

Amélioration des transports en commun par le développement immobilier

Organisation

TransLink, Metro Vancouver

Statut

Division immobilière, créée en avril 2008

Aperçu

Le rapport entre le développement immobilier et les transports en commun est connu depuis assez longtemps. Bon nombre de réseaux de tramway, aux États-Unis, sont nés de la conscience qu'ils feraient grimper la valeur des terrains environnants. De nos jours, de nombreuses sociétés de transport, aux États-Unis, au Japon et en Europe, recommencent à y voir une façon d'améliorer le transport urbain. Celles qui tirent le mieux leur épingle du jeu sont en général précisément celles qui ont adopté une démarche commerciale, comme le développement immobilier, pour être rentables et offrir des avantages aux usagers.

La South Coast British Columbia Transportation Authority, communément appelée TransLink, s'est dotée, en 2007, d'une division de l'immobilier pour réaliser ses buts à long terme. Elle est chargée de l'acquisition, de la gestion et de l'aliénation des biens immobiliers de TransLink. Selon les estimations, elle devrait générer des recettes annuelles de 30 millions de dollars au cours des 10 prochaines années. Mais, en fait, elles pourraient être de 100 millions par année. Ce qui permettra d'améliorer le transport urbain à Vancouver et d'améliorer les centres de transit.

Personne-ressource

Phil Christie

Vice-président, Division de l'immobilier, TransLink

Phil.Christie@translink.ca

204-453-4573

Référence

Division de l'immobilier, TransLink

<http://www.translink.ca/en/About-TransLink/Doing-Business-with-TransLink/Real-Estate.aspx>

Contexte communautaire

Metro Vancouver, autrefois appelé district régional du Grand Vancouver, où l'on compte quelque 2,1 millions d'habitants, est l'une des régions du

Canada où la croissance démographique est la plus rapide. Chargée de la planification, du financement et de la gestion du transport urbain sur les 1 800 kilomètres carrés du territoire qu'elle dessert, TransLink gère aussi les routes principales et le réseau de pistes cyclables de la région, de concert avec les partenaires municipaux. TransLink a transporté, en 2007, 294 millions de passagers, arrivant troisième après Toronto et Montréal.

Le financement des activités, des améliorations et de l'expansion du réseau est assuré par sa cote part du fisc provincial et municipal (taxe sur le carburant, impôt foncier) et les frais imposés aux usagers. La Colombie-Britannique a annoncé, en janvier 2008, un plan de transport urbain de 14 milliards de dollars sous forme de subventions fédérales, provinciales et municipales. On s'attend que TransLink engage 2,75 milliards au titre des dépenses en immobilisations.

Pour financer sa part du plan, TransLink envisage plusieurs mécanismes.

- Instaurer des péages pour les routes et les ponts
- Augmenter l'impôt foncier près des stations du SkyTrain.
- Demander une part de la taxe provinciale sur le transfert de biens immobiliers.
- Taxer les conteneurs transitant par les ports de la région de Vancouver.
- Hausser les tarifs de transport en commun et les taxes sur le carburant et le stationnement ou les frais que paient les propriétaires de maison à *BC Hydro*.
- Développer le secteur de l'immobilier.

TransLink possède des biens immobiliers dans la région de Metro Vancouver, notamment des centres de transit, des terminus *SeaBus* et des espaces aéroportuaires (peu peuplés). Parmi ces biens, les plus importants sont le centre de transit

d'Oakridge, au sud de Vancouver (46 millions de dollars), le parc de stationnement incitatif de la ville de Coquitlam (14,5 millions de dollars) et deux terrains dans le quartier False Creek, près du centre-ville de Vancouver (34,5 millions de dollars), le tout évalué à 100 millions.

Contexte politique

Des sociétés de transport en commun, aux États-Unis, au Japon et en Europe, ont adopté en matière de transport en commun une vision commerciale, axée notamment sur le développement immobilier, pour générer des recettes, financer les travaux d'expansion et améliorer le réseau et les installations. Même si l'utilisation de l'outil diffère dans chaque cas, la méthode est toujours celle de la *récupération des plus values d'urbanisation*.

