

Des leviers pour le transport collectif de demain

Mémoire de la STM dans le cadre de la consultation parlementaire sur le projet de loi 61

11 septembre 2024



Sommaire exécutif

La STM partage le constat de la nécessité de revoir les manières de faire pour réaliser des projets de transport collectif plus rapidement et à moindre coût. Elle applaudit les actions du gouvernement du Québec en cette matière (réforme de la loi concernant l'expropriation, projet de loi 62) et appuie les objectifs du projet de loi n° 61, *Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif* (PL 61)

La création de Mobilité Infra Québec (MIQ), combinée avec les fruits du projet de loi 62, vise à accélérer la construction d'infrastructures de transport collectif. Dans un contexte où on peine à financer l'exploitation des services existants et où le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) cumule les déficits, le PL 61 rappelle avec force l'urgence de résoudre les défis du financement de la mobilité au Québec.

Resserer la mission de MIQ pour exclure les projets visant des actifs existants (maintien d'actifs, etc.) des OPTC permettra à MIQ de mieux développer et consolider son expertise dans les projets structurants. Par la même occasion, le PL 61 devrait étendre les modes collaboratifs aux sociétés de transport afin que l'ensemble des projets de transport collectif bénéficie des économies qui en découlent.

Le PL 61 donne au gouvernement le droit de déterminer unilatéralement la contribution financière des partenaires à la réalisation du projet, ainsi que le responsable de son exploitation qui devra en assumer toutes charges. Cette répartition des responsabilités risque de conduire à des coûts plus élevés à long terme, à de mauvais rendements pour la collectivité et à des chocs tarifaires pour les partenaires locaux et les contribuables. Le montage financier des projets structurants doit impérativement être convenu avec l'ensemble des partenaires et couvrir tant leur réalisation que leur exploitation. Des analyses coûts/bénéfices des projets tenant compte de l'ensemble du cycle de vie, incluant les coûts d'exploitation et d'entretien, devraient être rendues publiques.

Pour favoriser l'émergence et la sélection des meilleurs projets de transport collectif structurant, ainsi que pour maximiser les retombées collectives des investissements publics, il est crucial, pour les projets de la grande région de Montréal, que le gouvernement tienne compte des projets priorités et recommandés par l'ARTM. De même, lors de ses exercices de planification et d'analyse en mobilité, MIQ doit consulter l'ARTM et prendre en considération sa planification des services.

La STM propose un modèle prudent de valorisation immobilière des actifs de transport collectif qui permet de réduire les risques au minimum tout en profitant de ses nombreux bénéfices : construction de logements, réduction des coûts des projets de transport collectif, création de revenus récurrents, etc. Un premier projet concret de 150 M\$ et de 400 unités d'habitation est déjà visé dans le cadre du prolongement de la ligne bleue. Les dispositions sur la valorisation immobilière du PL 61 ne permettent cependant pas de réunir les conditions de succès nécessaires. Pour que le Québec puisse profiter des bénéfices de la valorisation immobilière, le PL 61 doit être amendé afin d'autoriser les sociétés de transport à réaliser du développement conjoint par l'intermédiaire d'une société en commandite et à exécuter certains travaux conjointement avec le promoteur d'un tel développement immobilier.

Synthèses des recommandations

1. Circonscrire le type de projet pouvant être confié à Mobilité Infra Québec pour exclure les projets de maintien d'actifs, ou autres projets à réaliser dans un réseau existant, et appartenant à une société de transport, à moins que cette dernière n'en formule la demande au gouvernement.
2. Modifier la *Loi sur les sociétés de transport en commun* pour y introduire le concept de contrat de partenariat tel que prévu au projet de loi 62, avec l'ensemble des adaptations nécessaires, et ainsi réduire les coûts et délais des projets majeurs de la STM.
3. Prévoir que MIQ doit associer l'exploitant du service aux différentes phases de planification et de réalisation du projet.
4. Retirer la capacité pour le gouvernement de déterminer unilatéralement la contribution financière exigible d'une partie locale pour un projet, ainsi que son exploitant.
5. Traiter les contributions financières pour la réalisation du projet, pour son exploitation et pour son entretien dans une seule et même entente entre le ministre et, selon le cas, les municipalités visés, l'ARTM ou l'OPTC concernés.
6. Faire en sorte que MIQ soit tenue de réaliser et de publier des analyses coûts/bénéfices tenant compte notamment de l'ensemble du cycle de vie de l'actif, et ce, en amont de l'autorisation de tout projet qu'elle pourrait se voir confier par le gouvernement.
7. Tenir compte des projets priorités et des options élaborées et recommandées par l'ARTM quant au choix des projets à confier à MIQ lorsque ceux-ci sont sur le territoire du grand Montréal.
8. Exiger que MIQ consulte l'ARTM et tienne compte de sa planification des services actuels et projetés pour la réalisation d'analyses de transport ou la planification en mobilité qui concerne le territoire du grand Montréal.
9. Modifier la LSTC pour autoriser les sociétés de transport à réaliser des projets de développement conjoint par l'intermédiaire d'une société en commandite et à exécuter des travaux conjointement avec le promoteur responsable du développement d'un projet immobilier à construire sur un site de transport collectif.

