

MÉMOIRE DE L'INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

Présenté à la Commission des transports et de l'environnement dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 137, Loi concernant le Réseau électrique métropolitain

6 juin 2017

Institut de développement urbain du Québec

1010, de la Gauchetière Ouest, bureau 2115

Montréal (Québec) H3B 2N2

514 866-3625 | info@iduquebec.com

www.iduquebec.com

Table des matières

Sommaire	1
Introduction.....	2
1.1 Au sujet de l'IDU	2
1.2 Au sujet du REM.....	3
1.3 Au sujet de nos destins liés.....	3
2. Contexte et enjeux majeurs.....	5
2.1 Cadre d'application	5
2.2 Enjeux liés aux sources de financement	6
2.3 Autres contraintes financières.....	9
2.4 Particularités du territoire	10
2.5 Grandes orientations, planification du transport et du territoire.....	12
3. Enjeux liés à la mise en application.....	13
3.1 Une approche encourageant les investissements dès le jour 1.....	13
3.2 Modalités relatives à la redevance	15
3.3 Gestion des fonds par l'Autorité.....	20
3.4 Entrée en vigueur progressive.....	21
3.5 Autres enjeux	21
Conclusion	23

Sommaire

L'industrie immobilière commerciale, par la voix de l'Institut de développement urbain du Québec (IDU), se dit enthousiasmée par l'ambitieux projet de Réseau électrique métropolitain (REM). Cependant, après analyse du projet de loi n° 137 sur le REM, elle s'inquiète grandement des modalités d'application de la redevance qui sera imposée aux promoteurs immobiliers intéressés à réaliser des projets autour des stations du REM.

L'IDU estime que l'adoption de ce projet de loi, tel que libellé, soulève de nombreuses interrogations particulièrement en ce qui a trait aux redevances que devront assumer les citoyens et commerçants qui s'installeront dans les aires TOD (« Transit-oriented development ») localisées autour des stations et gares REM.

Le projet de loi laisse entendre que le gouvernement du Québec veut agir comme si le marché immobilier de la région de Montréal était similaire à celui de Vancouver ou de Toronto. Or la capacité financière des acheteurs d'unités résidentielles et des locataires d'espaces commerciaux montréalais n'est pas du tout la même. Sans la prise en compte des moyens financiers des futurs acheteurs et locataires, il ne peut y avoir de projet immobilier viable et sans ces projets immobiliers, aucune redevance ne sera versée. C'est la raison pour laquelle l'IDU estime que les questions relatives au financement du REM et celles relatives aux projets de l'industrie immobilière commerciale sont intimement liées.

Dans le présent mémoire, l'IDU identifie plusieurs enjeux majeurs dont les suivants : l'utilisation de redevances pour financer des projets de transport collectif autre que le REM, le financement par les redevances d'autres frais relatifs à l'entretien ou l'exploitation du réseau plutôt que seulement les frais relatifs à la conception et à la construction du REM, le cumul de la redevance et de nouvelles taxes projetées par des municipalités qui pourrait avoir des effets indésirables, la perception par l'ARTM d'autres contributions pour financer des services de transport collectif distincts du REM, la possibilité que des promoteurs choisissent de construire d'abord sur des sites hors-TOD pour éviter des surcoûts et les contraintes de développement liées à l'aménagement des infrastructures du REM, l'incompatibilité du système de financement prévu au PL 137, avec la réalité immobilière du centre-ville de Montréal, etc.

En relation avec les enjeux soulevés, l'IDU présente un ensemble de recommandations. Parce qu'elle représente un important vecteur de réussite du REM et parce qu'elle connaît en profondeur la situation du marché immobilier du Grand Montréal, l'industrie immobilière commerciale propose notamment de créer un partenariat pour le projet du REM et de l'inviter à faire partie d'un comité de travail avec le ministère des Transports, la Caisse de dépôt et placement du Québec et la nouvelle Autorité régionale de transport métropolitaine. Ce comité devrait siéger immédiatement après l'adoption du projet de loi n° 137 par l'Assemblée nationale, qui fixe à 90 jours le temps maximum pour définir les paramètres réglementaires.

Introduction

1.1 Au sujet de l'IDU

L'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est un organisme indépendant et sans but lucratif. Porte-parole de l'industrie immobilière commerciale, il veille à défendre les intérêts des plus importants membres de l'industrie. Ses membres sont des promoteurs, des propriétaires et des gestionnaires immobiliers, des investisseurs et des prêteurs, ainsi que des professionnels œuvrant dans des secteurs connexes : avocats, architectes, urbanistes, entreprises de services, etc.

L'IDU se consacre au progrès de l'industrie immobilière commerciale et au développement urbain responsable au Québec. L'industrie de l'immobilier commercial contribue annuellement à hauteur de 15,1 milliards de dollars au PIB du Québec. Elle génère plus de 12 milliards en retombées économiques et plus d'une centaine de milliers d'emplois sont soutenus par ses activités. Elle contribue à la hauteur de 6,7 milliards de dollars en revenus fiscaux pour les différents gouvernements.

L'Institut s'est notamment prononcé, au cours de la dernière année, comme un partisan de l'autonomie des villes, particulièrement de la Ville de Montréal, mais également en faveur de la Stratégie centre-ville. L'IDU souhaite une fiscalité juste, mais aussi concurrentielle. C'est d'ailleurs pourquoi l'Institut a appuyé les recommandations du rapport du *Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique*, qui a récemment souhaité que la métropole joue un plus grand rôle en matière de croissance durable de l'économie et de l'emploi.

L'industrie immobilière commerciale contribue à la hauteur de 56 % de toutes les taxes foncières perçues sur le territoire du grand Montréal, soit 2,3 milliards de dollars en impôts fonciers. L'impact de l'industrie pour la grande région métropolitaine de Montréal se chiffre à 9,8 milliards de dollars.

1.2 Au sujet du REM

L'IDU considère que l'ambitieux projet de Réseau électrique métropolitain (REM) est celui dont la métropole avait besoin pour sortir des ornières du passé et c'est avec le plus grand enthousiasme que nous appuyons la Caisse et le projet de REM depuis le départ. Grâce à ce projet, nous avons à portée de main l'occasion de transformer notre ville et de contribuer comme jamais à la modernisation de nos infrastructures en transport. Il permettra à la fois de consolider l'offre en transport collectif, de desservir enfin l'aéroport Trudeau, de désengorger les routes et de dire adieu à la voie réservée « temporaire » du pont Champlain. Non seulement celui-ci signifie-t-il une accessibilité accrue depuis et vers le centre-ville, mais il permet d'envisager la réalisation de projet de type *transit oriented development* (TOD) qui contribueront, si les conditions sont bien établies, au dynamisme du secteur immobilier commercial. Ce projet constitue un geste d'envergure qui devrait être hautement déterminant pour l'avenir de la région métropolitaine.

Nous croyons que ce projet facilitera l'instauration d'un nouveau dialogue entre le centre-ville et la banlieue. En ce sens, l'IDU réitère son appui au projet de REM ainsi qu'aux différentes démarches qui visent à encourager l'intensification du développement urbain. Nous souhaitons aussi saluer les efforts investis par le gouvernement du Québec et la Caisse afin de réaliser le projet dans les délais impartis.

1.3 Au sujet de nos destins liés

Depuis toujours, le développement des transports et des territoires sont intrinsèquement liés. Les principes de développement de type TOD repris par la Communauté métropolitaine de Montréal ainsi que le système de redevances de développement prévu pour le REM font en sorte que cette relation sera encore plus importante à l'avenir puisque le financement du transport collectif sera, dans une proportion significative, directement liée à la densification des aires adjacentes aux futures stations. Afin d'assurer une utilisation optimale du REM et faciliter l'accessibilité aux gares, le développement du territoire devra aussi être conçu en relation avec ces futures infrastructures. De plus, afin d'assurer la viabilité du REM, comme de celle des projets urbains et immobiliers qui contribueront à son financement, il importe plus que jamais que la réalité de ces marchés respectifs soit bien prise en compte dans la planification du projet.