Cette méthode sert à financer les services de transport en commun en utilisant la valeur ajoutée des terrains situés près des centres de transit. La récupération des plus values est soit indirecte, par l'adoption d'un impôt foncier ou une hausse de celui-ci, soit directe, grâce au développement conjoint, une sorte de partenariat public-privé d'aménagement d'installations de transport en commun. Selon des études, la récupération des plus values d'urbanisation, notamment par le développement conjoint, est très utile pour la mise en œuvre de projets de développement des transports en commun (DTC) (Fogarty, 2008).

La Colombie-Britannique a adopté, en novembre 2007, le *Greater Vancouver Transportation Authority Amendment Act* qui autorisait TransLink à avoir une Division de l'immobilier. Officiellement créée en avril 2008, elle a pour mandat d'acquérir, de gérer et d'aliéner les biens immobiliers de l'organisme.

Avant, le mandat de TransLink se limitait à l'acquisition des biens essentiels à la réalisation des projets. La nouvelle loi autorise désormais TransLink à acquérir les terrains situés près de ces installations ou de ses emprises, lui permettant de se donner des buts à long terme et de chercher des promoteurs privés à l'esprit novateur.

Justification et objectifs

Selon des études, la valeur ajoutée des terrains voisins des centres de transport en commun résulte de l'amélioration de leurs liens avec la région (Smith et Gihring, 2006). Dans certains cas, la valeur des biens commerciaux passe du simple au double, et ce, jusqu'à 400 mètres des installations (Chisholm, 2002, et Fogarty, 2008).

La facilité d'accès aux transports en commun profite tant aux habitants des quartiers qu'aux commerçants. Cela favorise l'accès aux lieux de travail et aux services, élargissant le bassin de travailleurs et de clients des entreprises.

Bien que des villes d'Amérique du Nord, comme Chicago, Toronto et Montréal, offrent des exemples de développement naturel près des stations, d'autres villes telles que San Francisco, St. Louis et Pittsburgh, montrent que les transports en commun ne sont pas toujours gages de projets de développement (Chisholm, 2002). De fait, les projets fructueux sont ceux auxquels participe le secteur public (Fogarty, 2008). Sans un cadre soigneusement planifié (bien conçu, graduel, bien financé et appuyé, s'il le faut, par des règlements de zonage et des politiques), le développement risque d'être inefficace et improductif (du point de vue du transport) et de ne pas donner les résultats attendus.

Bon nombre de sociétés de transport en commun, aux États-Unis, ont un service de l'immobilier. Mais au Canada, la Division de l'immobilier de TransLink est la première du genre. L'un des premiers à avoir vu le jour aux États-Unis est celui de la Washington Metro Area Transportation Authority (WMATA), créé dans les années 1970. À ce jour, la WMATA a réalisé au moins 38 projets conjoints de développement du transport en commun. Des projets qui ont généré des recettes de plus de 2,5 milliards de dollars, soit quelque 60 millions par année.

Avec sa nouvelle division, TransLink entend reproduire les succès de la WMATA et grandement améliorer les transports en commun dans la région de Metro Vancouver. Par sa présence dans le secteur immobilier, elle fait en sorte que ses futurs

investissements et projets d'expansion du réseau soient avantageux pour les gens, qu'ils l'utilisent ou pas. En créant la Division de l'immobilier, TransLink entend :

- Accroître le nombre d'usagers en densifiant les zones prioritaires (accroissant ainsi les recettes).
- Créer des possibilités de développement économique et communautaire.
- Augmenter les recettes de location et de division des biens.
- Optimiser l'utilisation et la valeur des terrains.

À cette fin, la Division se propose, même si elle ne participe pas directement à la construction, de favoriser le développement dans le voisinage, à l'intérieur, au-dessus et au-dessous des stations actuelles ou futures.



