de réaliser ces deux projets en 2020.

Nous préconisons également l'intégration de certaines clauses dans ce projet de loi, ou dans les principes directeurs de l'entente entre le Gouvernement et la Caisse, qui auraient pour effet de :

- ▣ Privilégier un système de transport collectif 100% électrifié, automatisé et en site propre.
- ▣ Assurer une obligation d'intégration du cycle de vie des systèmes de transport collectif, suite aux phases de planification, de décision et de réalisation.
- ▣ Intégrer le principe de la captation de la plus-value foncière, afin que les coûts des systèmes de transport collectif soient partagés avec les propriétaires immobiliers qui en bénéficient.

À notre avis, ce projet de loi est l'occasion parfaite de s'appuyer sur un modèle novateur pour la réalisation d'infrastructures au Québec, et d'accroître l'efficacité du processus de planification et de réalisation tout en s'appuyant sur les meilleures pratiques internationales adaptées à la réalité québécoise.

Vincent Joli-Coeur

Vice-président du conseil, Marchés financiers
Banque Nationale du Canada

Table des matières

Résumé	01	Que doit-il arriver dans la région de Montréal pour que la CPVF fonctionne?	17
Introduction	02	▸ Convenir des objectifs des intervenants clés	17
Qu'est-ce que la CPVF?	02	▸ Comprendre la valeur et la capter pour tous les partenaires	17
▸ La CPVF n'est pas chose nouvelle	02	▸ Élaborer de nouveaux modèles de gouvernance et d'affaires.....	17
▸ La CPVF peut créer de la richesse collective et générer des profits.....	03	▸ Protéger les fonds captés	18
▸ Où et quand la CPVF fonctionne-t-elle?.....	04	▸ Assurer l'indépendance de la planification	18
▸ Si la CPVF est une si bonne chose, pourquoi n'y a-t-on pas recours?	05	▸ Garantir la confidentialité	20
Pourquoi la CPVF est-elle importante et quels en sont les avantages?	06	Quels sont les défis associés à la mise en œuvre de la CPVF?	21
▸ La CPVF est importante à Montréal pour les raisons suivantes.....	06	▸ Acceptation du principe de CPVF et de ses avantages.....	21
▸ La croissance de la région de Montréal.....	06	▸ Volonté de changer et d'agir	21
▸ La CPVF est plus facile à mettre en œuvre en partenariat avec des propriétaires de premier ordre, réputés et solvables.....	10	▸ Collaboration entre les intervenants clés des secteurs public et privé.....	21
▸ La CPVF aide à construire des villes plus compétitives et de meilleure qualité	10	▸ Modification possible de la politique et de la stratégie	23
▸ La CPVF aide à créer des collectivités locales durables, plus saines.....	10	▸ Modification possible du cadre juridique	23
▸ Autres avantages	12	▸ Modification possible des méthodes d'évaluation	23
Définition de la CPVF	13	Étapes à venir	24
▸ Méthodes fondées sur le développement immobilier	13	▸ Mesures à court terme	24
▸ Méthodes fondées sur la fiscalité.....	15	▸ Mesures à long terme	25
▸ Une combinaison de méthodes.....	16	Bibliographie	27
		Annexe – Exemples de méthodes de CPVF	28

Résumé

Le présent document examine l'intérêt des méthodes de captation de la plus-value foncière (CPVF) pour Montréal et le Grand Montréal. Il s'intéresse à la mise en œuvre des méthodes de CPVF au voisinage des stations dans le monde. Tout indique que l'amélioration de la mobilité découlant de la création de nouveaux services de transport fait augmenter la valeur foncière et la valeur du développement. Cela est admis d'emblée par l'industrie immobilière. Aussi apparaît-il juste qu'une partie de la richesse créée par le nouveau service de transport serve à financer l'installation de l'infrastructure de transport collectif. Il s'agit donc de trouver des méthodes de CPVF qui répondent aux besoins à la fois du secteur public et du secteur privé ainsi que des projets et des lieux permettant d'appliquer ces méthodes avec succès. Le présent document explique comment cela peut être accompli.

Montréal doit impérativement se doter d'un réseau de transport collectif de premier ordre si elle veut conserver son caractère de ville internationale. Un tel réseau assure non seulement la compétitivité économique d'une ville, mais contribue également à créer un cadre de vie agréable et durable. Il contribue également à réduire les atteintes à l'environnement en favorisant le recours au transport collectif et à la bicyclette ainsi que la marche, ce qui libère de la capacité sur le réseau routier au profit des usagers qui n'ont d'autre choix que d'emprunter ce réseau. Les méthodes de CPVF sont une source de financement et de viabilité financière qui peut contribuer de façon importante à l'amélioration des infrastructures de transport.

Le présent document décrit diverses méthodes de CPVF, certaines basées sur le développement immobilier, d'autres fondées sur la fiscalité, et donne des exemples de mise en œuvre de ces méthodes en différents endroits dans le monde. Il explique également que la CPVF est un moyen auquel le Grand Montréal pourrait fort utilement recourir en vue de se doter d'un réseau de transport collectif de premier plan, de nature à préserver sa compétitivité sur le plan international ainsi que sa qualité de vie.

Si Montréal doit utiliser des méthodes de CPVF, certaines mesures essentielles devront être mises en œuvre :

- ▶ Convenir d'objectifs avec les principaux intervenants
- ▶ Comprendre la valeur et la capter pour tous les partenaires
- ▶ Élaborer des modèles de gouvernance et des modèles d'affaires
- ▶ Protéger les fonds captés pour le projet de transport
- ▶ Protéger l'indépendance de la planification
- ▶ Protéger la confidentialité
- ▶ Sélectionner des projets-pilotes prêts à être mis en œuvre

De plus, un certain nombre de défis devront être relevés :

- ▶ Acceptation du principe de CPVF et de ses avantages
- ▶ Volonté de changer et d'agir
- ▶ Collaboration entre les intervenants des secteurs public et privé
- ▶ Modification possible de la politique et de la stratégie
- ▶ Modification possible du cadre juridique
- ▶ Modification possible des méthodes d'évaluation

Enfin, ce document énumère certaines des prochaines étapes à envisager dans l'éventualité où l'on déciderait de mettre en œuvre les méthodes de CPVF à Montréal et de s'assurer les contributions financières nécessaires à la réalisation des projets de transports.

Introduction

Le présent document est une introduction au concept de la captation de la plus-value foncière (CPVF). Il explique en quoi consiste la CPVF et en quoi elle peut contribuer au financement des services publics. Il s'intéresse plus particulièrement à la hausse de la valeur foncière et de la valeur du développement au voisinage des stations, de même qu'à la façon de capter cette augmentation de valeur à des fins de financement du transport collectif et de création d'une ville qui soit compétitive et qui offre un cadre de vie sain, de nature à assurer une qualité de vie remarquable à ses habitants, à ses entreprises et aux visiteurs.

Qu'est-ce que la CPVF?

La captation de la plus-value foncière (CPVF) consiste à capter l'augmentation de la valeur des terrains et des immeubles écoulant de l'amélioration de l'accès à un moyen de transport. Un meilleur accès a une valeur qui se traduit par une hausse de la valeur des terrains et des immeubles, tout comme d'avoir une propriété aux abords d'un plan d'eau. Le présent document de discussion porte sur la plus-value créée aux abords des stations.

La CPVF n'est pas chose nouvelle

Le concept de CPVF n'est pas nouveau. Le Canada a même été un pionnier en ce qui a trait à la CPVF comme moyen de financer la construction d'infrastructures ferroviaires. La construction du Chemin de fer Canadien Pacifique (CFCP) a été partiellement financée par l'octroi de droits de construction aux promoteurs de ce chemin sur une bande de terrain de 48 milles de largeur en bordure du tracé. C'est le Canadien Pacifique qui a déterminé l'emplacement et la configuration des villes dans le nouveau Canada, et ce, sur la base de la plus-value potentielle à capter aux abords des gares afin de financer partiellement la construction de la voie ferrée transcontinentale (réf. 1).

À l'échelon local, au début du XX^e siècle, concurremment avec l'élaboration du coûteux projet de construction d'un tunnel sous le mont Royal, la Canadian Northern Railway (CNR) avait prévu de développer la zone à faible valeur foncière située au nord du mont Royal dans l'idée d'en financer la réalisation en vendant des terrains à usage résidentiel. Une fois le tunnel complété et Ville de Mont-Royal reliée au centre-ville, on a assisté à une nette augmentation de la valeur des immeubles. Ville de Mont-Royal est née de cette façon, dans la foulée d'une CPVF destinée à financer la construction d'une liaison ferroviaire (réf. 2).

À Londres, en Angleterre, le réseau de transport souterrain a utilisé la même formule en 1863, c'est-à-dire qu'il a capté la plus-value foncière générée aux abords d'une gare afin de financer le tronçon de ligne suivant. Il est possible aujourd'hui d'utiliser cette formule au profit de la population et des entreprises du Grand Montréal.



Tunnel du CNR sous le mont Royal, Montréal, QC, 1918 (réf. 3).

La CPVF peut créer de la richesse collective et générer des profits

À Londres, le prolongement de la ligne Jubilee entrée en service en 1979 a entraîné une augmentation de 13 milliards £ de la valeur des terrains et des immeubles au voisinage des 10 stations situées entre Stratford et Waterloo, comparativement à un coût en capital de 3,5 milliards £. Deux rapports étayent ces chiffres. Un rapport réalisé pour le compte de «Transport for London» a évalué à 3 milliards £ environ la hausse de valeur pour deux des stations uniquement (réf. 4). On estime que 10% environ de cette plus-value, principalement générée par des travaux immobiliers dans Canary Wharf, ont été captés au profit du projet.

Par ailleurs, selon une enquête nationale menée au Royaume-Uni en avril 2012, les immeubles situés dans un rayon de 500 m d'une station de métro ont vu leur valeur augmenter de 9% de plus que les immeubles semblables situés ailleurs le long d'une même ligne. L'enquête menée en 2010 avait donné un chiffre de 7% (réf. 5).

En Amérique du Nord, une série d'enquêtes ont révélé des hausses allant de 0% à 120%. Une étude réalisée récemment à Montréal a constaté par exemple des hausses de valeur de 13% dans un rayon de 500 m d'une station de métro, de 10% dans un rayon de 1 km et de 5% dans un rayon de 1,5 km (réf. 6).

Enfin, en mars 2013, une étude publiée aux États-Unis par la National Association of Retailers et l'Association of Public Transit Authorities, a révélé qu'en moyenne, dans la zone étudiée, le développement aux abords des stations avait été supérieur de 41,6% au développement dans l'ensemble de la région. Les stations ont également eu un effet sur la résilience de la valeur immobilière, qui s'est révélée être favorablement sensible à une bonne mobilité et à une haute fréquence de service. Enfin, l'étude a révélé que les ménages habitant aux abords d'une station se trouvent plus facilement du travail et ont des frais de déplacement moins élevés que les ménages de la région dans leur ensemble (réf. 7).

Le projet de réseau ferroviaire Crossrail est un des plus importants projets d'infrastructure entrepris au Royaume-Uni à ce jour. Le réseau réduit le temps nécessaire pour traverser Londres et la congestion, de même qu'il améliore la mobilité. De plus, il illustre le phénomène de l'augmentation de la valeur des terrains et des immeubles au voisinage des stations.

- Une étude réalisée par l'agence immobilière GVA a révélé qu'entre 2008 et 2013, 41% des demandes de permis de construction concernant un terrain situé dans un rayon d'un kilomètre d'une gare du réseau Crossrail mentionnaient le nouveau réseau ferroviaire comme argument à l'appui du projet de construction et que ces demandes représentaient 53 millions de pieds carrés de locaux à usage résidentiel, industriel et commercial.
- Crossrail pourrait contribuer à faire augmenter de 5,5 milliards £ la valeur globale de l'immobilier résidentiel et de l'immobilier d'entreprise le long de son tracé sur la période allant de 2012 à 2021, selon l'étude réalisée par GVA pour le compte de Crossrail.
- La valeur en capital des locaux d'entreprise situés aux abords des stations de Crossrail dans le centre de Londres devrait connaître un supplément de hausse de 10% par rapport à une projection de hausse de base déjà importante sur un horizon de 10 ans.
- La valeur en capital des locaux résidentiels situés aux abords des stations de Crossrail devrait enregistrer des suppléments de hausse de 25% et de 20% respectivement dans le centre de Londres et dans les banlieues, toujours par rapport à une projection de hausse de base (réf. 8).



Station Canary Wharf – Impression architecturale (réf. 8).

Plusieurs exemples à travers le monde illustrent le fait que le transport collectif fait augmenter la valeur des terrains et des immeubles au voisinage des stations et comment une stratégie de CPVF bien conçue et bien exécutée peut faire en sorte qu'une proportion importante de la hausse de valeur puisse servir à financer le transport collectif.