Table des matières

| | |
|---|----|
| Sommaire exécutif _____ | II |
| La STM en bref _____ | 1 |
| 1. Introduction _____ | 2 |
| 2. La création de Mobilité Infra Québec _____ | 3 |
| 2.1. Un rappel de la nécessité de régler les enjeux de financement de la mobilité _____ | 3 |
| 2.2. Une mission à resserrer _____ | 3 |
| 2.3. Financement : une répartition déséquilibrée des pouvoirs et responsabilités _____ | 4 |
| 2.4. Nécessité d'une planification intégrée et d'un arrimage avec l'aménagement du territoire _____ | 6 |
| 3. Financement et valorisation des actifs de TC _____ | 8 |
| 3.1. La vision de la STM en matière de valorisation immobilière _____ | 8 |
| 3.2. Les conditions de succès d'un modèle prudent de valorisation immobilière _____ | 8 |
| 3.3. Le projet Lacordaire : 400 unités d'habitation à construire _____ | 9 |
| 3.4. Les dispositions du PL 61 et ses impacts _____ | 10 |
| 3.5. Conclusion et recommandations pour la valorisation immobilière _____ | 14 |
| 4. Conclusion _____ | 16 |
| Annexe 1. Proposition détaillée de modifications à la loi _____ | 17 |
| Annexe 2. Images additionnelles du projet Lacordaire _____ | 18 |

LA STM EN BREF

1,8 G\$

en budget d'exploitation

21,1 G\$

Investissements sur 10 ans

2,2 G\$

de valeur ajoutée à
l'économie québécoise

1 million

de déplacements par jour

30 500

clients inscrits
au transport adapté

9^e entreprise
au Québec



**4 lignes
de métro**

68 stations

111 trains



**224 lignes
de bus**

2 000 bus

86 minibus

9 intermédiaires de taxis



Électrification

7 recharges rapides (Nova)

30 recharges lentes (NF)

4 minibus (BYD)

1 minibus transport adapté

Métro 100 % électrique

1. Introduction

L'expérience des dernières années au Québec démontre la difficulté à réaliser des projets majeurs d'infrastructure publique de transport collectif dans des délais et à des coûts raisonnables. En tant que gestionnaire du Bureau de projet de la ligne bleue (PLB), la STM partage le constat de la nécessité de revoir les manières de faire pour réaliser des projets de transport collectif plus rapidement et à moindres coûts.

La STM a applaudi le gouvernement du Québec pour le projet de loi 22 qui réforme le cadre d'expropriation alors que l'acquisition de terrains constituait une cause importante des coûts élevés et des délais. De la même façon, le projet de loi 62 qui réforme le cadre de réalisation des projets et ouvre la voie aux modes de réalisation collaboratifs constitue un autre geste important pour réduire les coûts et les délais de réalisation des projets. Les sociétés de transports n'ayant pas été incluses dans le PL 62, il faudra corriger cette situation pour que tous les projets de transport collectif, incluant ceux qui resteront sous la responsabilité des sociétés de transport, puissent profiter des avantages des modes collaboratifs.

Avec le projet de loi 61, le gouvernement vise à agir sur le front de la gouvernance des projets de transport collectif structurant afin de répondre à l'appétit des Québécois pour davantage de transport collectif. La STM partage la volonté du gouvernement. Avec le présent mémoire, elle souhaite suggérer des pistes pour bonifier la proposition gouvernementale. La première section du mémoire aborde différentes questions autour de la création de Mobilité Infra Québec, alors que la deuxième section examine plus en détail la question de la valorisation immobilière. Du point de vue de la STM, le PL 61 peut et doit offrir de meilleurs leviers pour construire davantage de logements, générer des revenus pour le transport collectif et optimiser les coûts de réalisation de projets de transport collectif.

2. La création de Mobilité Infra Québec

2.1. Un rappel de la nécessité de régler les enjeux de financement de la mobilité

Les Québécois ont soif de développer massivement le transport collectif. La création de MIQ vise à mieux répondre à ce besoin, en consolidant et en concentrant l'expertise en projets de transport collectif structurant pour construire mieux, plus rapidement et à moindre coût. La STM appuie cette volonté.

Il faut cependant rappeler que les transports vivent une importante crise financière au Québec. Le financement des services de transport collectif existants est l'objet de nombreux débats depuis des années, alors que les villes peinent à assumer leur part des dépenses et que les OPTC redoublent d'efforts pour optimiser leurs coûts. Moins discutée, une crise semblable touche néanmoins le gouvernement du Québec et ses investissements en transport. Le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), qui finance les investissements en transport du gouvernement, cumule les déficits depuis plusieurs années parce que ses dépenses augmentent plus rapidement que ses revenus. Les investissements dans le réseau routier — 80 % des dépenses du FORT — ont augmenté de 54 % depuis 2013, tandis que les revenus de la taxe sur les carburants s'érodent. Au même moment, les investissements en maintien des actifs du transport collectif sont en recul majeur (-20 %) depuis 2013. Or, c'est aussi le FORT qui financera les projets à faire réaliser par MIQ. Bref, le gouvernement du Québec, et par extension tous les Québécois et Québécoises devront faire face à des choix difficiles dans les prochaines années.

Dans ce contexte, la mise sur pied d'un nouvel outil visant à accélérer la réalisation de projets de transport collectif — augmentant ainsi tant les coûts d'investissement que les coûts d'exploitation — doit interpeller fortement l'ensemble des acteurs de la mobilité au Québec quant à la nécessité de résoudre les problèmes de financement. Tôt ou tard, des solutions devront être mises en place pour financer les infrastructures de transport, actuelles et futures, face à ces coûts additionnels.

2.2. Une mission à resserrer

Le PL 61 institue Mobilité Infra Québec (MIQ) avec comme mission principale d'effectuer l'analyse d'opportunité, la planification ou la réalisation de projets complexes de transport, lorsque le gouvernement lui en confie la responsabilité. La définition des projets complexes de transport est cependant extrêmement large¹ et pourrait même couvrir des projets de maintien d'actifs ou de centres de transport (CT) de la STM.

Or, un projet de maintien d'actifs sur un équipement comme celui du métro, qui doit en plus être maintenu en exploitation durant la réalisation, constitue assurément un projet complexe qui exige une expertise pointue. La société de transport qui exploite ce réseau et réalise des projets dans ce contexte depuis des décennies reste clairement l'intervenant le mieux placé pour mener ceux-ci. Introduire un nouvel acteur sans expérience ou expertise dans un tel contexte serait contre-

¹ L'article 4.1 énonce ainsi : « Aux fins de la présente loi, un projet complexe de transport confié à Mobilité Infra Québec en vertu du premier alinéa peut viser l'un des objets suivants :

1° la construction, la reconstruction ou la réfection d'un immeuble ou d'un ouvrage de génie civil destiné au transport ou utile à un système de transport; 2° le développement ou l'amélioration d'un système de transport intelligent. »

productif et risquerait de détourner MIQ des projets où son expertise sera la plus utile, soit les nouveaux projets de transport collectif structurants. Mieux circonscrire le type de projet pouvant être confié à MIQ évitera de telles situations et permettra à MIQ de se concentrer sur les projets de nouveaux modes structurants où elle aura une plus-value évidente.