Par ailleurs, bien que l'IDU représente les acteurs du développement immobilier commercial québécois, l'IDU tient à souligner que **les enjeux qui sont soulevés dans ce mémoire et qui en bout de piste contribueront à déterminer la question du financement doivent aussi être évalués en fonction de la demande pour de nouveaux projets immobiliers, d'autant plus que dans notre industrie, c'est l'utilisateur final, qu'il soit acheteur ou locataire, qui paie souvent la note. Plus directement, sans acheteur ou locataire, il n'y a pas de projets immobiliers et sans projet immobilier aucune redevance ne sera versée.** En ce sens, si les enjeux de viabilité financière des projets immobiliers importent, ce n'est pas tant pour satisfaire les promoteurs que pour assurer que les projets immobiliers répondent d'abord à la capacité de payer des futurs acheteurs et locataires. L'IDU est convaincu que le gouvernement saisit l'importance de ces enjeux, mais souhaite lui

signifier clairement que ses membres considèrent qu'il ne serait pas suffisant d'aborder la question du financement du REM par le secteur privé en se contentant d'étudier l'offre pour de nouveaux projets immobiliers sans regarder la question de la demande.

D'autre part, nous constatons que, dans certains cas, les nouvelles stations de métro de Laval en sont un bon exemple, de nouveaux projets immobiliers voient le jour et que l'implantation de ces nouveaux points d'accès au réseau de transport collectif a un impact majeur.

Cependant, la mise en place d'infrastructures de transport collectif n'entraîne pas toujours l'effet structurant souhaité. À ce titre, plusieurs exemples dans la CMM parlent d'eux-mêmes. Mentionnons entre autres la station Berri-UQAM où il a fallu 30 ans avant que soit aménagé le site sous la forme de la place Émilie-Gamelin, de la station Saint-Laurent dont le site est toujours vacant ou du Terminus Panama à Brossard dont les environs demeurent sous-utilisés malgré un important achalandage. Tel que le démontrent ces exemples et le mettent en évidence diverses études (notamment Offner, 1993 et Mangin 2004), l'effet structurant des infrastructures de transport tient du mythe. Cet effet, bien que souhaitable, n'est pas un phénomène qui se manifeste dès la mise en place d'un nouvel équipement. Il s'agit plutôt d'une vision d'un avenir possible, qui ne peut prendre forme que si un ensemble de stratégies sont prévues de manière efficace et réfléchie, pour notamment prendre en compte les questions liées à la démographie, au revenu disponible des ménages et à la performance de l'économie.

L'IDU est donc convaincu du potentiel d'attractivité qu'aura le REM, mais sait qu'un ensemble de mesures devront être prises afin de réaliser nos ambitions collectives. C'est pourquoi l'IDU souhaite mettre en garde le gouvernement contre l'addition de nouvelles taxes qui pourraient avoir des effets indésirables si elles ne s'appuient pas sur une profonde connaissance du marché immobilier et de ses spécificités locales. L'IDU s'inquiète en particulier de l'addition de nouvelles taxes dans le marché immobilier du centre-ville de Montréal.

RECOMMANDATION 1 : CRÉATION D'UNE TABLE DE TRAVAIL DES PARTENAIRES

L'IDU réclame donc avec insistance la création d'une table de travail incluant le MTQ, la Caisse, l'Autorité et l'IDU AVANT l'adoption des règlements par l'Autorité. Compte tenu du délai de 90 jours proposé dans le projet de loi 137, ce comité doit voir le jour dès l'adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale.

Compte tenu des courts délais prévus pour la réalisation du REM, l'IDU est d'avis que la création de cette table de travail est d'autant plus justifiée.

2. Contexte et enjeux majeurs

2.1 Cadre d'application

Le Projet de loi n° 137 a pour objet de faciliter la réalisation d'un projet d'infrastructure de transport collectif en vue de la mise en place et de l'exploitation d'un système de transport collectif annoncé publiquement comme le REM, notamment par le biais d'une collaboration entre la Caisse de dépôt et placement du Québec et l'Autorité régionale de transport métropolitain visant le financement du REM.

Le PL137 comporte des dispositions qui modifient d'autres lois, et notamment la Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitaine, chapitre A-33.3 (ci-après la « LARTM »). Cette loi, adoptée le 20 mai 2016, crée l'Autorité et lui donne de larges compétences en matière de transport en commun sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), de la réserve de Kahnawake et de la Ville de Saint-Jérôme.

En vertu de la LARTM, l'Autorité doit conclure une entente avec chaque organisme public de transport en commun sur les services de transport collectif que l'organisme doit lui fournir conformément à l'offre de transport que l'Autorité établit pour desservir son territoire respectif de compétence. Le Chapitre V de la LARTM comporte les dispositions relatives notamment aux sources de financement de l'Autorité. Parmi ces sources de financement, il est prévu que l'Autorité finance les ententes avec les organismes publics de transport en commun par le biais d'une contribution imposée aux municipalités locales et qui est établie au prorata de l'utilisation de chaque service de transport par les résidents du territoire de la municipalité. LARTM prévoit également que l'Autorité peut financer, en tout ou en partie, le coût des dépenses liées aux équipements ou aux infrastructures désignées comme ayant un caractère métropolitain par une contribution exigée, selon les modalités prévues à sa politique de financement, des municipalités locales dont le territoire est compris dans le sien.

Par conséquent, avec LARTM, l'Autorité dispose d'une méthode de financement des services et des équipements de transport en commun. Le PL 137, quant à lui, prévoit un mode distinct de financement pour la réalisation et le maintien des services du REM, par un mécanisme de redevances qui seront assumées par les promoteurs et propriétaires immobiliers. De plus, le PL 137 ne se limite pas au financement du REM, mais permet à l'Autorité de financer le coût d'une nouvelle offre de services de transport collectif résultant d'une entente entre l'Autorité et les organismes publics de transport en commun par le même mécanisme que celui applicable au financement du REM.

L'IDU comprend que le PL 137 introduit des dispositions habilitantes afin de faciliter la réalisation du projet de REM. Toutefois, nous percevons une incertitude croissante chez nos membres face à l'absence de réponses claires. Les précisions attendues concernent principalement le système de redevance pour les aires TOD et ces modalités d'application, mais aussi sur le fardeau financier global que les propriétaires et promoteurs devront assumer dans les années à venir. Cette incertitude a pour effet de retenir les

promoteurs d'agir dès à présent et cette hésitation pourrait se traduire à moyen terme par un retard dans les projets immobiliers et donc dans le versement de redevances. Comme de tels retards ne seraient profitables pour aucun acteur, nous souhaitons exposer les questions pouvant avoir une influence majeure sur les projets immobiliers et donc sur le REM.

L'IDU a confiance en la capacité du gouvernement à mettre en place tous les outils nécessaires à la réalisation du REM et qui eux permettront l'atteinte des objectifs financiers relatifs à celui-ci tout en protégeant et en rassurant les acteurs du marché immobilier.

2.2 Enjeux liés aux sources de financement

PERCEPTION DE REDEVANCES : À QUELLES FINS ?

Le premier paragraphe de l'article 37 du PL 137 aborde la question de la contribution financière que l'Autorité « *apporte en vue de la réalisation du Réseau et du maintien de ses services* ». Les notions de « *réalisation du Réseau* » et de « *maintien de ses services* » peuvent inclure un éventail de frais connexes si ces termes ne sont pas définis de façon plus détaillée et en amont de l'établissement d'ententes avec les exploitants.

Or cette contribution de l'Autorité sera financée par un mécanisme de redevances imposées aux propriétaires et promoteurs lorsqu'ils réalisent des travaux de densification. Par conséquent, le libellé du premier paragraphe de l'article 37 du PL 137 porte à croire qu'en plus des frais relatifs à la conception et la construction des infrastructures du REM, d'autres frais tels que l'entretien (des trains, des infrastructures, des stations, etc.) ainsi que les déficits d'opération seront absorbés par le système de redevances. Du fait que les redevances perçues au titre de l'article 37 du PL137 couvrent, en plus des frais de réalisation du REM, les frais d'exploitation et, le cas échéant, les déficits, il est à craindre une augmentation imprévisible du montant de ces redevances, et ce, chaque année.

RECOMMANDATION 2 : RÉSERVER LE MÉCANISME DE REDEVANCE AU SEUL FINANCEMENT DE LA RÉALISATION DU REM

L'IDU comprend et appuie la volonté du gouvernement d'offrir une certaine flexibilité à l'Autorité et à la Caisse, mais croit que le système de redevances du REM doit être réservé au financement de la conception et de la construction des infrastructures. Une telle clarification à la loi permettrait d'éviter les difficultés pratiques de mise en application du mécanisme de redevance et d'établissement des ententes entre les diverses parties prenantes.