Autour de la station

Croquis de l'aménagement proposé autour de la station de SkyTrain, au centre-ville de Burnaby

Selon la Division de l'immobilier, la location ou la vente de ses biens immobiliers devrait générer des revenus que TransLink pourra utiliser pour financer ses futures installations et les éventuelles expansions de son réseau. À cela, s'ajoute la hausse des recettes des guichets en raison de l'augmentation de la fréquentation liées à la densification des terrains voisins des installations.

Le développement immobilier assurera à TransLink un rendement sur ses investissements dans l'infrastructure qui lui permettra de poursuivre l'amélioration du réseau dans la région de Metro Vancouver. La Division ne se contentera pas de vendre ou de louer ses terrains. Pour chaque projet, sa démarche sera fonction du rendement sur les investissements et des objectifs.



À l'intérieur de la station

Stand de *Ethical Bean*, à l'intérieur de la station *Commercial Drive* de SkyTrain

Pour atteindre ses buts, la Division entend favoriser des projets de développement du transport en commun près des installations actuelles et futures. L'élargissement du zonage pour la mise en œuvre des projets accroîtra considérablement la valeur de ses biens immobiliers.¹

¹ L'élargissement du zonage consiste à modifier le [zonage](#) d'un secteur, habituellement afin d'en accroître sa densité ou son utilisation commerciale. Il peut aussi signifier le contraire, à savoir modifier le zonage d'un vaste secteur afin de limiter sa croissance ou sa densité.

La création par TransLink de la Division de l'immobilier s'écarte du rôle traditionnel des sociétés de transport public. Alors que jusqu'à ce jour elles offraient surtout des services, l'accord conclu prévoit la participation des paliers supérieurs de gouvernement au financement des grands projets de transport public, laissant aux sociétés de transport la gestion des biens et des terrains. Actuellement, on s'attend à ce que ces sociétés ainsi que les autorités locales et régionales se joignent aux gouvernements fédéral et provincial pour financer les grands projets.

Ce nouveau paradigme oblige bon nombre de sociétés, comme TransLink, à revoir les modalités de financement. TransLink a cerné cinq objectifs déterminant la création de la Division.

- Réduire les émissions de gaz à effet de serre et le nombre de kilomètres parcourus par les véhicules (en favorisant le développement du transport en commun).
- Réaliser sans tarder d'autres projets de transport.
- Tenir compte des nouvelles habitudes de circulation afin d'améliorer le transport régional et interrégional.
- Limiter le coût du transport en commun et assurer son accessibilité.
- Participer à la planification des transports et à l'aménagement du territoire aux côtés des trois ordres de gouvernement et des promoteurs afin de favoriser la concentration des emplois et des commerces au détail et des fonctions résidentielles.

Mesures et résultats

La Division de l'immobilier de TransLink n'en est qu'à ses débuts. Les grands projets d'expansion du réseau et de développement immobilier nécessitent une longue planification et une vaste consultation. À ce jour, la Division n'a participé à aucun projet de commercialisation.

Même si aucun projet n'a été réalisé, la rénovation de plusieurs stations est prévue et des travaux sont en cours. Voilà pourquoi la Division s'efforce de rationaliser son portefeuille immobilier, constitué, notamment, des 14 acres qu'occupe le centre de transit d'Oakridge.

Elle procède à l'acquisition de terrains, soit en les achetant, soit en versant dans son portefeuille ceux d'organismes gouvernementaux. TransLink est persuadée que ces transferts de terrains, qui souvent accueillent des installations ou des emprises qui lui appartiennent, lui permettront d'encadrer l'utilisation future de ses biens fonciers.

La Division travaille, par ailleurs, à une stratégie d'acquisition de biens immobiliers. Un budget annuel d'environ 75 millions de dollars lui permet

d'acheter des terrains en vue de l'expansion de son réseau et des projets qui en découlent.

TransLink collabore avec les municipalités à l'aménagement et à la densification des terrains voisins de ses stations. Parmi les rénovations proposées ou en cours pour SkyTrain, il y a celles de la station *MetroTown*, au centre-ville de Burnaby, de la station de correspondance avec les autobus *Newton*, à Surrey, de la station *New Westminster*, à New Westminster, et de la station *Broadway-Commercial*, à Vancouver.