Par ailleurs, le PL 61 constitue une occasion à saisir pour achever le travail entamé par le PL 62. Ce dernier propose une réforme du cadre de réalisation des projets d'infrastructure du gouvernement qui ouvre la voie aux modes de réalisation collaboratifs. Cependant, il ne modifie pas la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (LSTC). Ce faisant, les nombreux projets complexes et majeurs de la STM (voir encadré) ne pourraient ainsi profiter des avantages de cette modernisation. La STM réitère donc sa demande de corriger cette situation². Rappelons que le programme d'immobilisation 2024-2033 de la STM prévoit des investissements de 12G\$ en maintien d'actif. Le PL 61 devrait modifier la LSTC pour y introduire le concept de contrat de partenariat, avec l'ensemble des adaptations nécessaires, pour réduire les coûts et délais des projets majeurs de la STM.

Exemple de projets complexes et majeurs de la STM

- Programmes Réno-Systèmes (6, 7 et 8) et Réno Infrastructures (4, 5 et 6)
 - Projets de réfection de station ou de membrane d'étanchéité
 - Réfection ou construction de nouveaux postes de ventilation
- Modernisation de la ligne verte
 - Remplacement des voitures MR-73
 - Complexe Beaugrand
 - Modification de l'arrière-gare et du garage Angrignon
- Certains projets d'accessibilité dans le cadre du Programme Accessibilité (3 et 4)
- Centre de transport — Est de Montréal

Recommandations³

1. Circonscrire le type de projet pouvant être confié à MIQ pour exclure les projets de maintien d'actifs, ou autres projets à réaliser dans un réseau existant, et appartenant à une société de transport, à moins que cette dernière n'en formule la demande au gouvernement.
2. Modifier la *Loi sur les sociétés de transport en commun* pour y introduire le concept de contrat de partenariat tel que prévu au projet de loi 62, avec l'ensemble des adaptations nécessaires, et ainsi réduire les coûts et délais des projets majeurs de la STM.

2.3. Financement : une répartition déséquilibrée des pouvoirs et responsabilités

Le PL 61 prévoit que, à défaut d'une entente avec le MTMD, le gouvernement peut déterminer unilatéralement la contribution financière attendue d'une ville ou d'un OPTC à la réalisation d'un projet⁴. Le gouvernement peut également déterminer unilatéralement l'exploitant du service résultant du projet de qui la responsabilité financière de l'exploitation relèvera, sans reconnaissance d'un rôle ou d'une responsabilité du gouvernement du Québec à cet égard⁵.

² STM, [Des leviers pour réduire les coûts du transport collectif : mémoire sur le projet de loi 62](#), 28 mai 2024.

³ Voir l'annexe 1 pour le détail des articles visé par les recommandations.

⁴ Art. 12.21.11 de la *Loi sur le ministère des transports* introduit par le PL 61.

⁵ Art. 12.21.12 de la *Loi sur le ministère des transports* introduit par le PL 61.

Cette répartition des pouvoirs paraît déséquilibrée et non propice à la mise en œuvre de saines décisions financières à long terme. Le gouvernement pourrait ainsi unilatéralement imposer un projet à une ville ou une société de transport qui n'aurait pas les ressources nécessaires pour contribuer à financer sa réalisation ou à l'exploiter adéquatement. Cette situation conduirait alors soit à utiliser l'actif en deçà de sa capacité, et donc à un mauvais retour sur investissement, soit à un choc tarifaire pour la ville et ses contribuables en raison de hausses de taxes importantes rendues nécessaires. Ces éléments sont très préoccupants dans un contexte de crise financière du transport collectif où financer l'exploitation et l'entretien des réseaux existants constitue déjà un défi majeur pour les autorités locales (ARTM, villes et OPTC).

Sur la durée de vie complète d'un actif, les coûts d'exploitation et d'entretien constituent des fardeaux extrêmement importants qui ne peuvent être sous-estimés. La conception d'un projet de transport collectif (ci-après « TC ») exige aussi constamment des arbitrages à effectuer entre les coûts de construction et les coûts futurs d'exploitation ou d'entretien : on peut, par exemple, réduire les coûts de construction au profit d'options qui augmenteront les coûts récurrents d'exploitation. C'est notamment pourquoi l'exploitant d'un futur actif doit être associé étroitement à toutes les phases d'un projet. L'article 25 du PL 61 devrait ainsi être modifié pour clarifier que le futur exploitant sera consulté tout au long du projet. En attribuant à MIQ seulement les responsabilités de la construction et en la détachant des responsabilités d'exploitation, on crée autrement d'emblée des conditions pour que les réalités d'exploitation et d'entretien soient sous-estimées dans la conception.

Pour favoriser de bonnes décisions et une saine gestion des finances publiques, MIQ devrait être tenue de réaliser, pour chaque projet qu'elle se voit confier, des analyses coûts/bénéfices tenant compte de l'ensemble du cycle de vie de l'actif, y compris l'exploitation, l'entretien et le maintien des actifs. À l'instar de ce que fait Metrolinx en Ontario⁶, ces analyses devraient être réalisées en amont du lancement de l'autorisation du projet et être rendues publiques pour informer la population sur les coûts et bénéfices des projets prioritaires.