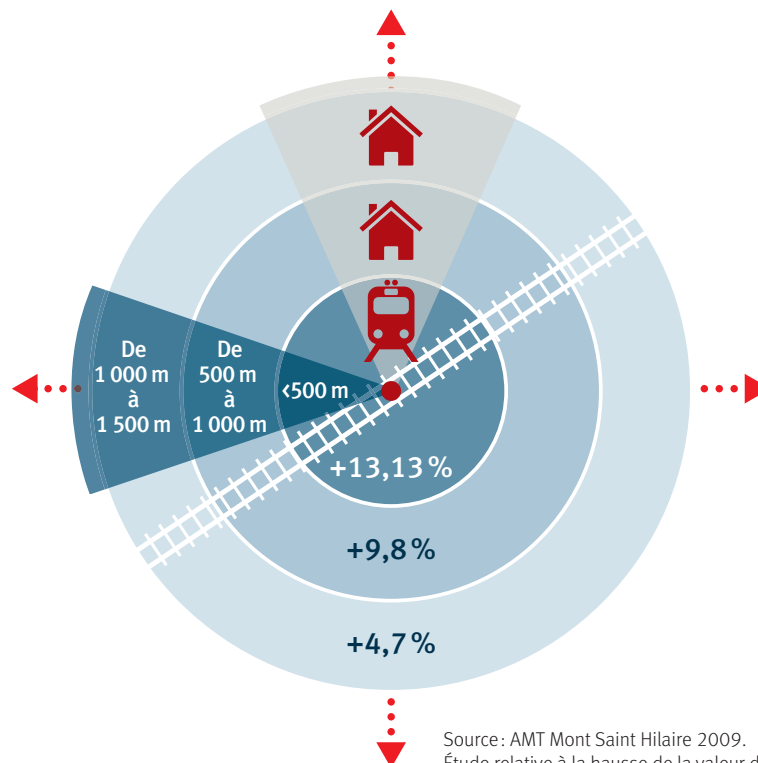
Où et quand la CPVF fonctionne-t-elle ?

Lorsque les gens se rendent compte qu'une chose a de la valeur, ils n'hésitent pas à payer pour l'obtenir. À titre d'exemple, ils vont souvent payer plus cher pour une maison située dans un endroit qui leur donnera accès à une bonne école ou pour un logement avec vue sur un plan d'eau. De la même façon, si une maison assure un bon accès aux lieux qui intéressent les ménages et les entreprises, elle se vendra plus cher. C'est un fait que l'industrie et le marché immobiliers connaissent et acceptent et que d'abondantes données illustrent comme en témoignent les exemples cités plus haut. En d'autres termes, l'argent traduit la valeur générée par l'amélioration de l'accessibilité, et l'accessibilité rend le terrain plus productif, c'est-à-dire qu'elle le rend plus précieux.

La hausse de la valeur due à l'amélioration de l'accessibilité varie selon les conditions locales. Dans le cas du prolongement de la ligne de système léger sur rail (SLR) de Croydon dans le sud de Londres, par exemple, la hausse de la valeur a été négligeable parce que le secteur possédait déjà de bonnes liaisons de transport collectif (réf. 9). Dans d'autres cas, cependant, lorsqu'il existe un problème aigu de congestion et que l'amélioration de l'accès entraîne une transformation, la hausse de la valeur peut être importante. Selon une hypothèse prudente, la hausse de la valeur des terrains et des immeubles situés dans un rayon de 1 km d'une station est de 10 % lorsque la station est reliée aux

lieux où les gens souhaitent se rendre et que le marché immobilier est orienté à la hausse. Selon une étude de Parsons Brinkerhoff, la hausse de la valeur en capital se situe entre 10 % et 50 % (réf. 10). Il s'agit, pour le propriétaire foncier ou pour le promoteur immobilier, d'un apport d'argent, d'un supplément de profit qu'il n'obtiendra que si l'accessibilité est améliorée. Il est donc raisonnable de répartir le supplément de profit généré par une station entre l'organisme qui construit les gares et les propriétaires fonciers afin d'assurer la construction des gares. Il faut que les deux acteurs collaborent pour qu'une gare soit construite. Cela est particulièrement vrai lorsque les demandes visant à obtenir un accès se multiplient et que les fonds publics susceptibles d'être affectés à la construction d'équipements d'infrastructure sont limités. La plus grande partie de la hausse de valeur sera générée dans un rayon de 1 km de l'équipement de transport. Il est donc nécessaire d'explorer les possibilités de captation de la hausse de valeur dans le cadre d'un partenariat entre les secteurs public et privé. Cela veut dire que la CPVF exige une collaboration entre les acteurs de l'industrie immobilière et le secteur public, lequel a dans une grande mesure la responsabilité de fournir les moyens de transport.

Le graphique reproduit ci-dessous, tiré de l'étude menée à Montréal, illustre ce fait.



Source : AMT Mont Saint Hilaire 2009.
Étude relative à la hausse de la valeur des immeubles résidentiels.

Si la CPVF est une si bonne chose, pourquoi n’y a-t-on pas recours ?

Une partie du problème réside dans le fait que le système actuel est incapable de libérer et conséquemment de capter la valeur ajoutée. Cela tient d’une part à la réglementation et aux procédures instituées en vue d’assurer l’indépendance du processus de planification ainsi que la transparence et l’équité dans les dépenses publiques, d’autre part à l’exigence de confidentialité des promoteurs immobiliers. Du point de vue du secteur privé, il n’est ni possible ni souhaitable de délivrer des permis de construire sur la base d’une promesse du promoteur de financer une infrastructure de transport. Du point de vue du secteur privé, il est difficile pour les promoteurs de collaborer les uns avec les autres en raison

des caractères confidentiel et concurrentiel de l’activité de promotion immobilière. Les nouvelles méthodes de CPVF visent à libérer la richesse créée et à surmonter ces difficultés tout en préservant la confidentialité ainsi que l’intégrité publique. Les avantages sont substantiels, et le caractère équitable d’un partage de la richesse créée ne fait aucun doute. Par ailleurs, il semble juste que les bailleurs de fonds d’une ligne de transport nouvelle, génératrice d’un supplément de richesse et de profit, perçoivent une partie de ce supplément. Il existe donc un argument de poids en faveur d’un partage plus équitable entre ceux qui créent la richesse et ceux à qui la richesse profite.

Don Riley, promoteur spécialisé dans l’immobilier d’entreprise, également propriétaire d’immeubles à usage commercial et industriel, qui a son siège social à Londres, a tiré des millions de £ du prolongement de la ligne Jubilee dans la partie sud de Londres. M. Riley possédait de nombreux immeubles dans le secteur délabré de Southwark, immeubles qui ont vu leur valeur grimper en flèche lorsque la nouvelle ligne de métro est entrée en service. Cette hausse de valeur a découlé du fait que le quartier de Southwark a ainsi été relié au centre de Londres ainsi qu’au quartier des affaires, à Canary Wharf, aux quartiers portuaires et à l’aéroport de la ville. M. Riley a écrit un livre intitulé « Taken for a Ride », dans lequel il chiffre les hausses de valeur foncière et de valeur locative générées par la construction de la nouvelle ligne de métro au voisinage des stations. Il a compilé les valeurs enregistrées au fil du temps. Heureux d’avoir bénéficié de telles retombées, il est toutefois convaincu qu’une partie de la richesse créée aurait dû revenir à ceux qui ont créé cette richesse – à savoir les bailleurs de fonds de la ligne Jubilee – en dernière analyse les contribuables (réf. 11).

—

« Une partie du problème réside dans le fait que le système actuel est incapable de libérer et conséquemment de capter la valeur ajoutée. Cela tient d’une part à la réglementation et aux procédures instituées en vue d’assurer l’indépendance du processus de planification ainsi que la transparence et l’équité dans les dépenses publiques, d’autre part à l’exigence de confidentialité des promoteurs immobiliers. »

—

Pourquoi la CPVF est-elle importante et quels en sont les avantages ?

La CPVF est importante à Montréal pour les raisons suivantes

- ▶ Elle aide à réaliser la croissance économique d'une manière respectueuse de l'environnement.
- ▶ Elle aide à créer une région métropolitaine plus compétitive ainsi qu'une meilleure qualité de vie pour la population et les entreprises.
- ▶ Elle aide à construire des collectivités locales plus durables, plus saines.
- ▶ Elle aide à réduire le coût de la vie.
- ▶ Elle aide à réduire la congestion et la pollution.

La croissance de la région de Montréal

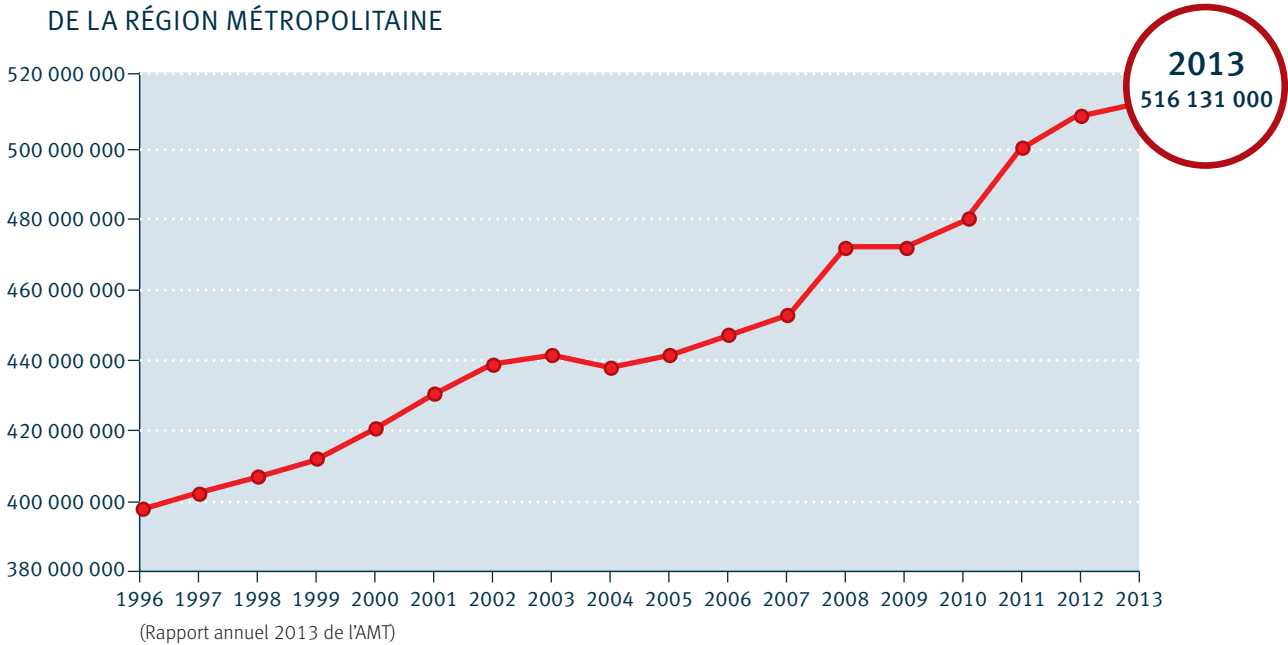
On prévoit que la population du Grand Montréal passera de 3,8 millions d'habitants en 2010 à 4,3 millions en 2031, ce qui représente une augmentation de 750 000 habitants par rapport à 2006. La population vieillit, et le vieillissement s'accéléralera entre aujourd'hui et 2031, quand le quart de la population aura 65 ans ou plus. Le plus fort taux de croissance de la population s'observe dans les secteurs où la densité résidentielle est faible, et le taux d'utilisation d'une automobile, élevé (réf. 12). Le taux de croissance du parc automobile est deux fois plus élevé que celui de la population. L'accroissement du nombre d'automobiles s'est chiffré à 300 000 sur la période allant de 1998 à 2008. Cet accroissement entraîne une congestion croissante du réseau routier et il affaiblira la compétitivité économique de Montréal à l'échelle nationale et à l'échelle internationale. Le corridor de l'autoroute 10, par exemple, l'une des voies de la région dont le débit est le plus élevé, subit cette pression. L'achalandage du pont Champlain a augmenté de 88 % sur une période de seulement 20 ans, soit entre 1978 et 1998. On estime que l'achalandage actuel tourne autour de 49 millions d'automobiles par année (réf. 13 et 14), ce qui fait du pont Champlain le pont qui a l'achalandage le plus élevé au Canada. Il en résulte que l'achalandage en heure de pointe va en augmentant et que l'heure de pointe s'allonge sans cesse.

Une telle situation ne peut durer, dans quelque ville que ce soit, et rend nécessaire un réseau de transport collectif de premier ordre en complément du réseau routier. Aucune ville dans le monde n'a réussi à combler ses besoins en transport au moyen de la seule automobile particulière. C'est une simple question d'arithmétique.