LA CAPTATION FONCIÈRE

À l'origine, la Caisse considérait l'idée de financer le projet de REM via un système de captation foncière. Le financement initial du REM prenait en compte le partage, entre les municipalités et CDPQ Infra, des revenus provenant de la plus-value foncière résultant de la présence du REM. Celui-ci impliquait à la fois les fonds provenant des Villes et des promoteurs. La contribution gouvernementale de 512 millions \$ a fait en sorte de libérer les Villes de cette obligation financière et le système de redevances envisagé aujourd'hui leur laisse l'entièreté des revenus additionnels liés à la plus-value foncière qu'entraînera le REM et ne les implique qu'au niveau de la perception.

Plus concrètement, le système de captation impliquait que les modalités de versement soient connues bien en amont de la réalisation du projet afin de permettre leur inclusion dans les modèles financiers des promoteurs. De plus, ladite captation ne devait se faire qu'une fois que la mobilité était améliorée, c'est-à-dire une fois que le nouvel équipement serait en service. Autre atout considérable, ce système de captation incitait à une collaboration optimale entre les Villes et les promoteurs.

Bien que l'IDU souscrive au mécanisme de redevance proposé et saisit que d'autres prérogatives peuvent militer en faveur de ce système, il constate que l'abandon du modèle de captation reporte une grande partie du fardeau financier sur les épaules des usagers et des promoteurs, et incidemment des consommateurs, puisque seul le montant de leur contribution reste à déterminer. Si les redevances servent à financer non seulement la construction du REM, comme prévu, mais aussi les frais d'entretien et/ou d'opération du REM, tout coût imprévu aura pour effet de faire varier le montant à percevoir et donc induira une hausse des taux de redevances. Comme ces montants pourraient considérablement varier au fil du temps, les usagers finaux et promoteurs devront assumer des coûts financiers plus importants, mais aussi une part de risque supplémentaire. Comment sera-t-il possible de préparer le montage financier crédible pour un projet immobilier avec un système de redevance instable ?

L'IDU croit que les mécanismes de captation foncière impliquant les Villes devraient être reconsidérés sérieusement pour le financement d'autres projets d'infrastructures de transport collectif à l'échelle des agglomérations et de la métropole. D'autres modèles de financement prenant en compte les valeurs foncières réelles des propriétés, plutôt qu'une valeur que l'on estime rehaussée par la présence d'un futur équipement, pourraient être envisagés.

LES CONTRIBUTIONS POUR LES AUTRES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT COLLECTIF

Le financement des services de transport collectif distincts du REM est quant à lui régi par les modalités particulières prévues aux articles 81, 83 et 84 de la LARTM qui prévoient que les contributions de financement imposées aux municipalités locales doivent être établies « *au prorata de l'utilisation de chaque service par les résidents du territoire de chaque municipalité locale dont le territoire fait partie de celui d'un organisme public de transport en commun par rapport à l'utilisation qu'en fait l'ensemble des résidents du territoire de l'Autorité. Cette contribution peut également être répartie séparément par ligne de trains de*

banlieue, par service d'express métropolitain ou par tout autre type de service de transport collectif ». Une municipalité dont le territoire est compris dans celui de l'Autorité pourrait avoir à contribuer de façon cumulative pour chacun des services dont sa population bénéficie par diverses contributions.

Ainsi, les villes où davantage de citoyens privilégient les modes de transport collectif devront verser des sommes plus importantes pour ces services que les villes où peu de gens l'utilisent. Pourtant, pour la CMM, la mise en place de cet équipement vise à encourager la mobilité durable à l'échelle métropolitaine. L'Autorité et la Caisse ont aussi tout à gagner à avoir un nombre accru d'utilisateurs puisque cela influencera la perception tarifaire par les billets et abonnements. Considérant ces éléments, l'IDU aimerait comprendre l'objectif derrière cette approche qui reviendra à taxer deux fois les utilisateurs du transport collectif, une fois par la tarification et une autre fois via la contribution demandée aux villes.

Par ailleurs, tel que mentionné préalablement à la section 2.1, l'article 52 du PL 137, créant l'article 84.1 LARTM, dispose l'Autorité à financer le coût d'une nouvelle offre de services de transport collectif résultant d'une entente avec un organisme public de transport en commun par le biais du mécanisme de redevances de nouveau chapitre V.1 LARTM, c'est-à-dire par le même mécanisme que celui applicable pour le financement du REM. De plus, l'article 53 du PL 137 (dernier alinéa du nouvel article 97.2 de l'LARTM) prévoit qu'« *une zone desservie par des services de transport collectif découlant de plusieurs ententes conclues en vertu de l'article 8 peut faire l'objet de plus d'une redevance* ». Ainsi, en plus de la redevance REM que les nouveaux résidents des aires TOD assumeront, il y a possibilité que d'autres redevances s'ajoutent à la facture, et ce, en plus de la contribution des Villes.

Ainsi, puisque plusieurs stations REM seront aussi desservies par des stations de métro ou des projets de Services rapides par bus (SRB) prévus dans la région métropolitaine, les résidents des aires TOD (directs contributeurs au système de redevances du REM) pourraient donc être taxés à nouveau pour les autres équipements qui se rendent aux stations REM, même s'ils ont choisi d'habiter à deux pas d'une station REM et qu'ils n'utilisent peu ou pas du tout ces services complémentaires.

N'est-ce pas là une approche contre-productive pour qui souhaite encourager l'usage des transports collectifs et voir la population à s'établir dans les aires TOD? Ne serait-ce pas plus équitable de taxer les Villes au prorata de leur population afin de les inciter à faire la promotion de la mobilité durable?

RECOMMANDATION 3 : EXEMPTION DES AIRES DE REDEVANCE DU REM RELATIVEMENT AUX AUTRES INFRASTRUCTURES

L'IDU propose que les propriétés soumises aux redevances pour le REM soient exemptées de participer aux autres formes de contributions, et ce tant que les redevances pour le REM seront exigées.

2.3 Autres contraintes financières

En vertu de l'article 5 qui indique que « *Les dispositions de la présente loi ont préséance sur celles de toute autre loi* », l'Autorité et la Caisse ne seront pas contraintes par les exigences qui pourraient provenir d'un ministère autre que celui des Transports, Mobilité durable et Électrification des transports. Toutefois, les promoteurs qui souhaiteront développer autour des stations seront soumis à ces exigences, dont un ensemble de nouvelles dispositions prévues dans les projets de loi 121 et 122 qui prévoient ce qui suit :

- Le projet de loi 121 implique que certaines exigences de *la Loi sur la qualité de l'environnement* RLRO, c.Q-2 (LQE) devraient être resserrées relativement aux milieux humides ou milieux naturels d'intérêt. L'application des nouvelles dispositions de la LQE pourrait aussi faire en sorte que des portions des aires TOD prévues ne seraient pas développables (si elles doivent être conservées).
- Le projet de loi 122 visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs permettra aux municipalités, à court terme, de percevoir de nouveaux frais de développement.
- Ces deux projets de loi habiliteront aussi les Villes à exiger l'inclusion d'un % de logements abordables, de logements dédiés aux familles et de logements sociaux dans leurs projets résidentiels. Ce qui était auparavant une politique à Montréal pourra être imposé à tout projet au Québec. Cette exigence implique que le promoteur contribue aussi de cette façon.

Outre ces modifications législatives, la Ville de Montréal révisait récemment ses dispositions relatives aux contributions aux fins de parcs. En plus d'harmoniser la réglementation de l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal, le projet réglementaire prévoit qu'une nouvelle contribution de 10 % sera exigible pour tout projet de redéveloppement qui aurait pour effet de rehausser la densité résidentielle par plus de deux logements.

En plus des nouvelles redevances introduites par le PL 137, ainsi que les potentielles contributions déjà prévues à LARTM quant aux autres équipements de transport collectif les promoteurs devront donc prendre en compte et assumer davantage de contraintes et de risques qu'auparavant dans leurs montages financiers. Cette charge s'est considérablement alourdie ou le sera à courte échéance et sera imposée aux promoteurs et, par le fait même, à l'utilisateur final des projets immobiliers. Ces charges nombreuses sont considérables et s'ajoutent aux charges habituelles de développement (infrastructures, processus d'approbation, études spécialisées, obtention de CA du MDDELCC, etc.).

Considérant l'ensemble de ces nouveaux coûts, il sera excessivement difficile pour les promoteurs d'offrir des produits immobiliers qui soient compétitifs. S'ils n'y parviennent pas, c'est l'ensemble du marché immobilier montréalais qui pourrait ralentir, voire même perdre équilibre.