La crise financière de la mobilité au Québec résulte notamment de la gestion en vase clos de l'exploitation des services, du maintien des actifs et du développement des infrastructures. Au fil des dernières années, des projets majeurs ont été lancés sans que le financement de leur exploitation ou du maintien de leur actif ne soit prévu. Conséquemment, de nouvelles dépenses et charges financières s'ajoutent malgré l'absence de nouvelles sources de revenus pour en couvrir les coûts, ce qui crée un déséquilibre constant entre revenus et dépenses. La région métropolitaine le vit actuellement avec la mise en service du REM dont les coûts annuels seront de 500 à 600 M\$⁷. Elle le vivra à nouveau bientôt avec la mise en service de la ligne bleue prolongée, dont les coûts d'exploitation sont évalués à environ 60 M\$ en 2031). Dans les deux cas, la charge financière liée au service de ces projets n'a pas été prévue et entraîne une forme de choc financier.

⁶ Metrolinx, Business cases, <https://www.metrolinx.com/en/about-us/doing-business-with-metrolinx/business-cases>, consulté le 13 août 2024.

⁷ Environ 60 % de ces coûts seront assumés par le gouvernement, mais celui-ci n'a pas non plus de nouveaux revenus de prévus pour couvrir cette dépense qui vient faire croître le déficit du Fonds des réseaux de transport terrestre.

Le Québec gagnerait à s'inspirer des meilleures pratiques en matière de planification intégrée des investissements et des coûts d'exploitation et d'entretien qui en découleront. Par exemple, à Vancouver, Translink produit tous les 3 ans un plan d'investissement sur 10 ans qui doit prévoir les dépenses d'exploitation (incluant l'entretien) liées aux investissements visés, et donc les revenus nécessaires à leur fonctionnement⁸. Ce plan d'investissement prévoit de plus les contributions de l'ensemble des partenaires (villes, gouvernements provincial et fédéral) et contraint ceux-ci à prévoir les conséquences financières à long terme de leur choix d'investissements.

Résoudre de manière durable les enjeux financiers exige une planification réellement intégrée du développement des infrastructures, de l'exploitation du service et du maintien des actifs, et qui reconnaît que le transport collectif constitue un partenariat entre les gouvernements, les villes et les OPTC. Conséquemment, il apparaît incontournable de retirer du PL 61 la capacité pour le gouvernement d'imposer unilatéralement la responsabilité de l'exploitation d'un actif ainsi que la contribution locale aux coûts de réalisation du projet. Le PL 61 devrait plutôt traiter les contributions financières pour la réalisation du projet, pour son exploitation et pour son entretien dans une seule et même entente entre le ministre et, selon le cas, les municipalités visés, l'ARTM ou l'OPTC concernés.

Recommandations :

3. Prévoir que MIQ doit associer l'exploitant du service aux différentes phases de planification et réalisation du projet.
4. Retirer la capacité pour le gouvernement de déterminer unilatéralement la contribution financière exigible d'une partie locale pour un projet, ainsi que son exploitant.
5. Traiter les contributions financières pour la réalisation du projet, pour son exploitation et pour son entretien dans une seule et même entente entre le ministre et, selon le cas, les municipalités visés, l'ARTM ou l'OPTC concernés.
6. Faire en sorte que Mobilité Infra Québec soit tenue de réaliser et de publier des analyses coûts/bénéfices tenant compte notamment de l'ensemble du cycle de vie de l'actif, et ce, en amont de l'autorisation de tout projet qu'elle pourrait se voir confier par le gouvernement.

2.4. Nécessité d'une planification intégrée et d'un arrimage avec l'aménagement du territoire

Améliorer la mobilité durable n'implique pas seulement de faire plus de projets de transport collectif. Il faut aussi réaliser les bons projets. Dans un contexte de ressources limitées, il faut prioriser les projets de transport collectif structurant selon leur capacité à générer le plus de bénéfices et à offrir le meilleur retour sur investissement pour la collectivité. Maximiser le rendement des investissements en transport exige également une perspective d'ensemble sur la mobilité ainsi qu'un arrimage serré avec la planification du territoire. Conséquemment, dans le choix des projets qu'il confie à MIQ, le gouvernement devrait tenir compte des projets priorisés et des options élaborées et recommandées par l'Autorité régionale de transport métropolitain

⁸ Translink, *10-Year Investment Plan*, <https://www.translink.ca/plans-and-projects/strategies-plans-and-guidelines/transit-and-transportation-planning/ten-year-investment-plan>

(ARTM). De même, pour la réalisation des analyses de transport ou de planification en mobilité prévues aux articles 5 et 29 du projet de loi qui concernent le territoire du grand Montréal, MIQ devrait être tenue de consulter l'ARTM et de prendre en compte sa planification des services actuels et projetés.

Recommandations :

7. Tenir compte des projets priorités et des options élaborées et recommandées par l'ARTM quant au choix des projets à confier à MIQ lorsque ceux-ci sont sur le territoire du grand Montréal.
8. Exiger que MIQ consulte l'ARTM et tienne compte de sa planification des services actuels et projetés pour la réalisation d'analyses de transport ou la planification en mobilité qui concerne le territoire du grand Montréal.

3. Financement et valorisation des actifs de TC

La STM demande depuis longtemps des leviers pour favoriser le développement immobilier sur ses actifs et à proximité notamment pour construire des logements et générer des revenus visant à financer le transport collectif⁹. Or, le PL 61 vient essentiellement limiter MIQ et les OPTC à la seule vente des espaces résiduels, sans possibilité de participer au développement et d'en tirer des bénéfices récurrents. La STM souhaite ici réitérer sa vision et ses demandes avant d'illustrer en quoi le modèle défini par le PL 61 viendra limiter les possibilités.

3.1. La vision de la STM en matière de valorisation immobilière

La valorisation immobilière des sites liés au TC est un outil utilisé à travers la planète afin de générer des revenus pour le TC, de réduire les coûts de réalisation des projets, de construire des logements, et de créer des villes moins dépendantes de l'automobile. Elle permet au public de profiter d'une partie de la création de valeur immobilière engendrée par l'investissement public et dont le secteur privé tire actuellement l'ensemble des bénéfices. La STM propose de se saisir de la construction du prolongement de la ligne bleue (PLB), une occasion sans précédent d'allier transport collectif structurant et construction de logements dans un modèle qui ne présente que des bénéfices.