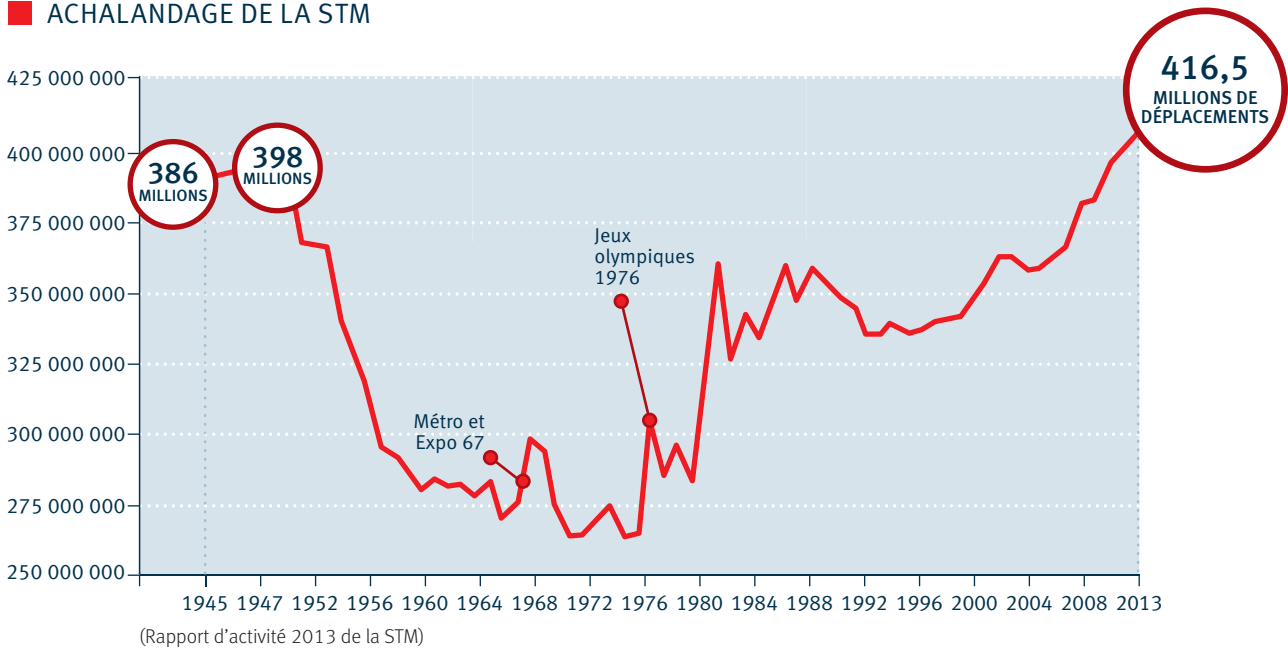
Le taux d'occupation moyen d'une automobile particulière dépasse à peine 1 personne, ce qui veut dire qu'il y a plus de sièges vides que de sièges occupés dans le réseau. Par ailleurs, le nombre d'automobiles nécessaires au transport des personnes nécessite beaucoup et de plus en plus d'espace routier. Cet espace de circulation ne peut provenir que de l'espace servant aux échanges entre les gens, en l'occurrence le seul autre espace disponible dans une ville. Le phénomène conduit à une érosion de la compétitivité, car la ville est dominée par l'espace de circulation, et le poumon de sa vie économique et sociale, l'espace d'échanges, régresse à un niveau non viable. La ville perd de son pouvoir d'attraction, la congestion prend de l'ampleur, la pollution s'aggrave, la qualité de vie diminue, et la ville s'enferme dans le cercle vicieux du déclin. La seule façon de construire une ville prospère est de trouver un équilibre entre un réseau de transport collectif de premier ordre, un réseau piétonnier de premier ordre et un réseau routier de premier ordre. Cela permet d'obtenir un maximum de productivité de l'espace de circulation et un maximum d'espace d'échanges et de créer une ville qui soit dynamique, compétitive et pourvue d'un fort pouvoir d'attraction. Heureusement, Montréal possède un centre-ville dynamique, dense, où plusieurs immeubles importants sont en construction. Ce quartier est animé et il fonctionne bien. Cependant, afin de conserver cet atout et de renforcer son pouvoir d'attraction, Montréal a besoin d'un réseau de transport collectif de premier ordre, qui contribuera à préserver cette qualité et cette compétitivité dans un contexte de croissance de la population et de pression grandissante sur le réseau routier.

Il faut reconnaître que Montréal a déjà un réseau de transport collectif de premier ordre, qui est bien utilisé et qui présente d'excellents chiffres d'achalandage, comme l'illustrent les graphiques qui suivent. Il s'agit d'une bonne base pour le réseau de transport dont la ville doit maintenant se doter.

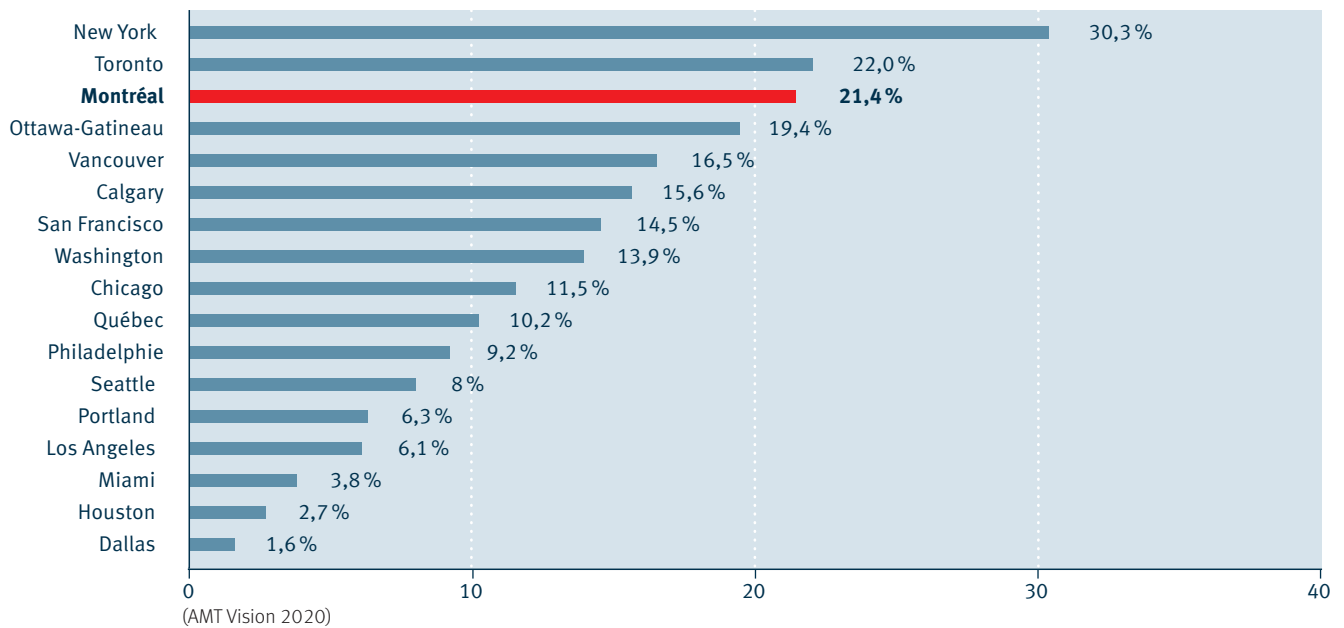
ACHALANDAGE DES RÉSEAUX DES ORGANISMES DE TRANSPORT DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE



ACHALANDAGE DE LA STM



■ COMPARAISON INTERNATIONALE DE LA PART MODALE DU TRANSPORT COLLECTIF – 24H



Cela n'a pas toujours été le cas. La part de marché du transport collectif a diminué, pour ensuite se stabiliser à 22 % entre 1998 et 2003, bien que le taux de possession d'une automobile a diminué de 10 % sur cette période. Il est bon de noter que cette évolution favorable s'est poursuivie : le nombre de trajets en transport collectif a en effet augmenté de 15 % sur la période allant de 2003 à 2008. Sur cette même période, le nombre de trajets en automobile a connu une baisse pour la première fois, en l'occurrence de 1 %. La part du transport collectif était de 25 % en 2008. Il s'agit de l'une des parts de marché les plus élevées en Amérique du Nord, seules New York et Toronto ayant des parts plus élevées.

De plus, l'autorité responsable des transports collectif à Montréal, la STM, est considérée comme un chef de file mondial. Elle a reçu de nombreux prix à l'international, tels le prix d'excellence de la Government Finance Officers Association (GFOA) et les prix attribués par l'American Public Transportation Association (APTA), dans différentes catégories. Enfin, elle est fort bien notée par des agences de notation indépendantes.

Dans le cadre du processus en 7 étapes que décrit le document Vision 2020 publié par l'AMT (réf. 15), on a interrogé les répondants à propos du transport. 82 % des répondants ont indiqué que la congestion constitue un problème majeur, et 66 % que le transport collectif est la solution à ce problème. Ils ont également indiqué que le transport collectif doit être moins coûteux, plus rapide et plus relaxant que le transport automobile. Il s'agit d'une bonne base de soutien au transport collectif. Cette enquête menée auprès de la population du Grand Montréal a eu lieu entre le 26 octobre et le 3 décembre 2010.

Le financement du transport collectif a augmenté de façon importante depuis 1996 suite à la création d'un premier dispositif fiscal métropolitain autonome comportant des prélèvements exclusivement destinés à financer le transport collectif (taxe sur l'essence, droit sur l'immatriculation des véhicules automobiles et 1 cent par 100 \$ de richesse foncière). Au total, les fonds destinés au transport collectif sont passés de 1 milliard de dollars en 1996 à 1,6 milliard de dollars en 2010. Toutefois, la hausse des coûts du transport collectif et la nécessité croissante pour la population et les entreprises de disposer d'un réseau de transport collectif de premier ordre ont fait en sorte que les sources de financement actuelles ne sont plus suffisantes. Le budget d'investissement nécessaire à la réalisation du plan de transport collectif Vision 2020 est de l'ordre de 17 milliards de dollars. Il y a donc lieu de trouver des sources de financement en complément des sources publiques si l'on veut pouvoir réaliser ce plan.

La région métropolitaine de Toronto et de Hamilton (la Greater Toronto and Hamilton Area ou GTHA) a plusieurs caractéristiques et contraintes en commun avec le Grand Montréal. Aussi est-il intéressant de noter que le rapport *Making the Move: Choices and Consequences* du Comité consultatif sur le financement du transport collectif, présidé par Anne Golden, a recommandé que «...Metrolinx adopte une approche proactive et collaborative vis-à-vis du secteur privé en vue de tirer profit de la hausse de la valeur foncière qui découlera de la réalisation des projets de transport rapide des usagers Next Wave» (recommandation 6, décembre 2013). Le Comité regroupe 13 personnes occupant des postes importants au sein des principaux groupes d'intervenants de la GTHA, groupes provenant de tous les horizons politiques. Ce type de comité renvoie au projet de forum mentionné plus loin dans le document. Le Comité a également recommandé que soit créé un fonds à vocation exclusive, protégé, destiné à regrouper l'ensemble des sommes perçues et que tous les projets soient soumis à une analyse de rentabilité rigoureuse et approfondie. Le présent document appuie ces deux points.

Consciente de la volonté des municipalités de tirer profit des possibilités créées par les gares terminales d'autobus, les stations de métro et les gares ferroviaires, l'AMT vise à construire un réseau de transport collectif qui contribue à un développement urbain durable. Cela comprend l'aménagement axé sur le transport collectif («Transit Oriented Development» ou «TOD»). Cela veut dire que le cadre politique est déjà là pour soutenir les méthodes de CPVF renforcées par la constatation d'une insuffisance de fonds pour réaliser la vision 2020 de l'AMT. Le document Vision 2020 attire en effet l'attention sur des mécanismes permettant de capter la plus-value foncière.

La CPVF est plus facile à mettre en œuvre en partenariat avec des propriétaires de premier ordre, réputés et solvables

Il est plus facile de mettre en œuvre des dispositifs de CPVF lorsque les autorités responsables du transport collectif peuvent négocier avec des partenaires immobiliers de premier ordre, réputés et solvables, ce qui est une des caractéristiques distinctives de Montréal. Le fait que certaines des plus importantes entreprises immobilières de Montréal appartiennent à d'importants investisseurs institutionnels devrait assurément favoriser des négociations équitables entre les secteurs public et privé, de même que contribuer à assurer l'acceptabilité publique.

La CPVF aide à construire des villes plus compétitives et de meilleure qualité

La création de collectivités durables, à vocation mixte, aux abords des stations comporte toute une série d'avantages au-delà du financement par CPVF. Tout indique que la hausse de la valeur des terrains et des immeubles au voisinage des stations par suite de l'amélioration de l'accessibilité due à une nouvelle ligne de transport peut être importante et qu'il vaut la peine de chercher à la capter à des fins de financement de la construction de nouvelles lignes de transport. Par ailleurs, un aménagement axé sur le transport collectif aux abords des stations contribue à un accroissement de la fréquentation des moyens de transport et conséquemment des recettes de la ligne de transport et de la viabilité des services locaux, ce qui renforce la qualité de vie et le pouvoir d'attraction et aide à créer une collectivité locale. Un tel aménagement ciblé contribue enfin à réduire la congestion au profit des usagers de la route, ceux du secteur privé comme ceux du secteur public, y compris pour ce qui est du transport des marchandises. Il y a donc, par conséquent, de nombreux avantages à mettre en œuvre une stratégie de CPVF qui aille au-delà du financement du transport collectif.

La CPVF aide à créer des collectivités locales durables, plus saines

Afin de maximiser le potentiel de CPVF, il doit y avoir un lien clair avec la planification de l'occupation des sols, l'urbanisation, la construction de collectivités locales et la proximité des services. Cela veut dire qu'il doit y avoir une politique de planification et un cadre réglementaire à l'échelon municipal favorisant un aménagement axé sur le transport collectif aux abords des stations et une promotion de la densification aux abords de ces gares pour soutenir les collectivités locales et les services dont elles ont besoin. Cela doit également s'accompagner d'un processus d'évaluation des projets continu qui tienne compte de l'avantage que représentent la CPVF et les collectivités locales viables, qui intègre les méthodes d'évaluation actuelles et qui les perfectionne.

Les études révèlent que certaines tendances mondiales au chapitre du mode de vie renforcent le potentiel d'aménagement axé sur le transport collectif et conséquemment l'incidence du financement par CPVF. Une étude du bulletin TOD and Land Use Newsletter au New Jersey (réf. 16) révèle que les jeunes professionnels ayant entre 25 et 35 ans accordent de plus en plus d'importance à la qualité de vie en milieu urbain et souhaitent vivre près d'une station qui contribue à une meilleure qualité de vie. Les gens de la génération du baby-boom, qui s'orientent vers des logements plus petits, optent également pour les commodités du centre-ville et les logements situés à proximité d'une station.