L'IDU est d'avis que si des mesures pour limiter le cumul des taxes, contributions et redevances liées au développement ne sont pas envisagées dans les aires où la redevance liée au REM peut être imposée, la viabilité de plusieurs projets immobiliers sera sérieusement mise en péril. Si tel est le cas et que ces projets ne voient pas le jour, cela signifiera d'importantes pertes en termes de redevances. Nous sommes aussi

d'avis que les nouveaux frais de développement que les Villes pourront exiger en vertu du projet de loi 122 ne devraient pas être cumulés aux redevances pour le REM.

RECOMMANDATION 4 : PRISE EN COMPTE DES AUTRES FRAIS DE DÉVELOPPEMENT

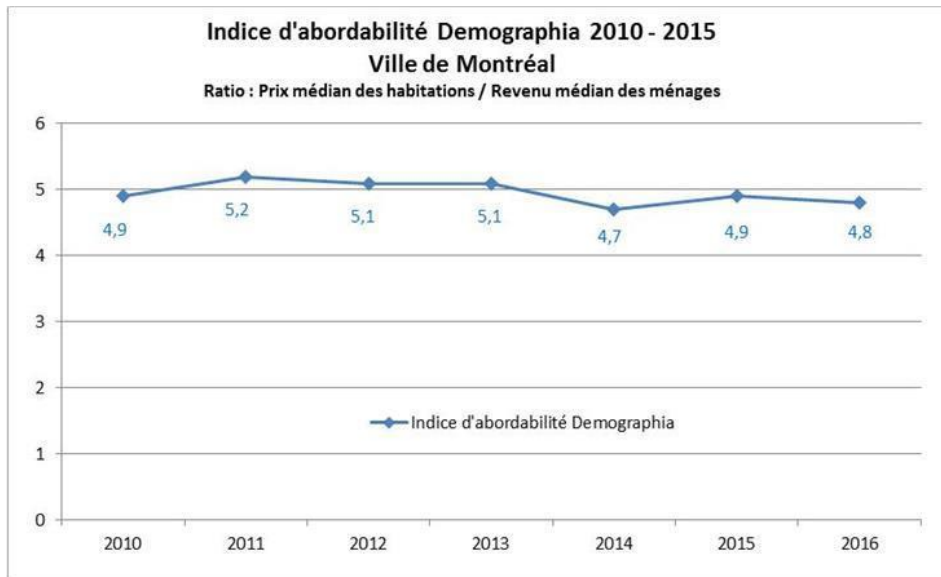
L'IDU propose que les propriétés soumises aux redevances pour le REM soient exemptées de participer aux autres formes de redevances, contributions, frais ou surtaxes relatives au développement, et ce, tant que les redevances pour le REM seront exigées.

2.4 Particularités du territoire

La réalité de l'industrie immobilière dans les divers secteurs de la région métropolitaine diffère largement d'un arrondissement à l'autre et d'une ville à l'autre. Par exemple, la réalité autour des futures stations et gares du centre-ville de Montréal diffère de celle autour des autres stations ou gares qui seront situées le long du tracé du REM. Le réseau du REM améliorera la desserte des périphéries vers le centre-ville. Toutefois, compte tenu du niveau actuel de desserte en transport collectif au centre-ville, celui-ci n'améliorera pas réellement l'offre et la mobilité des résidents du centre-ville eux-mêmes. En ce sens, l'implantation du REM, en réduisant les temps de déplacements, améliorera davantage l'attractivité des secteurs peu développés et moins facilement accessibles que celle du centre-ville. Dans ce contexte, il y a lieu aussi de se demander quelle sera la plus-value réelle du REM pour les aires de 1,5 km autour des futures stations du REM au centre-ville de Montréal et dans quelle mesure doit-on considérer que la densification du centre-ville aura une réelle relation avec ce dernier.

Ainsi, bien que le REM devrait être un équipement de haute qualité, l'ajout de cet équipement ne signifie pas que les acheteurs ou locataires intéressés à s'installer au centre-ville disposeront soudainement de plus de moyens financiers. En effet, nous croyons utile de rappeler que la capacité de payer du futur acheteur et du futur locataire n'est pas infiniment extensible. À ce titre, l'APCHQ indiquait récemment¹, en se basant sur l'analyse de *Demographia International Housing Affordability Survey* (institut reconnu par la Banque mondiale et les Nations Unies) que pour qu'un « marché soit qualifié d'abordable, le prix médian d'achat d'une propriété ne doit pas dépasser trois fois le revenu médian disponible des ménages ». À Montréal, depuis 2010, la valeur de cet « indice d'abordabilité » oscille entre 4,7 et 5,2. Selon l'APCHQ : « Le fait que le prix médian se situe autour de cinq fois le revenu médian des ménages constitue clairement un facteur qui limite l'accès à la propriété et favorise l'exode des Montréalais vers les banlieues ».

¹ Dans son récent mémoire sur le *Projet de règlement relatif à la cession aux fins d'établissement, de maintien et d'amélioration des parcs* de la Ville de Montréal (mai 2017)



← Pour qu'un marché soit abordable, le ratio prix/revenu ne doit pas dépasser 3,0

Source : APCHQ (2017)

L'APCHQ précisait aussi que « D'une façon générale et pour la quasi-totalité des typologies de condos, les prix en banlieue sont nettement inférieurs. Cet écart est particulièrement important lorsqu'on compare les prix des autres villes environnantes avec ceux du centre-ville de Montréal [...] ». En 2015, l'offre résidentielle au centre-ville de Montréal affichait un prix moyen de 44 % supérieur à celui de la banlieue, tandis qu'entre l'île de Montréal et la banlieue l'écart était de 11,7 %. Le prix moyen des unités au centre-ville approche donc le double de celui des Villes de la banlieue de Montréal (hors de l'île). Les prix fixés au centre-ville ne résultent pas de l'avidité des développeurs, mais de l'ensemble des divers frais déjà imposés aux promoteurs.

Cette non-élasticité du marché est aussi véridique pour le marché des espaces de bureau. Au centre-ville, on observe qu'il règne une compétitivité telle que les loyers n'augmentent pratiquement pas.

Suivant ces constats, les promoteurs du centre-ville ne peuvent rehausser les prix des surfaces construites de façon radicale, sans perdre une partie importante de leur clientèle potentielle. Selon le PL 137 et l'ensemble des redevances, contributions et frais prévus, c'est pourtant ce que les différentes instances gouvernementales s'appêtent à demander aux promoteurs. Le cumul de ces nouvelles formes de taxation envisagées risque de créer une telle pression sur les promoteurs que le développement au centre-ville pourrait s'en trouver complètement paralysé. Nous l'avons vu dans de nombreuses villes en Amérique du Nord dont le centre s'est dépeuplé, l'équilibre d'un centre-ville est fragile. Le maintien d'une population diversifiée et des entreprises implique une volonté forte des instances publiques provinciales, métropolitaines et locales et nécessite des actions concertées.

RECOMMANDATION 5 : PRISE EN COMPTE DE LA DEMANDE ET DU MARCHÉ

L'IDU est d'avis que le système de financement prévu au PL 137, tel que libellé actuellement, est incompatible avec la réalité immobilière du centre-ville. Afin d'équilibrer la grande équation des redevances, l'IDU croit qu'il est impératif de prendre en compte la réalité de la demande et plus globalement de celle du marché immobilier.

2.5 Grandes orientations, planification du transport et du territoire

Le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la CMM prévoit depuis 2012 des aires TOD d'un rayon maximal de 1 km. Depuis l'adoption du PMAD, à des fins de concordance, l'agglomération de Montréal a modifié son Schéma d'aménagement et de développement (SAD, 2015) pour adapter la densité applicable sur son territoire. L'Agglomération de Longueuil révisait aussi son SAD en 2016. Un ensemble de villes de la CMM procède actuellement à des modifications, tant à leur planification qu'à leur cadre réglementaire afin d'intégrer ces orientations métropolitaines. Notons que cinq ans après l'établissement d'un relatif consensus dans la CMM et l'adoption du PMAD, ce processus n'est toujours pas terminé.

Cependant, l'IDU note que la création de nouvelles aires de redevances ayant un rayon « *qui doivent être comprises dans un rayon n'excédant pas 1,5 km de chacune de ses gares ou de ses stations* », tel que stipulé à l'article 42 du PL 137, ne correspond pas à la distance prévue pour la densification au PMAD. Pour asseoir le système de redevances du REM, il faudra s'assurer qu'un certain niveau de densité soit autorisé dans les aires visées par la redevance destinée au REM autour des futures stations et gares. En examinant la carte 32 – *Modulation de la densité résidentielle*² du SAD, on constate aussi que six stations prévues sur la ligne de l'ouest ne font pas partie des aires TOD du PMAD et du SAD et qu'au minimum huit autres gares (lignes Deux-Montagnes) n'ont pas des seuils de densités minimaux qui peuvent réellement supporter le financement d'une infrastructure comme le REM. Des ajustements à la planification et au cadre réglementaire des municipalités concernées sont donc requis.