La nécessité de valoriser les terrains résiduels et les droits aériens liés au PLB fait l'objet d'un large consensus. Elle figure notamment au rapport du groupe d'experts sur le prolongement de 2021 qui prévoyait générer 310 M\$ par le biais de la valorisation des sites et du financement innovant. Sans ces revenus, c'est la facture du projet pour les contribuables qui en sera augmentée.

Outre le PLB, les différents actifs du réseau existant de la STM offrent de nombreuses possibilités additionnelles de valorisation immobilière. Il est estimé que le développement des 13 meilleurs sites de la STM permettrait de construire 4000 logements et de créer ainsi une valeur immobilière de 400 M\$, tout en générant des revenus récurrents de 15 à 20 M\$ par année.

3.2. Les conditions de succès d'un modèle prudent de valorisation immobilière

Pour concrétiser cette vision, la STM n'entend pas devenir elle-même promoteur immobilier. Elle propose plutôt un modèle prudent et robuste, où c'est Transgesco S.E.C. (Transgesco ci-après), une société en commandite responsable des activités commerciales de transport collectif, qui serait responsable de valoriser les sites via le modèle du développement conjoint. Ainsi, pour développer les sites, Transgesco s'associera avec des promoteurs immobiliers reconnus qui seront responsables de gérer les projets, d'en financer la construction et d'assumer les risques financiers inhérents. La section suivante présente un exemple concret du projet de la future station du PLB qui sera située à l'angle de la rue Lacordaire.

⁹ STM, [Mémoire sur le projet de loi 22 – Loi concernant l'expropriation](#), 18 septembre 2023.

Le développement conjoint pour valoriser des sites de TC est un modèle éprouvé et reconnu partout à travers le monde, et particulièrement en Amérique du Nord¹⁰. De même, l'expérience internationale démontre que le recours à une entité spécialisée pour la valorisation des sites est l'une des meilleures pratiques afin de réduire les risques pour les organismes publics. Transgesco a 20 ans d'expérience en valorisation commerciale d'actifs de transport collectif. Elle a déjà commencé à s'adjoindre l'expertise spécialisée nécessaire en développement et en gestion immobilière.

Une autre condition de succès est la capacité de réaliser certains travaux du PLB et d'un éventuel projet immobilier au sein d'un même chantier. La STM peut déjà s'unir avec la ville, l'ARTM ou des entreprises de réseaux techniques urbains pour réaliser conjointement des travaux de construction, ce qui permet d'embaucher un seul entrepreneur pour réaliser les travaux des différentes parties concernées. Ce faisant, on ouvre la chaussée une seule fois, des coûts sont partagés et tous réalisent des économies. La *Loi sur les sociétés de transport en commun* ne permet cependant pas de s'unir avec des promoteurs privés (ou de les mandater) pour la même fin.

Obtenir une capacité semblable est cruciale pour la valorisation immobilière, car elle permet de réduire les coûts de l'infrastructure à construire et ceux du projet immobilier, par des synergies, des optimisations et en évitant de faire certains travaux et activités en double¹¹. L'intégration des chantiers permet aussi d'éviter à un promoteur de devoir attendre la fin des travaux de la station pour démarrer son projet, et par le fait même de composer avec les importantes contraintes de sécurité d'un équipement en exploitation, qui augmentent les coûts de manière importante. Ces coûts additionnels peuvent nuire considérablement à la viabilité d'un projet immobilier, au point de rendre peu ou pas attrayant tout projet de construction au-dessus d'une station de transport collectif. L'intégration des travaux, et notamment la capacité à mandater le tiers privé pour réaliser des travaux, est donc essentielle pour profiter pleinement des occasions de développement.

En somme, ce sont donc trois conditions du succès que propose la STM pour réduire les risques de la valorisation immobilière par des intérêts privés tout en maximisant les occasions de développement, soit le recours à une société en commandite, l'utilisation du développement conjoint et la capacité à réaliser les travaux de manière intégrée. La STM a déjà un exemple concret et probant de l'application de ce modèle.

3.3. Le projet Lacordaire : 400 unités d'habitation à construire

¹⁰ Ce modèle est notamment recommandé, encouragé et financé aux États-Unis par la Federal transit administration (FTA). La société de transport de Washington utilise ce modèle depuis 1975.

FTA, *Joint Development*, <https://www.transit.dot.gov/JointDevelopment>, consulté le 12 août 2024.

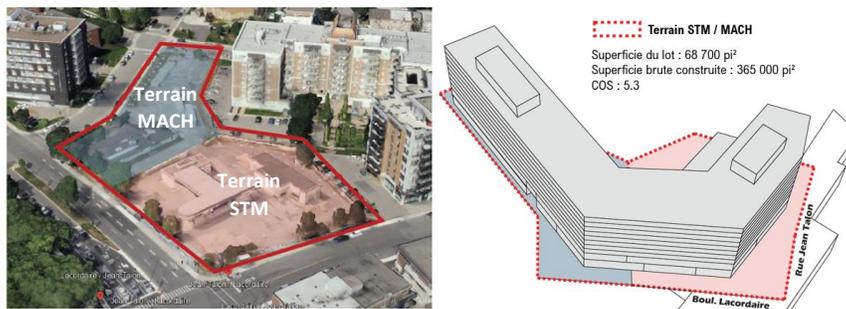
¹¹ La réalisation des deux projets au sein d'un même chantier permet d'une part d'intégrer plusieurs requis techniques et interventions nécessaires au projet immobilier à même le projet de TC. Parmi ces requis techniques à intégrer au projet de transport collectif, notons la volumétrie du projet immobilier à construire en surface, les reprises de charges, l'ancrage sur la structure, la position des accès, etc. Inversement, le projet immobilier peut intégrer des requis de la station ou un édicule, réduisant ainsi les coûts du projet de transport collectif.