« Il doit y avoir une politique de planification et un cadre réglementaire à l'échelon municipal favorisant un aménagement axé sur le transport collectif aux abords des stations et une promotion de la densification aux abords de ces gares pour soutenir les collectivités locales et les services dont celles-ci ont besoin. »

- Les changements sociaux visent les générations plus jeunes également. En effet, des recherches montrent que le pourcentage de jeunes adultes possédant un permis de conduire est en baisse en Amérique du Nord, en Europe et en Australie. Par exemple, l'Université du Michigan a publié des données faisant état d'une réduction de 5 % du nombre de personnes âgées de 20 à 24 ans titulaires d'un permis de conduire, entre 2004 et 2008 (réf. 17). Ces nouvelles générations n'ont pas grandi à une époque où la voiture était reine et où les jeunes adultes n'aspiraient qu'à une seule chose, s'acheter une voiture tape-à-l'œil. Élevés à l'ère de l'information, ils ne voient pas la nécessité d'avoir une voiture dans les zones urbaines. Posséder le dernier modèle téléphone intelligent est plus important que d'avoir un permis de conduire. Vous ne pouvez pas naviguer sur les réseaux sociaux au volant d'une voiture! Cette situation sera particulièrement vraie pour les gens de la génération Z – les personnes nées après 2002.
- En ce qui concerne la génération Y (les gens nés entre 1979 et 1995) l'utilisation du transport collectif a augmenté de 40 %, selon un rapport du Urban Land Institute (réf. 18).
- Sur le plan des changements en matière de style de vie, la Federal Highway Administration a montré que la demande de logements compacts dans un rayon de 0,5 miles d'une station devrait atteindre plus de 14,8 millions de ménages d'ici 2025, par rapport à 6,2 millions en 2000 (réf. 19). Des preuves démontrent aussi qu'avec l'augmentation du prix de l'essence, les logements sans accès au transport collectif sont plus susceptibles de perdre de la valeur comparativement à ceux situés au centre-ville ou près d'une station. Cette situation a été clairement illustrée dans les villes américaines pendant la dernière crise du carburant. Ainsi, à mesure qu'augmentent la congestion et le coût de l'essence, qu'on accorde une importance accrue à un système fiable de mobilité durable et que les attentes en matière de qualité de vie s'accroissent, la pertinence et l'importance des occasions de TOD et de CPVF augmenteront également (réf. 20).

—

« Il faut aussi examiner de quelle façon la CPVF pourrait faciliter la desserte des centres commerciaux de banlieue existants et proposés, de manière à les relier aux zones résidentielles, au centre-ville et à d'autres centres clés, comme des pôles d'emploi ou des attractions. Il est plus difficile de capter la hausse de la valeur dans le cas de travaux d'aménagement en cours, mais un moyen d'y parvenir consiste à réduire les espaces de stationnement pour intensifier l'utilisation du terrain. »

—

Autres avantages

Le TOD autour de stations offre d'autres avantages également. Plusieurs recherches ont été effectuées pour comparer le coût de la vie lié au TOD à celui associé à la vie de banlieue, qui repose sur la voiture. Ces recherches font état d'un coût de la vie moindre dans le cas des ouvrages TOD, et cet écart ne peut que s'accroître à l'avenir, à mesure que le prix du pétrole et la congestion augmentent. L'Université Griffith de Brisbane a élaboré une série de facteurs de dépendance au pétrole associés à la vie de banlieue axée sur la voiture; ces facteurs illustrent la vulnérabilité de ces logements à l'égard des prix du marché (réf. 21).

De plus, le fait de vivre dans des logements de type TOD a des effets bénéfiques sur la santé des personnes visées, les encourageant à marcher et à utiliser le vélo davantage. La densité des cellules d'habitation renforce le caractère durable des magasins et des services, ce qui accroît le dynamisme et la viabilité commerciale à l'échelle locale : un cercle vertueux s'installe.

Les ouvrages TOD réduisent le nombre de kilomètres parcourus en raison d'un accès amélioré aux services locaux et à d'autres services sur une plus longue distance au moyen du transport collectif. Ainsi, les gens marchent et pédalent davantage pour atteindre les magasins, bureaux et autres services locaux, et l'efficacité de l'infrastructure, tant routière que ferroviaire, s'en trouve améliorée. En conséquence, le coût du transport diminue et la productivité augmente. Cet élément représente un facteur clé pour assurer le succès et le caractère concurrentiel de la ville à l'avenir, et il favorise le développement d'une économie de la connaissance visant les zones TOD et de transport collectif.

Définition de la CPVF

Il importe de fournir une définition claire de la CPVF dans le contexte de ce document, car elle se présente de diverses façons. Comme son nom l'indique, la CPVF consiste à capter, d'une façon ou d'une autre, la hausse de la valeur foncière, mais cela entraîne certaines questions. Cette hausse de la valeur est-elle mesurée selon un ensemble de facteurs, ou bien seulement en fonction de l'accessibilité accrue générée par une amélioration des services fournis en matière de mobilité? Si l'on établit que la CPVF désigne la valeur générée par l'amélioration de la mobilité, cette définition correspond à une réalité plus claire. Cependant, on pourrait affirmer que la valeur générée par la délivrance de permis de planification ou d'intensification des travaux d'aménagement autour d'installations est valide, ce qui élargit la définition. Même si cette dernière se limite à la mobilité, s'agit-il de la mobilité dans son ensemble ou est-il question du transport collectif seulement? Il faut établir une définition claire.

Dans le cadre du présent document de discussion, la CPVF désigne la hausse de la valeur des terrains et des propriétés situés autour de stations, hausse qui découle du service de transport collectif. Ainsi, ce document met l'accent sur le financement par CPVF destiné au transport collectif, qui représente un besoin important à Montréal. Une telle définition de la CPVF ne signifie pas que d'autres formes de production de richesse ne peuvent pas agir parallèlement à la hausse de la CPVF liée au transport collectif. En effet, la hausse associée à la délivrance de permis de planification ou d'intensification de l'utilisation des sols peut générer des fonds supplémentaires et des avantages mutuels.

Cette définition donne lieu à deux types généraux de méthodes de CPVF: celles fondées sur le développement immobilier et celles fondées sur la fiscalité.

Méthodes fondées sur le développement immobilier

Les principales caractéristiques des méthodes fondées sur le développement immobilier sont décrites ci-dessous.

- ▶ Elles ont le potentiel de recueillir des fonds beaucoup plus importants que n'importe quelle solution axée sur la fiscalité à l'heure actuelle.
- ▶ Elles associent directement au projet les apports au titre du financement par CPVF, ce qui génère des profits accrus, et ce lien direct s'avère intéressant pour les promoteurs.
- ▶ Les apports réalisés par CPVF doivent être convenus le plus tôt possible. En effet, les gains les plus importants sont réalisés durant les premières étapes du processus de développement, avant la prise d'options et le transfert de la propriété du site. Tous les apports convenus à cette étape-ci peuvent être comptabilisés dans le cadre du processus d'aménagement subséquent. À mesure que le temps passe et que le degré de certitude augmente, la valeur baisse, car les promoteurs prévoient des hausses de la valeur foncière autour des nouvelles installations. Ainsi, la CPVF doit être assurée avant d'établir l'emplacement de la ligne et des stations.
- ▶ On doit avoir l'impression qu'il existe une insuffisance au chapitre du financement public relativement à un projet particulier reconnu par le secteur privé. Si les propriétaires fonciers et les promoteurs pensent que les nouvelles installations seront totalement financées par le secteur public, ils seront réticents à contribuer au financement par l'entremise de gains liés à la CPVF. Cependant, s'ils croient que le secteur public ne peut pas ou ne veut pas financer complètement le projet et que le seul moyen d'assurer des profits accrus consiste à le financer conjointement avec le secteur public, ils participeront.
- ▶ Les méthodes fondées sur le développement dépendent du marché et peuvent être perçues comme offrant plus d'avantages que les solutions axées sur la fiscalité. Le secteur privé n'aime aucune forme d'imposition et ces méthodes permettent d'harmoniser les intérêts de tous les intervenants. Du point de vue des autorités municipales et provinciales, elles offrent une nouvelle source de financement qui s'ajoute à celui du secteur public, ce qui donne une marge de manœuvre. De plus, elles permettent de se montrer financièrement responsable aux yeux des autorités locales, car elles donnent l'impression qu'on est à la recherche de sources de financement de rechange qui ne reposent pas sur une hausse des impôts.

Il existe deux catégories de méthodes fondées sur le développement immobilier : celle où le fournisseur de services de transport collectif participe directement au développement immobilier et celle où le fournisseur travaille en partenariat avec l'industrie du développement immobilier, sans participer directement aux activités.

Dans la première catégorie, on retrouve les méthodes adoptées par la Mass Transit Railway Corporation (MTR) de Hong Kong et la Japan Railway Construction Public Corporation (JRCA), ainsi que celles appliquées dans le cadre du projet Oerstadt à Copenhague. Ces exemples sont décrits en détail plus loin. Si les autorités de Montréal ou de Québec participent activement à l'application de méthodes fondées sur le développement immobilier, elles auront une maîtrise plus directe et obtiendront des récompenses potentiellement plus importantes. Cependant, ces méthodes exigent de l'expérience et de l'expertise en matière de développement immobilier, car les risques commerciaux peuvent être grands, mais on peut les limiter en embauchant les bons employés ou en faisant appel aux experts appropriés. Toutefois, en ce qui concerne le projet Oerstadt de Copenhague, dans le cadre duquel tout le terrain appartenait à l'État, le marché a changé, le coût du transport a dépassé de loin les prévisions et le développement projeté a pris beaucoup plus de temps que prévu. Habituellement, les autorités responsables du transport collectif ne sont pas prêtes à assumer le rôle de promoteur et des problèmes surviennent à l'égard des risques et des fonds publics. La constitution de réserves foncières est potentiellement attrayante, mais elle comporte un profil de risque/rémunération important qui correspond difficilement au secteur public. En effet, certains affirment que la participation active dans l'industrie du développement immobilier ne fait pas partie du rôle du secteur public, mais la situation change si l'autorité responsable du transport

est propriétaire du terrain entourant la ligne. Dans ce cas, l'autorité peut être bien placée pour participer au développement immobilier et conclure des partenariats de développement conjoint. Comme il est indiqué plus haut, ces risques doivent faire l'objet d'une évaluation attentive et, s'il y a lieu, ils doivent être réduits de manière à limiter au minimum l'exposition des autorités publiques.

La deuxième sous-catégorie de méthodes fondées sur le développement immobilier repose sur la conclusion volontaire d'un partenariat avec le secteur privé où chaque partenaire comprend les activités de l'autre et accepte de partager l'avantage mutuel. Cet avantage réciproque découle du fait que les autorités publiques fournissent l'achalandage qui génère la hausse de la valeur en raison de la mobilité accrue, tandis que le propriétaire foncier/promoteur est propriétaire du terrain et des droits d'aménagement. Les parties sont interdépendantes. Est alors formé un partenariat volontaire où la nouvelle valeur créée par l'achalandage est équitablement distribuée entre le propriétaire foncier/promoteur et le fournisseur pour aider à générer l'achalandage qui produira la valeur. Des ententes relatives à la forme appropriée d'apport du secteur privé sont négociées en fonction des caractéristiques du site et des liaisons assurées par les installations de transport. Un exemple de cette approche adoptée à Édimbourg, en Écosse, est décrit plus loin. L'avantage des méthodes de CPVF fondées sur le développement volontaire est qu'elles n'exigent pas l'adoption de nouvelles lois et qu'elles s'appliquent à l'industrie de l'aménagement. Cependant, elles fonctionnent uniquement lorsque le secteur privé est convaincu que les installations de transport ne peuvent pas être totalement financées par des fonds publics. Cet élément doit être souligné et il façonne les projets choisis sur le plan de l'application des mesures de CPVF.

Résumé des principales caractéristiques des méthodes de CPVF fondées sur le développement immobilier :

- Elles ont le potentiel de recueillir des fonds par CPVF beaucoup plus importants que les autres méthodes.
- Elles associent directement les intervenants qui versent des sommes et ceux qui en profitent.
- Elles sont mieux adaptées aux nouvelles infrastructures de transport collectif.
- Plus les méthodes sont adoptées tôt, plus le potentiel de financement est élevé.
- La plus grande part de la valeur par CPVF est générée dans un rayon de 1 km à partir de la station.
- Les promoteurs doivent avoir l'impression qu'il existe une insuffisance au chapitre du financement public.
- Les méthodes fondées sur le développement volontaire ne nécessitent pas l'adoption de nouvelles lois : elles peuvent être appliquées dès maintenant.
- Elles dépendent du marché et sont axées sur le partage de la valeur supplémentaire générée par l'entremise de la nouvelle desserte du transport collectif.

Méthodes fondées sur la fiscalité

L'autre catégorie principale d'applications de la CPVF vise les méthodes fondées sur la fiscalité. Ces dernières tentent de capter la plus-value découlant d'une accessibilité accrue au moyen de différentes formes de taxes ou de prélèvements à l'égard des projets d'aménagement achevés. Ces prélèvements peuvent être appliqués à des projets en cours de réalisation, mais cela est plus difficile, et ils peuvent prendre diverses formes : districts d'évaluation spéciale, frais d'aménagement, financement par de nouvelles taxes, taxes sur la valeur des terrains, taxes sur l'impact, ainsi que d'autres formes de taxes/prélèvements plafond. Toutes ces méthodes sont décrites en détail dans le rapport de Trillium Business Strategies Inc. intitulé « Land value capture as a tool to finance public transit projects in Canada », publié en mars 2009 (réf. 23). Ces méthodes exigent habituellement l'adoption de lois, sauf s'il s'agit de prélèvements volontaires, comme dans le cas de zones d'amélioration locale où les résidents et les entreprises votent pour qu'un prélèvement soit mis en place. Ces méthodes peuvent être impopulaires auprès du secteur privé et il est déjà arrivé qu'elles entraînent l'élimination ou la déviation des travaux d'aménagement dans les zones faisant l'objet de l'imposition. Ces méthodes peuvent également s'avérer des instruments inefficaces si on essaie de produire de la valeur là où il n'y en a pas, et elles peuvent faire en sorte que d'importantes hausses de la valeur soient manquées, car elles tiennent compte de tarifs de l'impôt fixes. En outre, ces méthodes peuvent avoir un effet dissuasif au chapitre du développement immobilier ou favoriser les projets dans les secteurs plus rentables d'une ville, au détriment des zones plus pauvres. Par exemple, il existe des preuves que lorsque des districts d'impôt sont établis autour de stations pour capter la hausse de la valeur, les promoteurs retardent leurs plans, font dévier leurs efforts vers d'autres zones où l'imposition ne s'applique pas ou construisent juste en dehors de la limite d'imposition, comme dans le cas du réseau de transport rapide LUAS de Dublin et autour de la ligne de métro Sheppard à Toronto. Néanmoins, ces méthodes peuvent être utilisées de manière efficace et elles ont été appliquées avec succès dans le monde : on en retrouve des exemples à la fin de ce document. Les systèmes basés sur la fiscalité sont des instruments imprécis qui n'établissent pas de lien direct avec les personnes qui réalisent les gains directs. Cela signifie qu'il est plus difficile d'établir la chaîne de valeur entre les payeurs et les bénéficiaires, ce qui peut rendre plus complexe l'application des méthodes fondées sur la fiscalité.