Selon les termes actuels de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), dans un tel cas, l'unique façon d'assurer le rehaussement des seuils de densité ou l'ajustement du rayon des aires TOD impliquerait l'adoption d'amendements au PMAD par la CMM, suivi de l'adoption d'amendements aux Schémas d'aménagement et de développement par les différentes agglomérations ou MRC. Finalement, cela impliquerait que les villes ou arrondissements adoptent de nouvelles balises réglementaires par concordance.

Le premier enjeu à soulever à ce sujet est celui des délais probables de modification du cadre réglementaire applicable : une telle procédure pourrait s'avérer très longue. Ajoutons à cela le fait que le PMAD n'a jamais

² Carte 32 du Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal
[\[hville.montreal.gc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PROJ_URBAINS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/SCHEMA20150401_CARTE32.PDF\]](http://hville.montreal.gc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PROJ_URBAINS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/SCHEMA20150401_CARTE32.PDF)

fait l'objet d'une modification depuis son adoption en 2012. La nouveauté de la procédure pourrait aussi ajouter au délai.

Le second enjeu lié à cette procédure est de nature politique. Le projet de REM, en se substituant au projet de navettes aéroportuaires envisagé lors de l'adoption du PMAD (dans l'axe de l'A-20), fait donc des gagnants et des perdants au niveau métropolitain. Dans cette perspective, un ensemble de questions complémentaires se posent :

- Sachant que certaines municipalités sont moins favorisées par le trajet du REM dans l'axe de l'A-40 qu'elles ne l'étaient avec le projet de navette aéroportuaire prévue dans l'axe de l'A-20, accepteront-elles un simple déclassement ?
- Les municipalités accueillant une station REM seront-elles toutes en faveur d'un « surclassement » forcé et d'un rehaussement des seuils minimums de densités prévues dans les aires de 1,5 km autour des nouvelles stations ?
- La sensibilité et la vigilance des résidents de l'ouest de l'île par rapport aux enjeux territoriaux et environnementaux sont bien connues. Considérant cette sensibilité, les municipalités de l'ouest de l'île pourront-elles simplement modifier leur réglementation de zonage et relever les seuils de densité sans faire sourciller leurs citoyens ?

Sans cadre réglementaire adapté au REM, plusieurs aires TOD ne pourront être développées de façon optimale. Dans ces circonstances, il y a lieu de se demander à quelle vitesse les autorités locales pourront ajuster leur planification et leur cadre réglementaire respectif. Quand sera-t-il possible de développer ? Combien d'années les projets et donc les redevances pourraient-ils être retardés par le potentiel cafouillage administratif à venir ?

RECOMMANDATION 6 :

Compte tenu de ces questions complexes, l'IDU est d'avis que les questions de transport doivent être traitées concomitamment aux questions de planification territoriale de la CMM. De plus, la réalité de chacune des aires visées par la redevance destinée au REM devrait faire l'objet d'une sérieuse attention, et ce, avant que n'entre en vigueur le PL 137.

3. Enjeux liés à la mise en application

3.1 Une approche encourageant les investissements dès le jour 1

À l'heure actuelle, le projet de loi PL 137 ne précise pas le moment où la redevance devra être perçue. Bien que cela n'engage pas le gouvernement, les pourparlers des membres de l'IDU avec la Caisse laissent croire que les redevances seront appliquées en bloc dans les aires visées par la redevance liée au REM dès l'émission des permis, et ce, avant même la réalisation dudit REM. Puisque cette redevance est un surcoût que seuls les promoteurs localisés dans ces aires devront intégrer dans leur liste des dépenses, ces

promoteurs devront faire preuve de beaucoup d'inventivité pour offrir des projets aussi compétitifs sur le marché que les projets situés dans les secteurs situés au-delà du 1,5 km, particulièrement ceux à la frange de celui-ci.

En fait, on peut prévoir que si ces surcoûts doivent être assumés à 100 % dès le premier jour, il est fort possible que les promoteurs choisissent de construire ailleurs d'abord sur des sites hors-TOD pour éviter ces surcoûts et éviter les contraintes de développement qui seront liées à l'aménagement des infrastructures du REM. Ce phénomène pourrait avoir plusieurs effets déplaisants pour le financement du REM.

Premièrement, la construction hors-TOD peut avoir pour effet de réduire la fréquentation du REM dans les premières années de mise en service, la population étant plus éloignée des points d'accès. Les revenus provenant de l'utilisation pourraient donc être réduits.

Deuxièmement, si les projets immobiliers dans les aires visées par la redevance du REM sont retardés ou abandonnés parce qu'ils ne sont pas viables économiquement, un retard en résultera dans le versement de la redevance et donc dans le financement du REM.

Troisièmement, les habitations n'étant pas concentrées à proximité des gares, mais étalées sur le territoire, les utilisateurs du REM pourraient demander davantage de places dans les stationnements incitatifs ou une demande accrue pour les services de transport complémentaires qui se dirigent vers ces gares.

En plus de ces effets que l'on peut qualifier de directs, si le développement se fait hors des aires TOD prévues au PMAD, on pourra affirmer que le PL 137 pourvoyant au financement du REM aura nui à l'atteinte des objectifs de densification des aires TOD que s'est fixée la CMM dans son PMAD en 2012.

D'autre part, la construction d'une infrastructure majeure entraîne d'inévitables nuisances en termes de bruit, de poussière, de vibration et de circulation. Les stations REM incluant un stationnement incitatif ou terminus pourront aussi générer un flot de circulation plus important que les futurs occupants des quartiers entourant les stations REM devront subir. En plus de cela, le REM favorisera la construction de milieux denses (1500 à 3000 unités). Comme la réalisation de tels projets ne se fait pas en un jour ou en une seule phase, un nouvel acquéreur ou locataire des projets des premières phases résidera donc en plein cœur d'un chantier pour plusieurs années. Pour pallier ces inconvénients et pour attirer les premiers acheteurs dans ces projets d'envergure, les promoteurs devront être très agressifs au niveau des prix de vente, en plus de devoir offrir d'autres formes de compensation (des aménagements extérieurs de grande qualité, des services complémentaires au sein des copropriétés, etc.).

Ces solutions se traduiront elles aussi par des surcoûts ou des pertes pour les promoteurs dans les premières phases ainsi que par de pertes de jouissance par les résidents qui vivront avec les nuisances. Cette réalité dans le domaine résidentiel est très similaire à celle que devra vivre le futur locataire commercial. Précisons que malgré ces contraintes, certains promoteurs sont prêts à lancer la mise en œuvre de leur projet immobilier avant même la mise en service du REM. Comme ces promoteurs

assumeront ici un plus grand risque (une infrastructure en construction et une infrastructure en place n'ayant pas le même pouvoir d'attraction chez les acheteurs et locataires), ces risques et efforts devraient être pris en compte.

RECOMMANDATION 7

L'IDU est d'avis que la question de la compétitivité de l'offre dans les aires de redevance est cruciale pour l'ensemble des parties prenantes et qu'une entrée en vigueur progressive de la redevance serait une solution efficace en la matière. Celle-ci pourrait être établie par paliers en s'appuyant sur l'atteinte de certains seuils de redevance. La date d'entrée en vigueur de la redevance ne saurait être antérieure au début des travaux de réalisation d'une station ou gare dans cette aire spécifique par l'entrepreneur responsable.

Pour les terrains bordant directement les infrastructures du REM qui seront occupés temporairement partiellement par le chantier du REM (et donc indisponible au développement pendant ce temps), l'IDU propose de ne percevoir la redevance que lorsque le réseau sera mis en service.

Par ailleurs, une fois la périodicité et la cible de redevance à atteindre seront établies par la Caisse et l'Autorité (tel que mentionné à l'article 37 du PL 137), il serait opportun de préciser ce qu'il se produira si à l'échéance de cette périodicité ladite cible n'est pas atteinte. Qui devra assumer ce manque à gagner ?