Dans le cadre du PLB, Transgesco a été approché par un propriétaire des terrains adjacents à la future station située à l'angle du boulevard Lacordaire, le groupe MACH, pour développer le site résiduel au-dessus de la future station. Ce projet estimé à environ 150 M\$, qui dépendra de l'octroi des pouvoirs légaux nécessaires, permet d'illustrer concrètement les bénéfices du modèle proposé par la STM. Alors que l'espace résiduel trop limité au-dessus et autour de la station n'aurait pu permettre un développement viable, l'union avec le propriétaire du terrain privé adjacent change la donne et permet alors de construire au moins 400 unités et l'équivalent de 365 000 pieds carrés (figure 1).

Pour concrétiser ce projet, Transgesco et le groupe Mach pourraient former une société en commandite où c'est le promoteur qui sera entièrement responsable de financer et de gérer la construction du projet, y compris les risques de dépassement de coûts. L'apport de Transgesco au capital de la société se limiterait au terrain à développer. Les deux partenaires et actionnaires sont ainsi associés de la nouvelle société en commandite dans une proportion qui reflète leur investissement et leur prise de risques respectifs. Ce faisant, Transgesco pourrait transformer un terrain difficile, voire impossible à développer autrement dans ses limites actuelles en un actif qui générera des revenus récurrents, ainsi qu'un gain en capital significatif, sans risque financier pour les autorités publiques. De plus, on estime que l'intégration des travaux de la future station de métro dans le projet immobilier permettrait de réduire jusqu'à 20 % les coûts associés à la construction de la structure de la station. À long terme, ce projet réduirait aussi les coûts d'exploitation de la station puisque les frais d'entretien extérieurs (paysagement, déneigement) seraient assumés par le projet immobilier plutôt que par la STM.

Des projets semblables pourraient être également envisagés à d'autres stations où l'union avec des propriétés adjacentes offre des occasions de valorisation intéressantes. Pour les stations dont le site offre une superficie suffisante, des appels de proposition pourraient être lancés pour obtenir les meilleures propositions de développement.

Figure 1. Lots à développer et projection préliminaire du Projet Lacordaire



Note : images additionnelles disponibles en annexe.

3.4. Les dispositions du PL 61 et ses impacts

Dans son état actuel, le PL 61 ne réunit pas les conditions de succès nécessaires pour concrétiser le modèle prudent proposé par la STM, et donc le projet Lacordaire.

Le modèle proposé par le PL 61 est celui de la simple vente des espaces résiduels. Il permet aux OPTC et à l'agence¹² de vendre un immeuble acquis dans le cadre d'un projet et qu'elle ne prévoit plus utiliser, mais sous réserve d'autorisation du gouvernement. Il autorise aussi l'OPTC à aménager l'immeuble ou l'ouvrage de génie civil pour qu'il puisse accueillir la construction d'un autre bâtiment qu'un tiers construirait, mais lui interdit d'assumer tout coût ou risque lié à la vente ou à l'aménagement d'un immeuble. Enfin, toute contrepartie liée à la vente d'un immeuble ne peut être appliquée qu'au financement du projet d'infrastructure.

Les OPTC pouvaient déjà vendre un actif, sous réserve d'une autorisation du ministre s'il avait été subventionné. Pour les ventes réalisées dans le cadre d'un projet, le PL 61 ajoute l'obligation d'obtenir un décret du gouvernement, ce qui implique des délais additionnels de plusieurs mois par rapport à l'autorisation ministérielle.

De manière plus fondamentale pour l'avenir du transport collectif, le PL 61 a pour effet de rendre impossible tout développement conjoint puisque le seul modèle autorisé devient celui de la liquidation d'actif. Le projet Lacordaire, tel que conçu actuellement, devrait ainsi être abandonné.

En limitant les OPTC à la seule vente des sites, le PL 61 implique de renoncer à toute possibilité de revenus récurrents et de gains en capital. Ce faisant, il sape le pouvoir de négociation des OPTC, ainsi que leur capacité à orienter le développement et à en profiter. Les propriétaires des sites adjacents seront en position de force pour déterminer les conditions de vente, puisque sans eux, point de projets. On se trouve également à céder entièrement au secteur privé les bénéfices associés aux revenus récurrents des projets immobiliers et à la prise de valeur de l'actif, qui lui a été entièrement financé par des fonds publics.

La capacité d'aménager un site en vue de la vente à un tiers ne constitue pas un substitut adéquat à la possibilité pour un OPTC et un promoteur de s'unir afin de réaliser conjointement des travaux. Cette capacité permettrait en effet certains travaux pour une construction ultérieure, mais le développeur devrait néanmoins détruire et reprendre une partie du travail et de la finition réalisés par l'OPTC, augmentant ainsi les coûts du projet immobilier. De la même manière, les coûts d'une station de métro par exemple (les paragraphes suivants utiliseront cet exemple à titre de projet d'un OPTC), ne pourront être réduits en confiant certains éléments au développeur, qui pourrait les réaliser à moindre coût (ex. : un édicule d'accès intégré dans un projet immobilier), ou en évitant carrément certains coûts (ex. : honoraires professionnels pour la conception), comme le permettrait un projet intégré.

Enfin, le PL 61 aurait pour effet d'imposer un très long délai au promoteur entre le moment de la transaction pour le terrain et le début de ses travaux. En l'absence de capacité à mener des projets intégrés dans le PL 61, un promoteur devra attendre la fin du projet de station, soit souvent plusieurs années, pour débiter ses travaux puisqu'un seul maître d'œuvre n'est possible par chantier. Il devra alors s'engager à acheter le site avant même la conception des travaux du projet

¹² Les dispositions en cette matière semblent identiques pour les organismes publics de transport en commun (OPTC) et pour MIQ. Pour la suite de ce paragraphe, seuls les OPTC seront mentionnés, mais il faut appliquer la même analyse à MIQ.

de station puisque ce dernier ne peut encourir de coût ou de risque lié à cette vente. En s'inspirant du cas du PLB, on peut penser que, dans plusieurs cas, il pourrait s'écouler facilement huit années entre la vente et le début des travaux du projet immobilier. Cette situation entraînera des coûts additionnels, des risques et impacts très importants qui nuiront à la viabilité du projet : impacts de l'inflation sur les coûts de construction, perte de revenus et, surtout, la construction du projet immobilier devra alors composer avec les contraintes de sécurité et de réalisation importantes qui découlent d'une station en exploitation.