Par le passé, le gouvernement britannique a tenté de mettre en place un impôt foncier et d'aménagement, mais, jusqu'à présent, sans succès. Actuellement, les autorités locales britanniques essaient de mettre en place le prélèvement communautaire pour les infrastructures et il existe deux courants d'opinion sur la proposition. Le premier soutient que les frais d'aménagement ont connu quatre échecs depuis 1947, sont mauvais par principe et ralentissent la croissance économique. Selon le deuxième, des frais d'aménagement clairs et nets pourraient représenter un avantage réel, mais des changements doivent être apportés à la structure actuelle (réf. 24).

Résumé des principales caractéristiques des méthodes de CPVF fondées sur la fiscalité :

- ▣ Elles exigent habituellement l'adoption de nouvelles lois.
- ▣ La fiscalité est un instrument imprécis qui peut briser le lien de confiance entre les payeurs et les bénéficiaires.
- ▣ Le secteur privé n'aime pas l'imposition et voit moins de désavantages dans les méthodes fondées sur le développement immobilier.
- ▣ Elles peuvent éliminer, retarder ou faire dévier le développement immobilier dans les zones faisant l'objet de l'imposition.
- ▣ Elles peuvent représenter un désavantage pour les zones plus pauvres, où la valeur des propriétés est plus basse.
- ▣ Des grilles d'imposition fixes peuvent faire en sorte que l'on manque des occasions de développement immobilier offrant des gains très importants, et ils imposent des exigences déraisonnables à l'égard des projets de développement de plus petite taille.
- ▣ Elles représentent un moyen utile de CPVF dans le cadre de projets de développement existants ou de nouveaux projets situés autour de systèmes de transport existants ou financés.
- ▣ Elles ont été utilisées avec succès pour financer des systèmes de transport collectif.

Une combinaison de méthodes

Bien entendu, il est possible de combiner les méthodes et, de fait, il est souvent souhaitable de le faire. Par exemple, il serait tout à fait possible et approprié d'adopter une méthode de CPVF basée sur les contributions volontaires des promoteurs tout en ayant recours à un prélèvement, à des frais d'impact ou à des frais d'aménagement en même temps. Cependant, il faut tenir compte d'un principe clé selon lequel le financement par CPVF découlant de la hausse de la valeur générée par le transport collectif ne peut être capté qu'une seule fois. Il doit être clairement établi que n'importe quels autres frais, prélèvements ou taxes sont associés à d'autres avantages ou visent le financement de routes, de parcs ou de services locaux, etc. Le réseau Crossrail de Londres en est un excellent exemple : on y retrouve des versements volontaires directs ainsi que des taxes ou frais axés sur la zone (prélèvement communautaire pour les infrastructures) qui contribuent au financement du projet. Le milieu des affaires s'est montré largement favorable à ces taxes axées sur la zone, car la ligne renforcera la place de Londres en tant que centre d'affaires.

Il existe aussi d'autres méthodes ayant été utilisées avec succès et qui peuvent s'inscrire dans l'une ou l'autre des catégories décrites ci-dessus. Par exemple, la vente de droits liés à la densité employée dans certains pays sud-américains, la vente de droits relatifs à la propriété du dessus dans le cas de stations ou les contrats de cession-bail. De nombreuses variantes de CPVF peuvent être évaluées une fois que l'on décide d'appliquer ces méthodes.

Dans le contexte canadien, il est intéressant de noter que, dans le cadre de la stratégie d'investissement Metrolinx, on recommande de combiner des méthodes de manière à optimiser l'utilisation des actifs en adoptant une approche fondée sur le développement immobilier et en imposant des frais d'aménagement par l'entremise des municipalités locales.

Que doit-il arriver dans la région de Montréal pour que la CPVF fonctionne ?

Pour que des méthodes de CPVF puissent être adoptées à Montréal, des mesures clés doivent être prises :

- convenir des objectifs des intervenants clés.
- comprendre la valeur et la capter pour tous les partenaires.
- élaborer de nouveaux modèles de gouvernance et d'affaires.
- protéger les fonds captés.
- assurer l'indépendance de la planification.
- garantir la confidentialité.

Ces éléments sont expliqués en détail ci-dessous.

Convenir des objectifs des intervenants clés

Il existe habituellement des divergences entre les différents ensembles d'objectifs. Par exemple, il peut y avoir un conflit entre l'optimisation de la CPVF et le nombre optimal de stations dans le but de maximaliser l'efficacité opérationnelle, ou bien entre les objectifs municipaux d'ordre éducatif, social ou environnemental et la maximalisation du TOD autour des stations. C'est pourquoi une collaboration efficace de tous les intervenants clés du secteur public est essentielle afin de convenir d'un ensemble d'objectifs et de priorités à l'égard de n'importe quel projet de CPVF. Cette coopération peut prendre plusieurs formes (collaboration volontaire, entité ad hoc, réglementation) et la forme du partenariat doit faire l'objet de discussions et d'analyses supplémentaires avec les intervenants clés.

Comprendre la valeur et la capter pour tous les partenaires

Afin de capter la plus-value liée au terrain et au développement découlant du nouvel achalandage, les partenaires doivent être bien conscients d'où se trouve la valeur, des sommes dont il s'agit et des personnes qui en profitent. Ils doivent également comprendre en quoi consiste la valeur pour chaque intervenant clé (municipalité, gouvernement régional, entreprises privées et consommateurs) et la façon de la capter. Un manque de collaboration entraîne une production de richesse moindre. Dans le contexte actuel de hausse de la demande et de diminution des ressources, les richesses produites doivent être partagées équitablement pour faire en sorte que toutes les parties en bénéficient de manière réciproque. La participation municipale aux efforts de CPVF peut permettre de débloquer des fonds et d'en tirer parti à l'échelle locale afin de réaliser des progrès à l'égard des priorités du domaine du transport, en plus d'établir un précédent quant à l'utilisation de nouveaux mécanismes de la part de gouvernements locaux sur le plan de la contribution financière à des projets de transport.

Élaborer de nouveaux modèles de gouvernance et d'affaires

Atteindre les objectifs convenus, déterminer la valeur et la distribuer équitablement exigent l'utilisation de modèles efficaces de gouvernance et d'affaires – cet élément joue toujours un rôle clé. Ainsi, de nouveaux modèles doivent être élaborés pour atteindre les objectifs en matière de CPVF, ce qui exige l'intervention de nombreux partenaires, dont les organismes publics chargés du transport, les services pertinents à l'échelle municipale, régionale et provinciale, ainsi que les différentes entreprises et agences du secteur privé.

Cet effort exige une mobilisation à deux niveaux : d'abord sur le plan stratégique, afin de conclure une entente générale d'application des méthodes de CPVF et, ensuite, sur le plan de l'application elle-même, car c'est à cette étape-ci que la valeur est captée. La ratification des mesures stratégiques est très utile, mais la deuxième étape, celle de l'exécution, est la plus importante.

Le principal avantage pour les promoteurs est que l'argent versé dans le cadre du processus de CPVF est réellement destiné au but poursuivi. En effet, souvent, ils désirent collaborer à l'atteinte d'objectifs convenus, mais ils sont moins enthousiastes à l'idée de participer à la gouvernance du secteur public, compte tenu de sa complexité. Des exemples de réussite peuvent contribuer à montrer que cette complexité peut être gérée et que cela vaut la peine de la surmonter.

Protéger les fonds captés

Un autre aspect clé de n'importe quel projet de CPVF consiste à s'assurer que les fonds amassés sont bel et bien destinés à des projets de transport précis. Les méthodes fondées sur le développement offrent un avantage en cette matière, car d'habitude, tout financement par CPVF peut être directement associé au projet qui génère le financement accru. Ainsi, il est facile de montrer, par exemple, au moyen d'un fonds en fiducie protégé, que tous les fonds amassés dans le cadre d'un projet donné seront utilisés relativement à ce projet.

Assurer l'indépendance de la planification

Il est très important que l'indépendance de la planification soit assurée en tout temps. C'est pourquoi les détails relatifs aux contributions volontaires doivent demeurer confidentiels, de manière à ce qu'aucun agent de planification ne fasse l'objet de pressions indues. Toutefois, les municipalités ont le droit de savoir que la CPVF fait partie du projet et d'aborder les aspects généraux des activités d'aménagement et d'intensification prévues autour des stations. Les fiduciaires ont également le droit de vérifier l'ampleur des ententes de CPVF associées au fonds et de s'informer de la probabilité qu'elles soient acceptées en ce qui concerne l'obtention de permis de planification. L'une des fonctions des fiduciaires consiste à vérifier si un nombre suffisant de paiements de CPVF ont été reçus et si les conditions ont été respectées, car les ententes de CPVF peuvent varier. Cependant, il faut faire attention pour éviter d'exercer une influence induue sur le processus de planification compte tenu du potentiel lié aux paiements de CPVF importants.

L'une des principales caractéristiques du Grand Montréal est la qualité de la planification urbaine par l'entremise du plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). L'aménagement relève de la CMM, et elle a tenu des consultations publiques dans les cinq régions qui la composent : l'agglomération de Montréal, l'agglomération de Longueuil, la Ville de Laval, la couronne Nord et la couronne Sud.

Les objectifs du PMAD sont clairs :

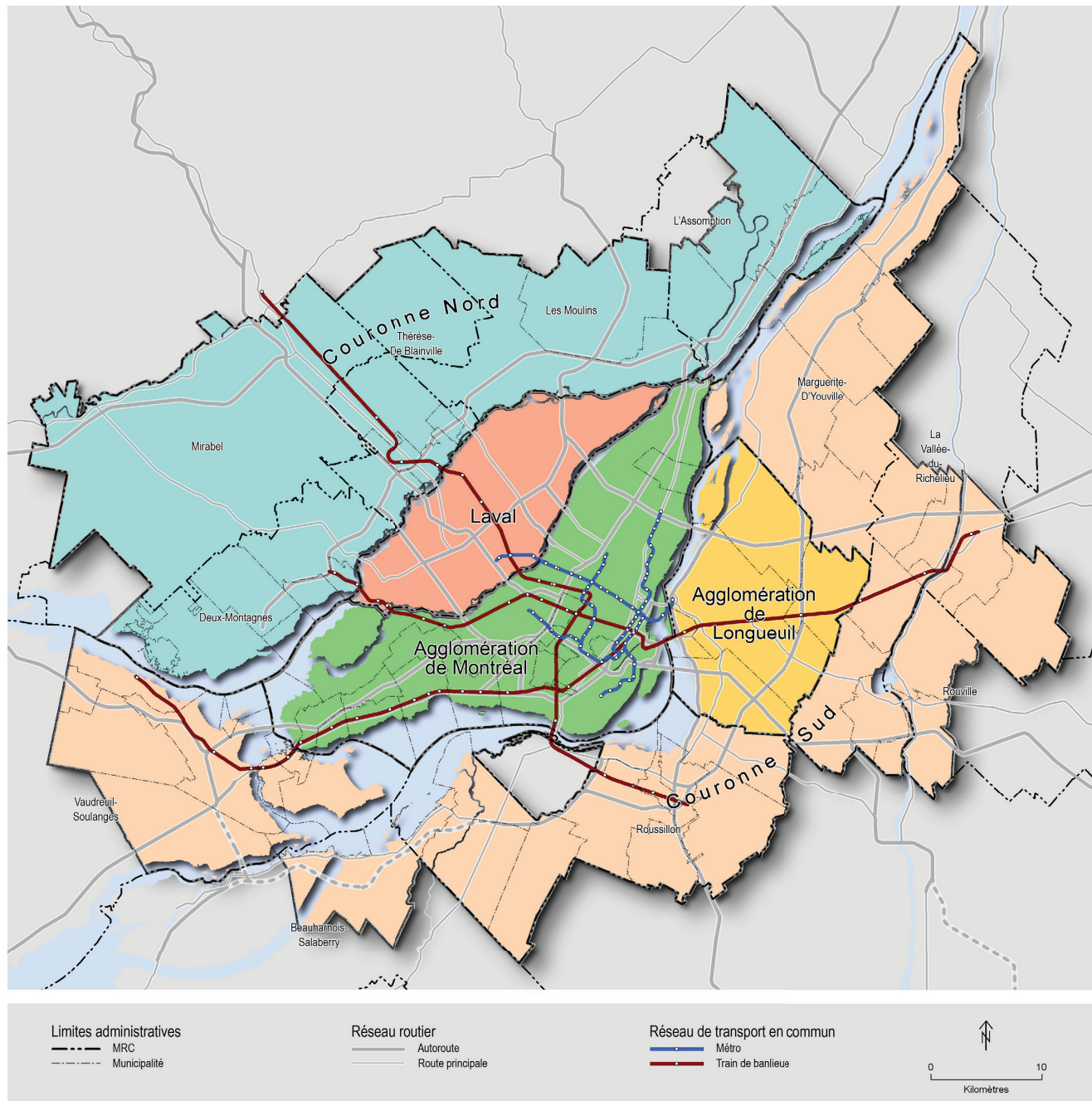
▣ **En matière d'aménagement**, le PMAD établit l'orientation que le Grand Montréal ait des milieux de vie durables. Pour ce faire, le PMAD propose d'orienter au moins 40 % de l'urbanisation projetée dans un rayon d'un kilomètre autour des stations, actuelles et projetées, de métro, de trains de banlieue, de SLR et de services rapides par autobus afin de développer des quartiers de type TOD. Par ailleurs, une densification du cadre bâti est favorisée sur les terrains vacants ou à redévelopper situés à l'extérieur des aires TOD.