3.2 Modalités relatives à la redevance

LE RAYON DE 1,5 KM

Tel que mentionné préalablement, pour le financement du REM, le PL 137 habilite l'Autorité à percevoir une redevance qui serait versée pour toute forme de projet de densification urbaine dans un rayon qu'elle fixera et étant dans un rayon maximal de 1,5 km d'une station ou d'une gare. Cependant, par son PMAD, la CMM déterminait en 2012 que la densification métropolitaine devait être orientée à l'intérieur d'aires TOD ayant un rayon maximal de 1 km. Ce rayon de 1 km est habituellement établi en prenant en compte la distance de marche maximale qu'un piéton est prêt à parcourir pour accéder à un point d'accès du réseau supérieur, sans emprunter un autre mode de transport pour y parvenir. Cette approche est inhérente au principe des TOD où la qualité de vie, la mixité des activités, la qualité des aménagements encouragent la mobilité active et découragent l'utilisation de l'automobile pour répondre aux besoins quotidiens³. Actuellement, les seuils de densité les plus élevés ne sont pas prévus dans un rayon de 1,5 km, mais dans

³ CMM(2012) Quartier TOD [<http://cmm.qc.ca/champs-intervention/amenagement/dossiers-en-amenagement/quartiers-tod/>]

CMM (2012) Carte 7 du PMAD « Les aires TOD- seuils minimums de densité résidentielle » [http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/carte/C07_PMAD_Aires-TOD_2011-12.pdf]

un rayon d'un 1 km. Selon le PMAD, les projets dans ce rayon de 1 km doivent être priorisés par rapport aux projets dans les autres zones de développement afin d'atteindre l'objectif de la CMM d'amener 40 % des ménages dans les aires TOD d'un rayon de 1 km et identifiés au PMAD d'ici l'horizon 2031⁴.

D'un autre côté, l'IDU constate qu'une gare avec terminus et stationnement incitatif augmentera de façon importante le rayon de desserte d'une station REM (bien au-delà de 1 ou 1,5 km). Par exemple, le terminus de la station terminale de Brossard accueillera des autobus provenant de municipalités situées hors du territoire se trouvant sous la compétence de l'Autorité. Dans ces circonstances, les seuils de densité prévus par le PMAD devraient-ils être maintenus ou cette aire de redevance ne devrait-elle pas être étendue à un territoire plus vaste ?

PRISE EN COMPTE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT COLLECTIF EXISTANTES

Considérant la présence de diverses infrastructures de transport (stations de métro, gare de train, terminus d'autobus, etc.) dans plusieurs des aires visées par la redevance liée au REM entourant ses futures gares et stations, on peut affirmer que les propriétaires fonciers et locataires ont assumé une part de la plus-value foncière relative à cette desserte lors de l'achat de ces propriétés et qu'ils l'assument toujours lorsqu'ils payent les taxes foncières annuellement (dont l'évaluation prend déjà en compte ce facteur de localisation). Avec le système de redevances du REM, ces propriétaires et payeurs de taxes se retrouveront donc à assumer une nouvelle part des infrastructures métropolitaines s'ils choisissent de densifier leur site.

Ceci fait aussi en sorte que les zones centrales de la CMM (le centre-ville de Montréal par exemple) où des projets très denses sont favorisés au PMAD payeront davantage de redevances même si ce sont davantage les résidents de l'ouest de l'île et de la Rive-Sud qui bénéficieront de la desserte du REM vers le centre-ville. La carte ci-dessous illustre le tracé du REM et l'ensemble des équipements de transport collectif majeurs traversant déjà l'aire qui serait visée par la redevance liée au REM autour de la station de la Gare Centrale.

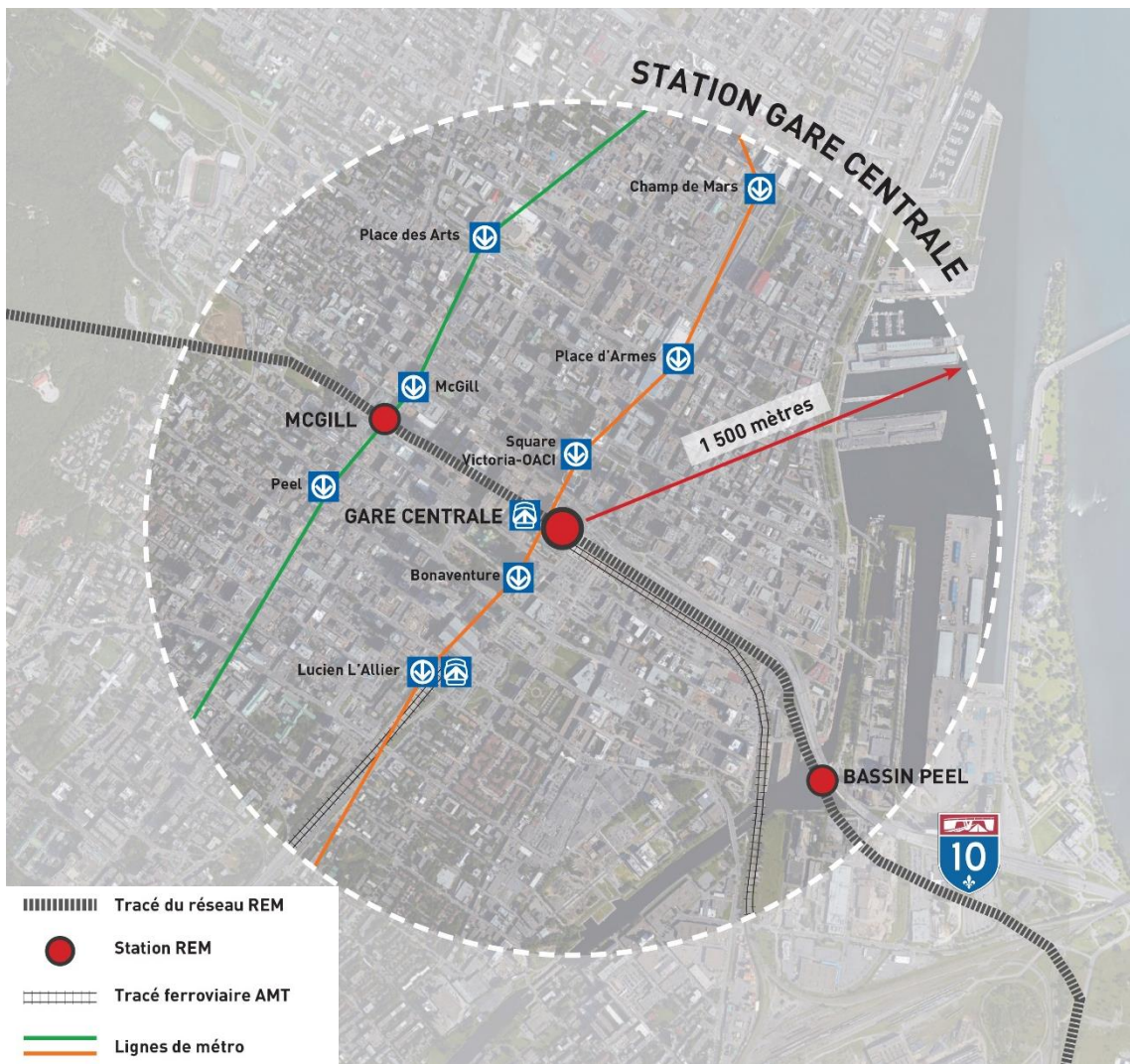
Considérant ces éléments, il y a lieu de se demander si un seuil maximal de contribution par gare/station ou aire de redevance est envisagé et si ce seuil sera le même pour une station au centre-ville de Montréal que pour les autres stations. L'IDU est d'avis que les taux de redevance devraient être pondérés en prenant en compte la desserte de transport collectif déjà en place.

⁴ CMM(2012) *Orientations 1 du PMAD* [<http://cmm.qc.ca/champs-intervention/amenagement/plans/pmad/orientation-1-du-pmad-volet-amenagement/>]

Considérant ces éléments, il y a lieu de se demander si un seuil maximal de contribution par station ou aire de redevance est envisagé et si ce seuil sera le même pour une station au centre-ville de Montréal que pour les autres stations.