En revanche, la capacité pour l'OPTC et le promoteur de réaliser des travaux conjointement permettrait de réduire les coûts et les délais du projet de station et ceux du projet immobilier. Le promoteur pourrait amorcer son projet plus rapidement et sans avoir à composer avec un milieu en exploitation. Dans les conditions de marché actuelles (inflation, rareté de la main-d'œuvre, taux de financement élevés, etc.), les coûts ainsi évités constitueront souvent un facteur déterminant pour la viabilité de nombreux projets de développement au-dessus d'une station.

Tableau 1. Comparaison des modèles de revenus liés à l'immobilier

| | | PL 61 (Vente d'immeuble) | Modèle STM proposé (développement conjoint) |
|--|---|---|--|
| Explication et caractéristiques | Mécanisme de génération de revenus | Vente d'un site résiduel acquis pour un projet (abandon des projets Lacordaire) | Développement conjoint : le développement d'un site est confié à un promoteur privé qui finance et gère la construction d'un projet immobilier. Une société en commandite de l'OPTC est partenaire du projet sur la base du terrain mis en équité et profite de ses bénéfices. |
| | Applicable | Pour un projet d'infrastructure de transport collectif | Pour un projet d'infrastructure de transport collectif OU un actif existant |
| | Mécanisme pour intégrer en amont les besoins d'un projet immobilier dans le projet de TC | Possibilité d'aménager l'actif pour répondre aux besoins de construction ultérieurs (contre compensation dans la vente) | La capacité pour l'OPTC de s'unir avec un promoteur pour réaliser des travaux permet d'intégrer les besoins du projet immobilier et d'être compensé financièrement. |
| Impacts | Type de revenus (application possible) et bénéfices | Revenus non récurrents (applicable uniquement au financement du projet visé) | Revenus non récurrents (financement du projet) Revenus récurrents (financement récurrent des services) Constitution d'un actif et prise de valeur |
| | Délais additionnels liés à l'autorisation de la vente | En mois (décret), si dans le cadre d'un projet de TC En semaines (autorisation ministérielle), si non lié à un projet de TC mais que le site a été subventionné | En semaines (autorisation ministérielle), si non lié à un projet de TC mais que le site a été subventionné |
| | Délais pour le promoteur (prise de possession du site) | Oui, délais importants (puisque un seul maître d'œuvre par chantier) | Non |
| | Opportunités de réduire les coûts du projet immobilier | Très partielle : liée à l'aménagement du site avant la vente | Oui |
| | Coûts additionnels pour le promoteur | Oui, importants : - Travaux à reprendre (ex. : finition) à reprendre - Impacts liés aux délais de prise de possession du site et du début des travaux : coûts de travaux plus élevés (inflation et milieux exploités) et revenus perdus | Non |
| | Opportunités de réduire les coûts du projet de TC | Marginales | Oui : - En évitant les coûts de finition en surface - En confiant certaines interventions au promoteur dans le cadre de son projet immobilier (Ex. : édicule) |
| | Pouvoir de négociation face aux promoteurs | Affaibli | Fort |
| | Attractivité des sites pour réaliser du développement | Faible | Forte |

3.5. Conclusion et recommandations pour la valorisation immobilière

Le PL 61 ne réunit pas les conditions de succès du modèle prudent proposé par la STM. Conséquemment, il n'offre pas les mêmes bénéfices (Tableau 1) et risquerait, dans son état actuel, de nuire à la capacité de la STM et de MIQ de profiter des nombreux bénéfices de la valorisation immobilière des actifs de transport collectif.

La STM est favorable à un encadrement strict de la valorisation immobilière qui permettra de rassurer les différents partenaires du transport collectif et d'assurer une gestion exemplaire des fonds publics. Il est cependant essentiel de modifier les dispositions pertinentes du PL 61 pour réunir les conditions de succès. Pour ce faire, le PL 61 doit permettre aux sociétés de transport de réaliser du développement conjoint par l'intermédiaire d'une société en commandite et de réaliser des travaux conjointement avec un promoteur.

Recommandations :

9. Modifier la LSTC pour autoriser les sociétés de transport à réaliser des projets de développement conjoint par l'intermédiaire d'une société en commandite et à exécuter des travaux conjointement avec le promoteur responsable du développement d'un projet immobilier à construire sur un site de transport collectif.

À cette fin :

- Retirer les articles 4.1, 92.0.8 et 92.0.9 introduits dans la *Loi sur les sociétés en transport en commun* (LSTC) par l'article 10 du PL 61.
- Modifier la LSTC par l'introduction des articles 86.1 à 86.3 et 92.5 (voir encadré)
- Apporter les mêmes adaptations conséquentes pour MIQ et le Réseau de transport métropolitain

Proposition de modifications législatives détaillées — Valorisation immobilière

1. Ajouter les articles 86.1 à 86.3 à la *Loi sur les sociétés de transport en commun (LSTC)* pour encadrer la capacité à participer à des projets de développement immobilier :

86.1 Une société peut réaliser des activités de développement immobilier relatives à ses propriétés ainsi que de gestion immobilière. À cette fin, elle peut créer une société en commandite.

86.2 Tout projet de développement immobilier aux abords ou au-dessus d'une infrastructure de transport collectif doit être réalisé en partenariat avec une autre entité publique ou privée.