D'autres objectifs visent la délimitation du périmètre métropolitain, la localisation des installations métropolitaines actuelles et projetées, l'occupation optimale du territoire agricole et les contraintes géomorphologiques et anthropiques du territoire.

▣ **En matière de transport**, le PMAD établit l'orientation que le Grand Montréal ait des réseaux et des équipements de transport performants et structurants. Pour ce faire, le PMAD propose de développer le réseau de transport collectif métropolitain afin de hausser la part modale du transport collectif, actuellement de 25 %, à 30 % de l'achalandage en période de pointe du matin d'ici 2021 et à 35 % d'ici 2031. Le développement de ce réseau, qui nécessite au moins 23 milliards de dollars d'investissements, est essentiel pour augmenter la mobilité durable et favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dont une grande partie est émise par les véhicules routiers.

Le PMAD propose également le parachèvement de certains tronçons du réseau routier afin d'assurer, plus particulièrement, la mobilité des marchandises et la desserte des principaux pôles d'emplois métropolitains. Il propose également de définir un réseau artériel métropolitain ainsi qu'un réseau de vélo métropolitain qui permettra d'augmenter le transport actif. (réf. 22).

Nous sommes d'avis que les objectifs clairs de la CMM, comme la localisation de zones TOD, garantiront l'indépendance de la planification et faciliteront l'application de la CPVF, car les intervenants du secteur privé connaîtront les règles et s'ajusteront en conséquence.



PMAD

Garantir la confidentialité

Cette question s'avère plus complexe dans le cas des méthodes fondées sur le développement immobilier, car des discussions ont lieu avec différents promoteurs et propriétaires fonciers. Dans le cadre de propositions de développement, il existe toujours une opposition entre, d'une part, l'examen du public et l'accès à l'information et, d'autre part, le respect de la confidentialité. La question ne pose pas vraiment de problème dans le cas des méthodes fondées sur la fiscalité. En ce qui concerne le soutien du secteur privé à l'égard de n'importe quel projet de CPVF, il importe de l'obtenir à deux niveaux. Premièrement, il s'agit de compter sur le soutien global de l'industrie du développement immobilier par rapport à l'application des méthodes de CPVF, et d'obtenir ainsi des conseils quant aux occasions où il faut recourir à ces méthodes. Deuxièmement, il faut obtenir le soutien de promoteurs particuliers dans le cadre de projets précis. La forme que doit prendre le soutien global doit faire l'objet de discussions avec le secteur privé; quant aux discussions approfondies au sujet de projets précis, les partenaires doivent veiller à ce qu'elles demeurent confidentielles. Il ne s'agit pas là d'une nouveauté pour le secteur public, car il est constamment appelé à travailler avec des rapports confidentiels, mais il importe de bien comprendre le cadre de confidentialité et les règles de mobilisation s'appliquant aux deux niveaux de soutien.

New York : Grand Central Terminal

Projet d'aménagement de 210 millions \$ de Grand Central Terminal. Le promoteur du secteur privé, SL Green Realty Corp., a proposé la construction d'une tour de 65 étages à côté du terminal, et il a récemment dévoilé la réalisation de travaux de rénovation de plus de 200 millions \$ pour faciliter la circulation des usagers dans cette importante station. SLG Green Realty Corp. a laissé savoir qu'elle réaliserait les travaux d'aménagement de Grand Central Terminal si la ville l'autorisait à construire 1,6 million de pieds carrés de locaux à bureaux dans l'enceinte.

Le processus de répartition du risque entre les secteurs public et privé est clair, d'après le commentaire d'un représentant du promoteur :

« Nous sommes responsables des dépassements de coûts et de la supervision des travaux de construction. »

– Robert Schiffer, directeur principal de SL Green

Dans un communiqué, la maire adjointe Alicia Glen a décrit la position de l'administration à l'égard du projet :

« Nous croyons qu'une planification intelligente ne vise pas uniquement les immeubles, mais aussi les investissements d'infrastructure et les services dont nous avons besoin pour appuyer la croissance. »

Notre vision pour east midtown met le transport au premier plan et les changements associés au couloir Vanderbilt illustrent cette approche. Avant que le premier employé de bureau ne traverse les portes de ce nouvel immeuble, nous aurons amélioré les quais du métro, les salles des pas perdus et les entrées, ce qui augmentera la capacité de Grand Central et simplifiera la vie de milliers de navetteurs. Voilà le genre de croissance intelligente que nous voulons mettre en place dans la ville. » (réf. 25)



Représentation de 1, Vanderbilt (à gauche) et de Grand Central (à droite). Source : Kohn Pedersen Fox Associates.

Quels sont les défis associés à la mise en œuvre de la CPVF ?

La mise en œuvre des mécanismes de CPVF à Montréal pose les défis suivants :

- Acceptation du principe de CPVF et de ses avantages.
- Volonté de changer et d'agir.
- Collaboration entre les intervenants des secteurs public et privé.
- Modification possible de la politique et de la stratégie.
- Modification possible du cadre juridique.
- Modification possible des méthodes d'évaluation.

Ces défis sont expliqués en détail ci-après.

Acceptation du principe de CPVF et de ses avantages

Il importe que tous les intervenants clés reconnaissent que la CPVF est un outil utile pouvant contribuer au financement futur et à la réussite à long terme de l'infrastructure de transport collectif. Il faut également que soit admis le principe voulant que la CPVF ne soit pas une réponse universelle à tous les besoins en matière de transport collectif. Ce mécanisme est important et représente un apport potentiel de capitaux élevés, mais il n'est pas efficace dans tous les projets. Dans certains cas, il n'y a pas de hausse de la valeur foncière, les gains fonciers qui peuvent raisonnablement être récupérés sont minimes, ou encore la hausse de la valeur foncière est difficilement récupérable. Aussi est-il important de comprendre dans quelles circonstances ce mécanisme peut être utilisé avec le plus de profit. Cela ne signifie pas pour autant qu'un projet qui ne peut générer un financement par CPVF ne devrait pas être exécuté, mais simplement que les mécanismes de CPVF ne sont pas appropriés dans ce cas.

Volonté de changer et d'agir

Il est fréquent que le recours aux mécanismes de CPVF nécessite la remise en question de certains points de vue traditionnels et la volonté de franchir des frontières non traditionnelles avec des partenaires dont les valeurs et les objectifs peuvent être différents. Les avantages potentiels de ces mécanismes pour le Grand Montréal, la population et les entreprises de la région devraient cependant les rendre attrayants et les faire accepter. La volonté de transformer les besoins doit s'accompagner d'une volonté d'agir. Cela exige que des modèles de réalisation soient mis au point de concert avec les intervenants clés.

Collaboration entre les intervenants clés des secteurs public et privé

La concertation est essentielle au succès des mécanismes de CPVF et les autorités publiques devront établir de solides relations de travail avec le secteur privé. La collaboration doit se situer à deux niveaux : des forums d'échange stratégiques et l'établissement de modalités de travail associées à des projets et des lieux d'implantation précis. Cette démarche exigera du temps et des efforts, mais elle rapportera des dividendes. Il importe de reconnaître les besoins mutuels et de comprendre les valeurs et les objectifs même s'ils diffèrent. Les secteurs tant public que privé doivent admettre la nécessité de faire équipe pour mener à bien les projets de CPVF dans l'intérêt des citoyens et des entreprises de la région de Montréal.

Le secteur public doit collaborer avec le marché et comprendre ses forces et ses contraintes. De plus, les services d'urbanisme municipaux doivent être disposés à autoriser et à appuyer – et de préférence à maximiser – le développement à proximité des stations. La création d'une masse critique aux abords des stations est essentielle pour assurer l'existence de centres à vocation mixte dynamiques. Cette condition sous-tend l'ensemble du processus et garantit des retombées en matière de qualité de vie durable et de financement par CPVF.

Le secteur privé doit comprendre les aspects touchant la législation, les approvisionnements et le bien public qui sont du ressort du secteur public. En d'autres termes, les intervenants clés doivent collaborer de manière à stimuler la création d'une valeur et la récupération ultérieure des gains fonciers pour tous.

Le succès de cette collaboration dépendra de trois éléments :

- ▶ l'instauration d'un climat de confiance et de compréhension mutuelle;
- ▶ la détermination des objectifs communs et des avantages à partager;
- ▶ le choix du mode de réalisation. Le principe de CPVF est généralement acceptable pour le secteur privé. L'enjeu fondamental consiste à trouver un mode de réalisation qui assure la stabilité, l'égalité des chances et l'équité. La méthode retenue doit permettre la récupération et un partage équitable des gains fonciers tout en sauvegardant l'indépendance du système de planification, en respectant les règles et les règlements du secteur public et en assurant l'égalité des chances et la confidentialité des partenaires du secteur privé. Comme l'égalité des chances est importante, le recours au mode de réalisation devrait être uniforme. Cela ne signifie pas que la hausse de la valeur foncière sera évaluée et captée de la même manière dans toutes les situations, mais que les principes et le mode de réalisation de la CPVF seront relativement uniformes. Toutefois, comme chaque site et chaque possibilité de développement sont uniques, il est très difficile de prouver que le taux d'uniformité est de 100 %.

L'appui des hauts fonctionnaires est très utile. Par exemple, le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial pourrait exiger que les sources de financement comprennent, dans la mesure du possible, la CPVF dans tous les projets proposés, les ententes ou les autorisations. Il pourrait également être signalé que le financement public du transport collectif est lié à l'appui que démontrent les autorités municipales en adoptant des politiques de planification de TOD qui soient progressistes.

De nouveaux modèles d'affaires devront être établis pour que les mécanismes de CPVF retenus puissent être exécutés. La forme qu'ils prendront dépendra du mécanisme de CPVF ainsi que des points de vue et des objectifs des partenaires. Ces modèles devront tenir compte du fait que la confidentialité est un impératif et sauvegarder l'indépendance du processus d'aménagement du territoire.

Modification possible de la politique et de la stratégie

L'exemple de Toronto illustre bien l'impact de la mise en œuvre de la CPVF sur la politique et la stratégie. La CPVF a été mise à contribution dans la Stratégie d'investissement de Metrolinx, adoptée le 27 mai 2013 comme outil d'investissement potentiellement important dans le transport collectif. L'estimation effectuée par la Stratégie d'investissement du potentiel qu'offrirait la CPVF de générer, à l'aide du processus existant, un flux de revenus anticipés et réservés au projet, est très prudente, et des résultats nettement supérieurs pourraient être obtenus si la CPVF était résolument mise à profit par le gouvernement et les partenaires gouvernementaux, en collaboration avec le secteur privé.

La planification du recours à la CPVF est un excellent test qui confirmera si les promoteurs immobiliers reconnaissent la valeur que représente le transport collectif, et elle est, de ce fait, un bon outil d'évaluation du risque lié à la question de savoir si le développement additionnel attribué à l'accessibilité accrue du transport crée une intensification de la demande et, par conséquent, un accroissement de la CPVF.

Modification possible du cadre juridique

L'utilisation des mécanismes de CPVF soulèvera des questions de droit, mais rien dans le cadre juridique québécois ou canadien n'interdit le recours à la CPVF. Les procédures détaillées qui régiront l'utilisation de la CPVF devront cependant être adaptées.

La CPVF peut être un outil d'optimisation des politiques et des actifs. Les autorités locales détiennent peut-être des actifs importants et pourraient examiner comment les maximiser en faveur de la région de Montréal. Les travaux à cet égard consisteraient pour l'essentiel à déterminer comment créer une intensification de la demande et tirer des revenus additionnels des biens immobiliers publics et des terrains adjacents aux axes de transport appartenant au public et aux actifs des stations. Cet examen pourrait comporter une étude des politiques en matière d'aménagement et des politiques immobilières actuelles visant à assurer qu'elles ne restreignent pas le recours aux mécanismes de CPVF. Elles devraient même être favorables à leur adoption.

Modification possible des méthodes d'évaluation

On mesure traditionnellement l'accessibilité en fonction des minutes et des secondes gagnées par les personnes qui se déplacent – en voiture aussi bien qu'en empruntant les transports collectifs – et des avantages connexes qui peuvent être attribués à la réduction du temps de déplacement en raison de la mise en œuvre d'un projet de transport collectif. Les organismes de transport utilisent cette méthode dans leurs analyses coûts-avantages et d'autres analyses de la planification et des investissements. Le recours aux mécanismes de CPVF exigera que ces méthodes d'évaluation soient étoffées par des analyses de la CPVF. Par exemple, la CPVF nécessitera une approche plus traditionnelle faisant appel à des analyses du secteur immobilier, à des mesures financières et aux rendements, plutôt qu'une méthode d'évaluation fondée essentiellement sur les gains de temps attribuables au transport collectif. À l'heure actuelle, l'analyse coûts-avantages est un moyen efficace d'évaluer des projets de transport, mais la prise en considération de la CPVF pourrait entraîner une double comptabilisation ou mettre en lumière la sous-évaluation de certains systèmes de transport collectif qui créent une valeur substantielle par le recours à la CPVF. Les méthodes traditionnelles d'évaluation du transport collectif ne tiennent fréquemment pas compte de la hausse de la valeur foncière (ni des scénarios de récupération potentielle) parce que l'aménagement du territoire et ce qu'il implique la manière de le modifier ou de le réserver peuvent influencer sur la façon dont on devrait évaluer les investissements dans le transport. Les projections de croissance régionale amènent fréquemment les urbanistes à analyser les investissements en fonction des projections de croissance prescrites d'une région urbaine. Or, si l'on peut démontrer que l'augmentation de la densité sur les terrains des stations ou dans la zone avoisinante peut influencer sur l'achalandage et les retombées financières en raison des changements liés à la politique d'aménagement du territoire, cela aura une incidence sur la décision d'investir, ou de ne pas investir, dans le transport collectif (et la somme des efforts à déployer pour assurer l'accroissement de la densité). Le seul moyen d'en tenir compte est de faire ressortir les interrelations directes qui existent entre l'immobilier et les décisions d'investir dans le transport collectif. Il est avantageux d'évaluer la CPVF parce que cela démontre clairement qu'elle génère une « valeur réelle » qui peut être utilisée pour assurer une meilleure accessibilité et, par conséquent, une compétitivité accrue; ces atouts devraient, à leur tour, soutenir la performance financière du réseau de transport et générer d'autres avantages qui peuvent être quantifiés par diverses méthodes d'évaluation déjà utilisées.