Exemple de développement

Une fois rénovée, la station *New Westminster* comptera de quatre tours d'habitation et plus de 170 000 pieds carrés d'espace commercial

Le projet de 60 millions pour rénover la station *New Westminster* prévoit diverses façons de développer le transport en commun. La phase *Plaza 88*, évaluée à 250 millions, prévoit la construction de quatre tours d'habitation et plus de 170 000 pieds carrés d'espace commercial sur les cinq acres de la station. La station et le centre de transit seront intégrés aux espaces résidentiels et commerciaux.

Dans la même veine, TransLink travaille avec la Colombie-Britannique à la construction de la ligne *Evergreen* de SkyTrain, qui reliera le centre-ville de Coquitlam à la ligne *Millennium*, à Burnaby. Puisque la province sera maître d'œuvre du projet, elle aura donc son mot à dire. Néanmoins, TransLink collabore avec elle à un projet de densification autour des stations projetées. Ainsi, l'une d'entre

elles, érigée sur les 12 acres du parc de stationnement incitatif de Coquitlam, propriété de TransLink, reliera le réseau de SkyTrain au service du train de banlieue *West Coast Express*. La Ville de Coquitlam a donné son accord au projet de densification du quartier par la construction de 800 à 1 200 logis.



Rendu de l'aménagement proposé sur le terrain de stationnement incitatif de Coquitlam

Difficultés

Les sociétés de transports en commun dont le mandat comporte un volet de développement immobilier doivent résoudre divers problèmes (Cervero, 2004). Problèmes fiscaux inhérents à l'immobilier, mais politiques aussi, sans parler des exigences des consommateurs quant aux projets de développement et de transport en commun. Voici des exemples.

- **Cycles du marché** – La valeur des terrains est quelque chose de volatile, déterminée par diverses conditions. Si une amélioration imprévue du marché immobilier peut rapporter gros aux sociétés de transports en commun, l'inverse est vrai aussi, une chute du marché pouvant réduire les recettes, voire engendrer un déficit. Or, ces variations peuvent nuire à un projet. Telle est le cas, à Portland, aux États-Unis, de la station de train léger *Cascade*, à l'aéroport MAX, où l'on a dû renoncer aux plans

d'origine à la suite d'un ralentissement dans l'immobilier.

- **Attitudes des consommateurs** – L'amélioration de l'accès aux transports en commun n'est jamais garant, toutefois, de plus-values foncières. En effet, la demande, le style de vie des consommateurs et leurs perceptions du transport en commun peuvent faire avorter un projet. De plus, l'absence de demande risque de le retarder ou de l'affaiblir, sans oublier la possibilité que les habitants s'opposent à la densification des quartiers voisins, nécessaire au succès des projets de transports en commun au nom du principe « pas dans ma cour ». Pour que les sociétés de transport en commun génèrent des recettes, le marché immobilier doit être actif et à l'écoute des nouvelles pratiques de développement.
- **Politiques restrictives** – Parfois, le zonage ainsi que les politiques et les règlements régissant le développement nuisent à la bonne marche d'un projet et limite celui-ci. Ainsi, les lois provinciales peuvent interdire aux sociétés de transport en commun de faire du développement immobilier ou encore restreindre leur mandat. Pour éviter ce genre de problème, la coordination des sociétés de transport urbain et des ordres de gouvernement et leur collaboration sont nécessaires.

Pratiques exemplaires

Si la Division de l'immobilier de TransLink est la première du genre au Canada, nombreuses sont, aux États-Unis, et ce, depuis les années 1970, les sociétés de transport en commun à compter sur ce genre de mécanisme afin d'obtenir les renseignements nécessaires pour accroître la fréquentation, générer des recettes et lancer des projets. Des études sur la planification et le financement des transports décrivent les façons pour les sociétés de transport urbain d'intégrer le développement immobilier à leur mandat.