Chaque projet de développement immobilier doit respecter les obligations suivantes :

- i. L'apport de la société en commandite au projet de développement immobilier doit être limité au lot du terrain.*
- ii. La société en commandite ne peut assumer la responsabilité du financement d'un projet de développement immobilier, y compris les risques financiers associés à sa construction ou son exploitation. Elle ne peut se trouver responsable des apports en capital additionnel nécessaires à la réalisation du projet de développement immobilier. Elle ne peut non plus se trouver responsable de fournir des engagements de cautionnements requis pour le projet de développement immobilier.*
- iii. La société doit demeurer propriétaire de la portion du lot correspondant à l'infrastructure de transport collectif.*

86.3 La sélection d'un partenaire pour un développement immobilier doit faire l'objet d'un appel de propositions.

La sélection du partenaire s'effectue en faveur du proposant qui a présenté la proposition qui est conforme aux critères indiqués dans l'appel de proposition et qui a obtenu le plus haut pointage.

Dans le cas où un appel de propositions n'est pas dans l'intérêt public, la sélection d'un partenaire pour un développement immobilier peut se faire de gré à gré. Dans les cas où un appel de propositions n'est pas possible ou n'est pas dans l'intérêt public, la situation doit être documentée.

2. Ajouter l'article 92.5 pour permettre à une société de transport de s'unir à des promoteurs privés pour réaliser des travaux de construction :

92.5 Une société peut s'unir à une entité publique ou privée, la mandater ou recevoir un mandat de celle-ci dans le but d'exécuter tout contrat de construction de l'ensemble ou d'une partie d'une infrastructure de transport collectif et du développement immobilier aux abords ou au-dessus d'une telle infrastructure.

4. Conclusion

La STM partage le constat de la nécessité de revoir les manières de faire pour réaliser des projets de transport collectif plus rapidement et à moindres coûts. Elle applaudit les actions du gouvernement du Québec en cette matière (réforme de la loi concernant l'expropriation, projet de loi 62), et elle appuie les objectifs du PL 61.

Des améliorations au projet de loi permettront d'en maximiser les retombées en favorisant de meilleurs projets et une adhésion de l'ensemble des partenaires du transport collectif.

Enfin, pour permettre au Québec de profiter des bénéfices de la valorisation immobilière, le PL 61 doit être amendé afin d'autoriser les sociétés de transport à réaliser du développement conjoint par l'intermédiaire d'une société en commandite et à exécuter certains travaux conjointement avec le promoteur d'un tel développement immobilier.

Annexe 1. Proposition détaillée de modifications à la loi

| Recommandation | Modification et articles visés |
|--|--|
| 1. Circonscrire le type de projet pouvant être confié à MIQ pour exclure les projets de maintien d'actifs, ou autres projets à réaliser dans un réseau existant, et appartenant à une société de transport, à moins que cette dernière n'en formule la demande au gouvernement. | Modifier l'article 4 de la <i>Loi sur Mobilité Infra Québec</i> (LMIQ) |
| 2. Modifier la <i>Loi sur les sociétés de transport en commun</i> pour y introduire le concept de contrat de partenariat tel que prévu au projet de loi 62, avec l'ensemble des adaptations nécessaires, et ainsi réduire les coûts et délais des projets majeurs de la STM. | Modifier l'article 95 et 99.0.1. de la <i>Loi sur les sociétés de transport en commun</i> (LSTC) (voir le mémoire de la STM sur le PL 62 pour une proposition détaillée) |
| 3. Prévoir que MIQ doit associer l'exploitant du service aux différentes phases de planification et réalisation du projet. | Modifier l'art 25. de la LMIQ |
| 4. Retirer la capacité pour le gouvernement de déterminer unilatéralement la contribution financière exigible d'une partie locale pour un projet, ainsi que son exploitant. | Éliminer les 2 ^e alinéas des art.12.21.11 et 12.21.12 proposées à la <i>Loi sur le ministère des Transports — LMT</i>) |
| 5. Traiter les contributions financières pour la réalisation du projet, pour son exploitation et pour son entretien dans une seule et même entente entre le ministre et, selon le cas, les municipalités visés, l'ARTM ou l'OPTC concernés. | Fusionner les articles 12.21.11 et 12.21.12 de la LMT et supprimer le 3 ^e alinéa de l'article 12.21.12 |
| 6. Faire en sorte que MIQ soit tenue de réaliser et de publier des analyses coûts/bénéfices tenant compte notamment de l'ensemble du cycle de vie de l'actif, et ce, en amont de l'autorisation de tout projet qu'elle pourrait se voir confier par le gouvernement. | Ajouter un nouvel article au chapitre IV, (art.24 à 28) de la LMIQ. |
| 7. Tenir compte des projets priorités et des options élaborées et recommandées par l'ARTM quant au choix des projets à confier à MIQ lorsque ceux-ci sont sur le territoire du grand Montréal. | Modifier l'article 4 de la <i>Loi sur Mobilité Infra Québec</i> (LMIQ) |
| 8. Exiger que MIQ consulte l'ARTM et tienne compte de sa planification des services actuels et projetés pour la réalisation d'analyses de transport ou la planification en mobilité qui concerne le territoire du grand Montréal. | Modifier les articles 6 et 29 de LMIQ |
| 9. Modifier la LSTC pour autoriser les sociétés de transport à réaliser des projets de développement conjoint par l'intermédiaire d'une société en commandite et à exécuter des travaux conjointement avec le promoteur responsable du développement d'un projet immobilier à construire sur un site de transport collectif. | Retirer les articles 4.1, 92.0.8 et 92.0.9 introduits dans la LSTC par l'art. 10 du PL 61 Modifier la LSTC par l'introduction des articles 86.1 à 86.3 et 92.5 (voir encadré) Apporter les mêmes adaptations conséquentes pour MIQ et le Réseau de transport métropolitain |

Annexe 2. Images additionnelles du projet Lacordaire

Situation actuelle



RESTRUCTURATION DE L'ILOT METRO



| | |
|--|------------------------|
|  Terrain STM | 36 700 pi ² |
|  Terrain MACH | 32 000 pi ² |