CRITÈRES TERRITORIAUX ET URBANISTIQUES

Aujourd'hui, la seule variation prévue au taux de redevance dans le PL 137 est celle qu'il sera possible d'établir « selon la distance séparant les travaux ou les bâtiments assujettis d'un service de transport collectif » (article 53 introduisant notamment l'article 97.3 de la LARTM). Pourtant, de nombreux autres facteurs peuvent influencer l'accessibilité d'une gare ou la densité qu'il sera possible de développer dans les aires autour des stations REM. Afin de prendre en compte la réalité du territoire et proposer un système équitable, d'autres critères pourraient être pris en compte pour établir quels sont les secteurs, dans le



Rayon de 1,5 km autour de la Gare Centrale incluant un ensemble d'équipements existants.

rayon maximal de 1,5 km, qui devraient être inclus ou non dans les aires visées par la redevance du REM, tels que :

- la situation géographique de la zone (ex. : proximité du centre-ville de Montréal, présence de milieux naturels à protéger, etc.);
- la densité réelle, la densité projetée et le potentiel de densification (espaces vacants, projets en cours d'aménagement, les densités qu'il est possible d'envisager compte tenu du cadre d'insertion, etc.);
- la distance réelle de marche ou de déplacement entre l'emplacement et la station REM (distance Manhattan, c'est-à-dire la distance réelle d'un trajet prenant en compte la trame urbaine et habituellement utilisée pour mesurer la « marchabilité » et l'accessibilité);
- l'existence de barrières physiques (naturelles ou infrastructurelles⁵) pouvant affecter l'accessibilité et l'utilisation des services de transport collectif par la population;
- les usages autorisés dans la zone pouvant affecter le volume et les habitudes d'utilisation des services de transport collectif par la population (ex : un usage industriel attirera une utilisation différente des services de transport collectif qu'un usage résidentiel);

La prise en compte de tels critères permettrait d'adapter le taux applicable dans chaque zone en fonction de la préexistence de services de transport collectif (tel que mentionné à la sous-section précédente) ou des autres critères évoqués à la présente section. L'établissement d'autres critères permettrait aussi de déterminer dans quels cas les travaux de densification réalisés sur les immeubles situés partiellement dans les zones de redevance devraient être soumis à une redevance et dans quelle mesure ils le seront.

TRAVAUX OU CONSTRUCTIONS ASSUJETTIS

D'après plusieurs échanges des membres de l'IDU avec la Caisse, même si ces échanges n'engagent pas le gouvernement, il est envisagé que le système de redevance soit appliqué à tout nouveau projet immobilier et à tout projet de transformation majeure. L'article 53 du PL 137 (modifiant l'article 97.2 de la LARTM) spécifie quant à lui que : « *L'Autorité peut, par règlement, assujettir au versement d'une redevance de transport les travaux de densification réalisés sur les immeubles situés, même en partie, dans les zones de son territoire, déterminées au règlement, desservi par un service de transport collectif [...]* » et le dernier paragraphe de ce même article stipule que « Pour l'application de la présente loi, les travaux de densification sont ceux visant à ce que davantage de population occupe un même espace, que ce soit aux fins d'y résider ou d'y exercer une activité ou un usage ». Pour l'instant, le système de redevance prévu au PL 137 ne tient pas compte des densités existantes ou projetées. Pourtant, une redevance basée sur la densification est intimement liée à cet écart entre la densité existante et la densité permise.

⁵ À ce propos, bien que des viaducs permettent de franchir les autoroutes celles-ci sont souvent considérées comme peu sécuritaires ou difficilement franchissables par les piétons et cyclistes. Ainsi, sans empêcher la traversée formellement, elles en contraignent tout de même l'accessibilité.

Même pour un groupe d'expert en développement urbain, ces dispositions demeurent quelque peu obscures et sont propices à diverses interprétations. Voici quelques questions qui demeurent :

- Qu'entend-on précisément par « *travaux de densification réalisés sur les immeubles* »? Quels travaux doivent être associés à la densification et lesquels en seront exclus?
- Si seule la densification est prise en compte dans le calcul de la redevance, cela signifie-t-il que si l'on rase un bâtiment pour en reconstruire un nouveau, l'équivalent des superficies existantes sera exempté de redevance?
- Qu'en est-il d'un commerce où le nombre d'employés et la clientèle peuvent varier énormément? Quelle densité estimera-t-on? Le calcul sera-t-il basé seulement sur la superficie construite? Par exemple, un restaurateur et un détaillant de meuble devront-ils assumer les mêmes redevances?
- « *La superficie de plancher visée par les travaux délimités selon la méthode prévue au règlement* » inclura-t-elle la superficie brute ou nette du bâtiment ou la superficie des espaces habitables? Dans le cas des bâtiments commerciaux ou industriels, quelles superficies seront considérées?
- Les redevances seront-elles fixées sur des estimations et projections démographiques par unités ou projets? Le véritable effet de densification (en termes de présence humaine) sera-t-il considéré?

Au même titre que les modalités d'entrée en vigueur de la redevance, l'IDU est d'avis que des réponses à ces questions permettront aux promoteurs d'évaluer plus précisément les effets de la redevance sur les projets immobiliers et d'ajuster leur projet ou montage financier au besoin. Plus tôt ils auront ces informations, plus tôt ils pourront supporter le projet de REM par la redevance.

RECOMMANDATION 8 : ÉLARGISSEMENT DES CRITÈRES D'ÉTABLISSEMENT DES REDEVANCES

L'IDU est d'avis que la distance d'une station ou d'une gare ne devrait pas être l'unique facteur pour la délimitation des zones assujetties à la redevance destinée à financer le REM. Le libellé de la loi pourrait être modifié pour inclure spécifiquement certaines particularités justifiant une variation de la redevance ou pour prévoir des critères supplémentaires devant être considérés pour l'établissement de la redevance.

Afin d'y parvenir, les éléments suivants du PL 137 devraient être bonifiés ou précisés :

- L'article 53 du PL 137 modifiant l'article 97.3 de la LARTM est ambigu et semble donner une liste exhaustive des éléments qui peuvent être pris en compte par l'Autorité dans son règlement pour calculer le taux de la redevance. Nous croyons que le libellé de cet article pourrait être légèrement corrigé pour offrir davantage de latitude à l'Autorité pour intégrer de nouveaux critères d'établissement de la redevance.
- Les articles 72 et 97.2 de LARTM pourraient aussi être modifiés pour inclure spécifiquement certaines particularités justifiant une variation de la redevance.

PERCEPTION DES REDEVANCES PAR LES VILLES

L'art. 53 (modifiant l'article 97.6 de la LARTM) indique qu'« *une municipalité locale doit percevoir, pour le compte de l'Autorité, la redevance de transport à laquelle sont assujettis les travaux de densification réalisés sur son territoire* » et l'art. 53 (modifiant l'article 97.8 de la LARTM) précise que « *peut établir un tarif d'honoraires pour la délivrance des permis relatifs aux travaux de densification assujettis à cette redevance, que le permis soit exigé en vertu d'un règlement de la municipalité ou d'un règlement de l'Autorité* ».

- Y'aura-t-il une uniformisation de l'application, des procédures, des frais envisageables dans les aires TOD du REM ou pourra-t-il y avoir des variations selon les municipalités, comme c'est le cas pour les contributions aux fins de parc à l'heure actuelle?
- Comment les municipalités financeront-elles ces activités de perceptions supplémentaires? Pourront-elles charger une surtaxe aux promoteurs pour la gestion de dossier ou sera-t-elle payée à même les redevances par l'Autorité?

RECOMMANDATION 9 : ENCADREMENT DES MUNICIPALITÉS

L'IDU suggère que les modalités de perception des redevances soient fixées dans la loi, afin d'éviter de créer une forme d'inéquité à l'échelle métropolitaine.

3.3 Gestion des fonds par l'Autorité

L'article 97.11 à la LARTM, introduit par l'article 53 du PL 137, prévoit que l'Autorité doit tenir « *une comptabilité distincte pour chacune des redevances particulières qu'elle établit* ». Dans sa forme actuelle, le PL 137 ne prévoit pas la mise en place d'un fonds dédié permettant de recueillir, gérer et faire le suivi d'utilisation des redevances établies et perçues par l'Autorité pour la réalisation du REM et le maintien de ses services.

RECOMMANDATION 10

L'IDU est d'avis qu'un fonds dédié pour la redevance visant à financer la construction du REM serait pertinent en ce qu'il permettrait d'assurer un suivi des montants recueillis et de leur utilisation dans l'objectif prévu.

3.4 Entrée en vigueur progressive

L'article 53 du PL 137 prévoit que le délai pour l'adoption du règlement visant à prévoir et encadrant la redevance liée au REM ne sera que de 105 jours suivant l'adoption de la loi.

Vu l'ensemble des acteurs qui seront impactés par les choix qui seront faits à cette occasion et la nécessité de concertation inhérente à la structure décisionnelle métropolitaine (différentes municipalités, MRC, agglomérations et la CMM) ainsi que les enjeux pour les propriétaires fonciers et promoteurs impliqués dans le développement des terrains dans les aires visées par la redevance liée au REM, nous considérons que ces délais sont trop courts.