Étapes à venir

Ce document de discussion a exposé en quoi consiste la CPVF et a fait ressortir ses avantages potentiels pour le Grand Montréal. Il a également fait état des défis qui se poseront et des moyens d'action qui devront être mis en œuvre si des mécanismes de CPVF sont utilisés pour contribuer à offrir un transport d'excellente qualité à la population et aux entreprises de l'ensemble de la région. Si les autorités publiques optent pour des mécanismes de CPVF, un plan d'implantation devra être dressé. Ce plan comporterait deux volets, soit des mesures à court terme et des mesures à long terme. Les autorités publiques doivent clarifier les responsabilités au sein de la structure du personnel et des équipes en place pour exécuter ces mesures à court et à long terme. Les mesures à court et à long terme proposées sont décrites en détail ci-dessous.

Mesures à court terme

MESURE 1 Les autorités devraient s'engager publiquement à mettre en œuvre la CPVF dans le Grand Montréal

Les données recueillies dans le monde entier révèlent hors de tout doute qu'une accessibilité accrue se traduit par un apport de richesse substantiel à proximité des stations si les conditions du marché sont propices et si le service de transport est bien localisé et offre les destinations appropriées. De plus, le principe de la CPVF est généralement accepté par le secteur privé. Il est donc justifié que Montréal opte pour le recours à des mécanismes de CPVF dans les situations qui s'y prêtent.

Il serait opportun que les autorités publiques fassent une déclaration préliminaire pour exprimer leur intention d'inclure des mécanismes de CPVF dans leur boîte à outils financière. Une déclaration ferme à cet effet, qui indique leur volonté de collaborer avec le secteur privé, serait non seulement bienvenue, mais également indispensable.

MESURE 2 Les autorités publiques devraient encourager la collaboration entre les organismes publics et privés

Il serait opportun que les autorités publiques établissent des relations avec les intervenants clés des secteurs public et privé pour mobiliser l'adhésion à la CPVF dans la région de Montréal, aux niveaux tant stratégique que local. Au niveau stratégique, cela pourrait donner lieu à des forums d'échange

public-privé. Il faudrait mener des discussions visant à désigner les représentants qui participeraient à ces forums d'échange. Les principaux avantages seraient d'amener les deux secteurs à accorder leur appui général au principe et à jeter les bases d'une collaboration au niveau de chaque projet. La concertation locale, au niveau de chaque projet impliquant les intervenants concernés des secteurs public et privé, est essentielle. Cette collaboration pourrait également être favorable à l'aménagement du transport collectif, car les organismes publics obtiendraient directement l'avis des promoteurs quant aux systèmes de transport qui, selon eux, sont créateurs de valeur et générateurs de CPVF. On pourrait envisager la mise sur pied de comités de développement de projets inspirés de ceux qui ont été créés dans le cadre de certains projets à Londres, tels que Canary Wharf, la gare électrifiée de Battersea et le prolongement de la ligne nord.

Pour que le processus de concertation puisse être amorcé, les autorités publiques devraient envisager d'inviter les intervenants clés à une table ronde pour discuter de la forme que pourraient prendre les forums d'échange public-privé et du mode de réalisation.

MESURE 3 Mettre en œuvre des projets pilotes prêts à être mis en chantier

Le meilleur moyen de démontrer le potentiel de la CPVF, c'est de passer à l'action. La mise en œuvre de la CPVF devrait donc commencer par des projets pilotes prêts à être mis en

chantier. Ceux-ci comporteraient la collecte de données, le contrôle de la performance et des évaluations des avantages de la CPVF pour qu'une base de données sur l'expérience locale soit constituée en vue des analyses de rentabilité à venir. Des plans des sites, des dessins et d'autres éléments d'information relatifs aux projets en question seraient obtenus. À plus long terme, les autorités publiques devront élaborer une méthodologie relative au choix des emplacements, en collaboration avec le secteur privé, pour que les travaux et l'échéancier des projets appropriés soient établis. Plus précisément, dans certains cas, les autorités publiques peuvent choisir les emplacements à proposer. Cependant, pour maximiser la création de la valeur tirée des projets possibles, le secteur privé devrait également suggérer des idées. En fait, certains de ces projets seront réalisés plus efficacement s'ils sont dirigés par le secteur privé.

À court terme, les autorités publiques devraient profiter des forums d'échange proposés à la mesure 2 pour retenir un ou deux projets pilotes prêts à être mis en chantier. Il serait bon que le mécanisme de CPVF choisi dans le cadre de ces projets consiste en une méthode facultative fondée sur le développement immobilier, car ce type de mécanisme ne nécessite pas l'adoption de nouvelles mesures législatives, est en phase avec le marché et peut être exécuté rapidement. Nos travaux préliminaires semblent indiquer que le projet de SLR dans l'axe de l'autoroute 10 (qui partira de Brossard, empruntera le futur pont appelé à remplacer le pont Champlain et achèvera son parcours à une station terminale située au centre-ville de Montréal) soit un candidat idéal. L'autre candidat serait le projet de SLR aéroportuaire qui relierait le centre-ville de Montréal à l'aéroport international Montréal-Trudeau, puis se dirigerait vers l'Ouest-de-l'île jusqu'à Pointe-Claire.

Mesures à long terme

MESURE 4 Mettre en œuvre une structure et des processus pour exécuter des mécanismes de CPVF à long terme

Les autorités publiques, en partenariat avec d'autres intervenants clés, devront en définitive constituer officiellement une équipe responsable de l'exécution à long terme, déterminer son rôle et sa structure et lui confier un mandat et des responsabilités clairs à l'égard de la mise au point des mécanismes de CPVF et de TOD à proximité des stations. Les membres de cette équipe devront posséder un éventail de compétences, y compris une expérience et des qualifications pertinentes dans la conclusion d'opérations immobilières et l'exécution d'activités d'aménagement. Une structure de type propriétaire-participant devra être établie ponctuellement dans le cadre de chaque opération. De plus, il faudra dresser un plan d'exploitation en regard des actifs et, peut-être, créer un type quelconque de comité ou de groupe responsable des investissements. Il convient de noter que les coûts de dotation en personnel associés à ces systèmes seront modestes par rapport à la valeur que représente un programme de CPVF efficace.

MESURE 5 Élaborer et établir des lignes directrices ainsi qu'un cadre relatif aux critères de sélection

Les autorités publiques devraient énoncer les principes d'aménagement qui régiraient tous les TOD et le développement d'un pôle économique.

Cette mesure nécessitera l'exercice d'une diligence raisonnable, des études de marché, des analyses démographiques et une collaboration avec les promoteurs et le secteur privé afin de recueillir des renseignements sur le marché. Puisque l'un des avantages du recours à la CPVF est qu'il permet d'attribuer une valeur pécuniaire au transport collectif, une grande importance devra être accordée aux retombées et aux analyses financières.

Ce processus devra comporter des lignes de conduite et des principes d'aménagement précis au niveau des projets. Cette mesure sera exécutée en partenariat avec les forums d'échange proposés à la mesure 2.

Il est important de préciser que la méthodologie de sélection n'empêche pas qu'un collaborateur du secteur privé propose un site qui se prête à la CPVF. Le secteur privé devrait même être encouragé à le faire. Il devrait revenir aux autorités publiques d'énoncer une série de critères clairs et transparents, à la fois équitables et réalistes, qui pourront être utilisés pour évaluer et, dans un premier temps, considérer des possibilités de CPVF.

Il serait bon que les autorités publiques établissent une méthodologie de sélection des sites qui comprenne des paramètres tels que le manque à gagner en matière de financement, l'opportunité – du point de vue de la valeur – d'offrir une meilleure accessibilité aux principaux sites, le potentiel de TOD à proximité des stations, un schéma d'aménagement favorable, l'attrait exercé sur le marché en matière d'aménagement, et la volonté de tous les intervenants clés d'appuyer le projet.

Les autorités publiques devraient établir un inventaire des zones adjacentes à un service de transport existant ou éventuel qui présentent un fort potentiel de développement.

Enfin, les autorités publiques devront consulter des spécialistes ou des observateurs du marché pour rétrécir le choix des sites à prendre en considération et devront solliciter la participation de la collectivité et des promoteurs. Une fois que les mesures décrites précédemment auront été prises, il sera possible de déterminer les étapes et l'échéancier des projets de CPVF, sous réserve qu'il y ait : a) une valeur à exploiter; b) des partenaires consentants avec lesquels créer cette valeur.

MESURE 6 Élaborer un cadre de travail avec les principaux organismes des secteurs public et privé

Les autorités publiques devraient établir un cadre de travail avec les municipalités ou les grandes villes et leurs services d'urbanisme respectifs pour que les terrains situés à proximité des stations puissent être convertis en centres à vocation mixte et de densité élevée ou pour que les zones ou les axes des stations puissent, dans la mesure du possible, devenir des pôles de croissance urbaine.

De plus, elles devraient créer un cadre de travail en collaboration avec les promoteurs pour tirer parti au maximum de la CPVF afin de financer le transport collectif tout en assurant un rendement juste et équitable au secteur privé.

Ces deux mesures feront appel au partenariat et à la collaboration instaurés au moyen des forums d'échange proposés à la mesure 2. Les autorités publiques devraient également mettre à profit les mécanismes qui se prêtent à la participation de multiples intervenants et les conférences pour faire participer le marché et la population.

MESURE 7 Établir des modèles de gouvernance et des modèles d'affaires pour exécuter les projets de CPVF

Conséquence inévitable de la décision de mettre en œuvre la CPVF, cette mesure exigera du temps et des entretiens avec les principaux partenaires. Les études de cas menées partout dans le monde seront utiles, mais elles devront être adaptées au contexte montréalais. Cette mesure doit être prise en collaboration avec les intervenants clés des secteurs public et privé.

Pour tirer parti des projets pilotes initiaux, il deviendra nécessaire d'officialiser et d'optimiser les initiatives qui présideront à la création et à la mise à profit de mécanismes de CPVF.

MESURE 8 Définir les étapes à suivre et l'échéancier à respecter pour assurer à long terme l'exécution des projets de CPVF dans le Grand Montréal

Les mesures proposées permettront l'exécution de ces projets. Chacun d'eux sera différent et pourra comporter le recours à différents mécanismes de CPVF. Une analyse détaillée, effectuée projet par projet, présidera à leur choix. Les autorités publiques continueront de gagner la confiance requise pour mener à bien leur collaboration avec les partenaires des secteurs tant privé que public en mettant au point un mode d'exécution de la CPVF complexe, responsable et transparent et un programme d'évaluation qui respecte la confidentialité commerciale. On veillera à préciser que la démarche et l'échéancier seront suffisamment souples pour qu'il soit possible de les évaluer et, s'il y a lieu, d'inclure les nouvelles idées et propositions des partenaires des secteurs public et privé.