Soulignons que l'Autorité vient d'être créée. Si l'IDU salue la nomination de monsieur Pierre Shedleur à titre de président du conseil administration de l'ARTM, ni l'Autorité ni la nouvelle structure de gouvernance du transport collectif métropolitain n'a eu l'occasion de faire ses preuves. Dans ce contexte, l'IDU se questionne sur la capacité de l'Autorité de gérer la tarification et la perception de diverses redevances, dès maintenant et dans un si court délai.

L'IDU croit que le projet de REM bouscule les façons de faire, mais qu'il doit aller de l'avant. L'imposition de délais aussi courts pourrait cependant rendre difficile la collaboration entre les différentes instances impliquées. Il sera donc opportun d'intensifier les échanges pour s'assurer qu'un climat collaboratif perdure tout au long du projet. Dans cette optique, la création d'autres tables de travail pourrait s'avérer utile.

3.5 Autres enjeux

LE SYSTÈME DE TARIFICATION

Les articles 36 et 37 du PL 137 prévoient que la tarification du REM doit être établie par l'Autorité et la Caisse, mais ne précisent pas les critères qui encadreront l'établissement de cette tarification.

Pourtant, cette tarification n'est pas éternellement élastique. Malgré l'attrait des nouveaux services proposés (modernité, rapidité, etc.), les tarifs devront demeurer compétitifs. En ce sens, il est évident que le gouvernement a déjà étudié la question des tarifs.

De plus, sachant que la patience des actuels usagers de l'AMT et des CIT sera mise à l'épreuve pendant la mise en place des infrastructures (changements de trajets, terminus temporaires, etc.) et afin de conserver cette clientèle et atteindre la cible de financement par les usagers, il semble approprié de rassurer la population en l'informant sur les modalités de fixation des tarifs (taux fixes ou variables selon la distance du centre-ville, selon la préexistence d'un service préalable [AMT ou autres], modulation dans le temps,

etc.) et sur les tarifs envisagés, à la fois pour les billets ou abonnements donnant accès au REM que ceux donnant accès aux stationnements incitatifs

L'IDU croit que ces tarifs devraient être divulgués au plus tôt et que des balises utilisées pour l'établissement de cette tarification devraient être précisées à la *Loi sur le REM*.

EXPLOITANT : POUVOIR DE NÉGOCIATION, TARIFICATION ET ASSURANCE QUALITÉ

L'article 38 du PL 137 stipule que : « *L'exploitant du Réseau et l'Autorité peuvent conclure une entente prévoyant la rémunération pour les services de transport collectif qu'il fournit sur le territoire de celle-ci. Cette entente peut prévoir, sans déroger aux modalités et conditions prévues dans l'entente conclue en vertu de l'article 88.10 de la Loi sur les transports ou les rendre plus onéreuses* ».

L'article 88.10 de la *Loi sur les transports* spécifie quant à lui que : « *La Caisse peut fixer des tarifs pour l'utilisation de l'infrastructure de transport collectif [...]* » et que « *Le cadre tarifaire d'une infrastructure de transport collectif [...], incluant les mécanismes d'indexation, est rendu public par la Caisse au moment de la signature de l'entente* [entente avec le ministre des Transports concernant la gestion et la réalisation d'un projet ayant pour objet une nouvelle infrastructure de transport collectif] ».

L'article 38 du PL 137 représente une étonnante permissivité qui pourrait ouvrir la porte à des demandes excessives de la part des exploitants et ainsi mettre la compétitivité du REM en danger. Bien que l'article 88.10 de *Loi sur les transports* spécifie aussi que « *L'évaluation de ce potentiel et la comparaison avec les pratiques du marché pour des situations similaires devront être validées par un expert indépendant choisi par les parties à partir d'une liste préalablement dressée* », il importera aussi de prendre en compte la capacité de payer des contribuables de la région métropolitaine. Une infrastructure comparable à Vancouver, Shanghai ou Copenhague ne signifie pas que les utilisateurs soient aussi nombreux ou qu'ils aient les mêmes moyens financiers pour assumer les coûts de ces services.

Concernant l'exploitant lui-même, sachant que l'exploitation de services de transport collectif est un service spécialisé et que le REM sera un réseau d'envergure et fonctionnant selon une technologie particulière et peu répandue, on peut estimer que peu d'entreprises se qualifieront lors des appels d'offres visant l'exploitation. Peu nombreux et bien informés sur les enjeux entourant l'exploitation d'un tel réseau, ces fournisseurs de service auront donc beaucoup de pouvoir pour négocier les conditions d'exploitation. Après un certain nombre d'années comme exploitant, la firme sélectionnée connaîtra le réseau mieux que quiconque et ses services seront difficiles à égaler par les compétiteurs. Dans cette perspective, on peut prévoir que cette entreprise pourrait s'avérer difficile à remplacer ou déloger, et ce, même si elle s'avérait peu performante.

Toutefois, il est essentiel pour la fréquentation du REM (et donc son financement) que la qualité des services soit assurée que les équipements soient maintenus et renouvelés au fil du temps et que la tarification demeure compétitive et adaptée à la réalité locale. Pourtant, aucune balise n'a été établie par le gouvernement dans ces différents projets de loi pour s'assurer que l'Autorité et la Caisse puissent

garantir la qualité des services ou puissent limiter les possibles hausses de coûts engendrées de façon inopinée par des choix de l'exploitant. Toute augmentation sera donc transférée dans les coûts des redevances.

Il n'est fait aucune mention de l'obligation de mettre en place un mécanisme de suivi de la performance de l'exploitant et il n'est pas spécifié qui, de l'Autorité ou de la Caisse, est responsable de s'assurer de ces performances. Aussi, il est souvent fait mention dans les médias de la volonté de la Caisse d'innover. Y aura-t-il une structure qui poussera l'exploitant à mettre en place des approches innovantes? Sinon, y aura-t-il des pénalités en cas de laisser-aller?

Afin de garantir la qualité des services, une tarification compétitive et faire en sorte que l'Autorité et la Caisse gardent le contrôle sur le REM, l'IDU est d'avis que les termes balisant les ententes avec les exploitants devront être mieux précisés que ce qu'implique actuellement la Loi sur le REM. Ces balises devraient notamment inclure un plafond maximal concernant les frais liés à l'exploitation pouvant être reportée sur le système tarifaire.

Conclusion

Nous avons soulevé un ensemble d'enjeux qui pourraient avoir une incidence sur la capacité d'agir des promoteurs, sur les nouveaux coûts que les acheteurs et locataires devront assumer, sur le financement du REM et avons présenté diverses questions qui demeurent sans réponses. **L'élément que l'IDU souhaite surtout mettre en évidence ici est l'éventail d'incertitudes qui entourent les modalités d'application de la redevance autour des futures stations du REM et les pressions énormes que pourra générer le cumul de toutes les nouvelles formes de taxations en cours d'adoption.**

Nous avons la certitude que le gouvernement, la Caisse et l'Autorité travaillent avec acharnement pour assurer le succès de ce projet grandiose. Nous avons tous énormément à gagner à ce que celui-ci soit non seulement réalisé dans les temps impartis, mais qu'il soit un projet exemplaire qui mettra les investisseurs d'ici et d'ailleurs en confiance et engendrera un ensemble d'autres retombées bénéfiques pour la CMM et le Québec. La concrétisation de cette vision d'avenir implique cependant un partage équilibré des coûts entre les divers acteurs impliqués. Il a été démontré que les investisseurs et promoteurs ont certainement un rôle à jouer dans le succès de ce projet. Nous croyons donc qu'il serait opportun d'entendre leurs questions et de les impliquer dans les réflexions, lorsque possible. Nous vous assurons qu'en plus de contribuer par des redevances, ils pourront contribuer d'autres façons à l'avancée du projet. **L'IDU croit que l'établissement d'une table de travail serait une formule adéquate pour collaborer de façon étroite avec l'Autorité et la Caisse dans les cruciales étapes de travail à venir.**

Sources:

Mémoire de l'APCHQ présenté à la Ville de Montréal concernant le Projet de règlement relatif à la cession aux fins d'établissement, de maintien et d'amélioration des parcs (mai 2017)

MANGIN, David (2004), *Infrastructures et formes de la ville contemporaine - La ville franchisée*, Éditions de la Villette et Éditions du CERTU, dossier 157, Paris, pp.399

OFFNER, Jean-Marc (1993) « *Les effets structurants du transport : mythe opératoire, mystification scientifique* » in *L'espace géographique*. No 3. p.233-242.