Bibliographie

1. The Last Spike, Pierre Berton, 2001, Anchor Canada, ISBN 0-385-65841-9
2. <http://www.town.mount-royal.qc.ca/index.php?id=712>
<http://www.railways.incanada.net/candate/tunnel.htm>
<http://www.provincequebec.com/municipalites-of-quebec/town-of-mont-royal/>
3. Musée McCord
4. Property Value Study – Assessing the change in values attributable to the Jubilee Line Extension. Transport for London, mai 2005, JLL London
5. Nationwide Building Society survey of house prices, avril 2012
6. « Mont-Saint-Hilaire Metro Line Land Uplift Study », Montréal, Planification et Innovations, Agence métropolitaine de transport, mars 2011
7. The new real estate mantra – Location near public transportation. The National Association of Retailers and the Association of Public Transit Authorities, mars 2013, États-Unis
8. <http://www.crossrail.co.uk/benefits/crossrail-in-numbers>
9. Land and Property Value and Public Transport Investment – Mapping Changes in Property Values around the Croydon Tramlink, R ARW (ATIS REAL Weatheralls), Geofutures, UCL (University College London) and Symonds Group (2003). Rapport prepare pour RICS, ODPM and DfT, Londres, octobre 2003
10. « What is value capture? », Mark Briggs, Parsons Brinkerhoff, www.pbworld.com, avril 2013
11. « Taken for a Ride », Don Riley. Centre for Land Policy Studies, Londres, 2001. ISBN 1 901202 00 3
12. Plan stratégique de développement du transport collectif 2020 de l'AMT
13. Implementation of a Light Rail Transit System in the Highway 10/Downtown Montréal Corridor. Rapport commandé par l'AMT, février 2007
14. Site Web des Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée
15. Vision 2020 – Transports collectifs d'avenir pour la région métropolitaine de Montréal; plan stratégique de développement du transport collectif, AMT
16. « Who lives near transit », Newsletter of transit-oriented development and land use New Jersey, volume 6, hiver 2010
17. « Update : Percentage of young persons with a driver's license continues to drop », M. Sivak and B. Schœttle, University of Michigan Transportation Research Institute, 20 juillet 2012
18. America in 2013 : An Urban Land Institute survey on views on housing, transportation and community
19. TCRB Report 95, 2007
20. « Driven to the brink – How gas price spike popped the housing bubble and devalued the suburbs », Joe Cortright, CEOs for Cities, mai 2008
21. Securing Suburbia : Oil vulnerability, planning practice and Australian cities. N. Dodson and N. Sipe, School of Environment, Griffith University, Brisbane, 2009
22. Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), 2011. http://pmad.ca/fileadmin/user_upload/pmad2011/documentation/20111208_pmad.pdf
23. « Récupération de la plus-value foncière comme outil de financement des projets de transport public au Canada », Trillium Business Strategies Inc., publié en mars 2009
24. « Point of principle in levy proposals », Stephen Ashworth, Dentons UKMEA LLP, Planning Magazine, 17 mai 2013
25. <http://www.crainsnewyork.com/article/20140908/BLOGS04/140909874/-210m-upgrade-for-grand-centrals-subway-unveiled>
<http://online.wsj.com/articles/sl-green-realty-corp-details-transit-upgrades-to-grand-central-1410228726>

Annexe – Exemples de méthodes de CPVF

Exemples de méthodes de CPVF fondées sur le développement immobilier

Mass Transit Railway Corporation (MTR), Hong Kong

La MTR est une société publique détenue en majorité par le gouvernement de Hong Kong. Le gouvernement confère à la MTR des droits exclusifs sur les baux fonciers d'une durée de 50 à 70 ans contrôlés par l'État et des droits d'aménagement connexes au-dessus des stations et sur les terrains adjacents. La MTR subdivise les grandes parcelles louées par l'État en petites parcelles qui sont offertes aux promoteurs privés dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle. Les prix reflètent l'accroissement de la valeur foncière attribuable à la proximité de la station. Hong Kong est l'un des rares endroits dans le monde où un organisme de transport réalise des bénéfices. Ceux-ci résultent en grande partie du succès du développement immobilier qui découle de l'accessibilité rendue possible par le transport collectif.

Tokyo (Japon)

Les sociétés ferroviaires de Tokyo utilisent des modèles de captation de la valeur foncière pour financer le transport et dégager des bénéfices. Leur approche est différente de celle de Hong Kong parce que les sociétés nippones ne se contentent pas de construire des bâtiments : elles érigent de nouvelles villes sur des terrains en friche. En raison du ralentissement économique, elles ont créé de nouvelles sources de revenus et de nouvelles approches telles que des partenariats stratégiques et le développement intercalaire stratégique, par exemple l'aménagement de centres commerciaux urbains au-dessus des stations terminales des systèmes sur rail urbains et à l'intérieur de celles-ci. La Japanese Railway Construction Public Corporation prend part à des projets ferroviaires qui, en plus d'assurer des services de transport, améliorent le milieu urbain. Cette société utilise également un programme de réajustement foncier qui consiste à réserver des terrains pour le chemin de fer en substituant des terrains acquis au préalable par les municipalités dans une zone d'aménagement intégré.

Oerstadt (Copenhague)

Ce projet était une cœntreprise de l'État danois et de la Ville de Copenhague. L'État avait fait don de 310 hectares de terrain entre la ville et l'aéroport et le pont Öresund qui relie le Danemark à la Suède. L'idée était de financer un système de transport rapide sur rail à destination de l'aéroport et du pont en récupérant les gains fonciers attribuables à l'accessibilité plus grande du transport rapide. La valeur récupérée devait couvrir les immobilisations. De plus, l'imposition de taxes foncières avait été prévue pour créer un flux de revenus destinés à financer les coûts d'exploitation ou de rembourser les prêts nécessaires à la construction. Une nouvelle société d'aménagement avait été créée pour exécuter le projet. Malheureusement, la mise en service du transport rapide a été retardée de trois ans et a occasionné un dépassement de budget de 800 millions €. Cette situation a été attribuée à un mauvais synchronisme avec l'économie et à une demande nulle dans le domaine de l'aménagement. Le développement urbain amené par le transport rapide est une réussite pour de nombreux motifs, mais on peut aussi tirer des leçons de cette étude de cas en ce qui concerne les risques associés à l'aménagement et à la construction d'un réseau de transport.

Canary Wharf, Londres

Dans le quartier des docks à Londres, le secteur privé et les instances qui font la promotion des entreprises sans but lucratif ont collaboré avec le secteur public pour susciter un débat, des tensions et une concertation qui ont permis la production d'analyses de rentabilité rigoureuses, la reddition de comptes et l'exécution de projets de transport réussis à Londres. Dans certains cas, les projets et les plans de transport ont été ajustés en fonction de l'expérience et du savoir-faire du secteur privé; une importante valeur publique et privée a ainsi été créée. Par exemple, Canary Wharf Group, la société d'aménagement et de gestion responsable de Canary Wharf Estate, fait participer et finance directement des experts-conseils pour effectuer des recherches, planifier et défendre trois générations de services de transport rapide, soit le système léger sur rail du quartier des docks, le prolongement de la ligne Jubilee et Crossrail. Canary Wharf Group a contribué aux projets de transport rapide en accordant son concours financier et en assumant certains

risques. Ce groupe collabore avec London First, une coalition de gens d'affaires qui œuvre dans les domaines des orientations stratégiques, de l'aménagement et de la défense des droits et s'est donné pour mission de faire de Londres le meilleur endroit où faire des affaires dans le monde. Cette initiative visait à donner plus de poids aux analyses de rentabilité, avec l'appui du secteur privé, et a abouti à l'imposition de nouvelles taxes sur l'aménagement et à la participation des entreprises au financement du transport collectif.

Canary Wharf sera l'une des plus importantes stations de Crossrail. Tout comme la station Canary Wharf Tube, qui se trouve non loin de là, la nouvelle station de Crossrail sera construite dans le quartier des docks. La station et l'aménagement prévu des aires de vente au détail et de parcs dont l'aménagement est prévu occuperont six étages.

En contrepartie de l'accès à cette nouvelle station qui reliera en 39 minutes le quartier des affaires de Canary Wharf à l'aéroport Heathrow, le promoteur du secteur privé a accepté de verser une contribution de 150 millions £, soit environ 33 % des coûts de construction totaux. Le périmètre de la station a été conçu et construit pour le compte de Crossrail par Canary Wharf Contractors Limited, une filiale à part entière de Canary Wharf Group plc. Les travaux sont exécutés à un prix fixe de 500 millions £, dont une partie sera assumée par CWG.

Edinburgh Rail Ltd

Le mécanisme de CPVF utilisé par Edinburgh Rail repose sur un partenariat volontaire avec les promoteurs et les propriétaires fonciers. La société négocie des accords de contribution avec les promoteurs à proximité des stations projetées. Ces accords reposent sur un partage des gains fonciers entre le promoteur et le transporteur. Les fonds générés par ce mécanisme sont déposés dans un fonds en fiducie protégé qui est strictement réservé au projet de transport. Ce mécanisme suit la granularité du marché et répartit équitablement la richesse créée par l'accessibilité plus grande du transport collectif. Il n'est efficace que s'il y a un potentiel d'aménagement, si la ligne de transport donne accès à des secteurs où les usagers souhaitent se rendre et si le secteur privé a la certitude que le financement public est insuffisant, à lui seul, pour assurer le service de transport.

Exemples de méthodes CPVF fondées sur la fiscalité

Translink, Vancouver

Translink a créé une division de l'immobilier en mars 2008 et projette aujourd'hui la mise en valeur de biens immobiliers pour générer des fonds destinés à financer le transport collectif. Selon ce plan, Translink achètera des terrains en bordure des nouveaux tracés et à proximité des stations, et fera croître leur valeur en intensifiant le zonage des terrains et en nouant des partenariats avec des promoteurs pour créer des lotissements commerciaux et résidentiels de forte densité. Les estimations du flux de revenus ont avoisiné 30 millions \$ par année pendant cinq ans. Il est intéressant de noter qu'après la mise en service du Sky Train en 1985, les promoteurs se sont arrachés les terrains à proximité des stations. Au total, 7 870 maisons ont été construites dans un rayon de 500 m des stations entre 1986 et 1996. De plus, des tours commerciales sont apparues aux abords des stations. La hausse de la valeur foncière n'a pas été réalisée immédiatement, mais Translink projette maintenant l'aménagement de quatre villages autour des stations pour stimuler la croissance des pôles existants par la création d'agglomérations compactes et attrayantes qui auront une vocation polyvalente et seront centrées sur les stations.

Washington Metropolitan Area Transit Authority (WMATA)

Le programme d'aménagement conjoint de WMATA a vu le jour dans les années 1970 et doit sa notoriété à son expertise interne dans le domaine immobilier, à la rentabilité de ses activités et aux structures innovatrices des opérations conclues. Ce programme est administré au moyen de biens immobiliers appartenant à WMATA ou contrôlés par cet organisme, dont la commercialisation est confiée à des promoteurs commerciaux et résidentiels en vue d'assurer la mise en valeur des projets d'aménagement axés sur le transport collectif. Jusqu'au milieu des années 2000, WMATA a acheté proactivement des terrains adjacents aux stations en vue de projets d'aménagement conjoint. Les revenus bruts annuels moyens tirés de ces activités ont été supérieurs à 6 millions \$. En 2008, WMATA a adopté des politiques d'aménagement conjoint révisées qui ont amélioré la réceptivité aux possibilités d'aménagement et aux conditions du marché, encourageant une coopération accrue entre les urbanistes locaux et accordant la priorité aux avantages à long terme de TOD.

Prolongement du MAX, Portland (Oregon)

En 1999, une proposition d'aménagement conjoint a été mise de l'avant pour financer le prolongement vers l'aéroport de Portland, au coût de 125 millions \$, du système léger sur rail MAX. Ont pris part à ce projet le Port de Portland, la Ville de Portland, la Commission d'aménagement de Portland, l'agence de transport Tri-Met (pour Tri-County Metropolitan Transportation District of Oregon) et une société d'aménagement privée, Cascade Station Development Company. Les investisseurs privés ont convenu d'assumer la responsabilité du remboursement de 28,2 millions \$ d'obligations et, en contrepartie, ont obtenu un bail emphytéotique d'une durée de 85 ans sur un terrain d'une superficie de 120 acres occupé par deux des quatre stations projetées. Le reste du financement a été assuré par le Port de Portland (28,3 millions \$), le fonds général de Tri-Met (45,5 millions \$) et la Ville de Portland (23,0 millions \$ tirés d'un fonds de revitalisation urbaine et de la perception de nouvelles taxes). Depuis 2005, les abords de la station Cascade ont connu une croissance importante.

Taxe à la valorisation, Colombie

En Colombie, les travaux publics sont financés par la perception d'une taxe à la valorisation. Il s'agit d'une taxe immédiate qui correspond théoriquement à la hausse de la valeur foncière résultant des investissements publics directs. Cette taxe repose sur une évaluation des propriétés avant et après les travaux, et son taux est calculé à l'aide de « coefficients d'avantages » selon les catégories d'aménagement. Plus de la moitié du réseau routier de Bogota a été financé par ce moyen.

Exemples de méthodes combinées de CPVF

Tramway, Portland (Oregon)

Le tramway de Portland, en Oregon, a été financé par la création d'une zone d'imposition spéciale, ou *Special Assessment District*, l'émission d'obligations adossées à la société des loteries de l'Oregon, le gouvernement fédéral et la publicité sur les véhicules et aux arrêts. La municipalité a créé deux districts d'amélioration locale pour assurer la desserte du district de Pearl, une zone de faible densité auparavant inoccupée. La taxe ponctuelle perçue dans les districts d'amélioration locale et les hausses de la valeur foncière attribuables à l'aménagement du territoire et à la densité ont permis de mobiliser 17 % des 56 millions \$ nécessaires. Le tramway et le nouveau zonage intensifié ont fait de ce secteur l'un des marchés immobiliers les plus prisés de Portland.

Crossrail, Londres

Ce projet est un bon exemple de collaboration entre les secteurs public et privé, et allie un financement fondé sur le développement immobilier et un financement par CPVF fondé sur la fiscalité. Le coût total du projet se chiffre à 14,5 milliards £ et le secteur privé assumera la somme de 5,5 milliards £. Ce projet a encouragé le TOD, ce qui lui a valu un apport de fonds additionnels du secteur privé. Les responsables du projet ont réussi à démontrer que les risques étaient transférés au secteur privé et à montrer à la population que les grands gagnants étaient aussi ceux qui contribuaient le plus au financement du projet. Par exemple, à la station Woolwich, Berkeley Homes a versé 100 millions £. La coentreprise a produit une analyse de rentabilité convaincante qui a démontré que Crossrail avait contribué à faire de Londres une ville concurrentielle, avait désengorgé les autres lignes de transport et conduisait au centre-ville 1,5 million d'usagers en 45 minutes. Des retombées économiques plus générales ont également été constatées.

Hudson Yards, New York

Hudson Yards est un projet intégré de 360 acres qui vise à exploiter le potentiel d'aménagement du Far West Side de Manhattan. Ce projet, qui vient d'être mis en chantier, comprend le prolongement du métro, l'établissement d'un nouveau réseau de surface, le zonage d'agglomérations de densité appropriée et de centres à vocation mixte, et la création d'un axe des congrès. Le plan de financement prévoit la récupération des revenus anticipés du nouveau développement commercial et résidentiel du secteur pour financer le service de la dette sur les obligations émises par l'Hudson Yards Infrastructure Corporation (HYIC), une société locale d'aménagement créée dans le cadre de ce projet. Hudson Yards est directement responsable, grâce à des contributions monétaires très élevées, du prolongement de la ligne 7 du métro de New York.