- **Créer le consensus interne et adopter des politiques, des buts et des définitions claires** – Le consensus interne est nécessaire au succès des projets de développement immobilier. Pour beaucoup de sociétés de transport en commun, la légitimité est une grande préoccupation. Mais ce ne sont pas tous les membres de conseil d'administration qui pensent aux politiques de développement immobilier et d'aménagement du territoire. Aux conseils doivent donc siéger des gens capables de déterminer les politiques, les buts et les définitions adéquates. Les politiques et lignes directrices conjointes de développement de la WMATA comportent des orientations et des précisions à l'intention de l'organisme, notamment :
 - sur le programme de développement conjoint de la WMATA;
 - sur les rôles et responsabilités du conseil d'administration de la WMATA;
 - sur le développement conjoint.
- **Recourir aux compétences du secteur privé** – Beaucoup de sociétés de transport n'ont pas les compétences requises pour faire du développement immobilier. Il arrive donc que le projet ne rapporte pas les recettes espérées et que les projets à venir en souffrent. Certaines contournent la difficulté en créant des conseils consultatifs intégrant des experts privés ou de l'immobilier. C'est ce qu'a fait la Transportation Authority and Cincinnati (Metro) Transit de Santa Clara Valley. Les grosses sociétés de transport urbain, comme TransLink, la WMATA, la San Francisco's Bay Area Rapid Transit (BART), la Southern Pennsylvania Transportation Authority, la Miami Dade Transit Agency, ont leur propre service immobilier doté de personnes d'expérience en développement immobilier.
- **Adapter les politiques à la collectivité** – Le marché immobilier fonctionne

différemment selon le quartier, la ville ou la province, tout comme les préférences des consommateurs varient d'une collectivité à l'autre. D'où la nécessité pour les sociétés de transport d'adapter leurs services de l'immobilier et les projets proposés en fonction du marché. Les projets de développement du transport en commun doivent tenir compte des consommateurs pour réussir, car la participation de la collectivité est essentielle.

- **Créer des partenariats avec les intervenants publics et privés** – La réalisation des projets de DTC conjoints exige une collaboration intersectorielle et intergouvernementale. L'aménagement du territoire, les transports publics et le développement immobilier nécessitent la participation des divers ordres de gouvernement et du secteur privé. Le financement fait donc souvent appel aux gouvernements et aux entreprises. De plus, l'approbation des projets exige souvent des changements de zonage, sans parler de la nécessité d'adopter des lois provinciales habilitantes pour mener à bien les projets immobiliers des sociétés de transport en commun. Étant donné la diversité des ordres de gouvernement participant aux projets de transport en commun, les sociétés de transport n'ont d'autre choix que collaborer avec les secteurs public et privé.

Ressources

Le marché de l'immobilier diffère d'une ville, d'une municipalité et d'une région à l'autre. Il s'ensuit que les programmes de développement immobilier des sociétés de transport public doivent être adaptés au contexte communautaire et exigent des niveaux de financement différents.

Malgré la fluctuation du marché, TransLink s'attend à ce que sa Division de l'immobilier génère des recettes de 20 à 30 millions de dollars par année au cours des 10 prochaines années. Mais elles pourraient atteindre 100 millions, selon l'état du marché et les plans définitifs.

La Division dispose d'un fonds de fonctionnement de 1,34 million, mais cette somme pourrait augmenter si d'autres grands projets voient le jour au cours des deux à quatre prochaines années. Elle a aussi un budget d'acquisition stratégique d'environ 75 millions, variable au fil des années. Elle compte, enfin, sept employés : un vice-président, deux gestionnaires de programme, un négociateur, un administrateur des biens et deux employés de soutien.

Leçons tirées

L'aménagement du territoire, les transports publics et le développement immobilier font appel aux divers ordres de gouvernement et aux entreprises. Pour ses projets, TransLink doit donc coopérer avec de nombreux intervenants. Le succès de la Division de l'immobilier repose sur sa capacité à bien communiquer et à créer des partenariats avec les secteurs public et privé.

Puisque l'aménagement du territoire relève des municipalités, la Division de l'immobilier a absolument besoin de leur appui. Voilà pourquoi elle travaille à des ententes-cadres avec les municipalités où des projets sont en cours. Ces ententes qui permettent de passer des accords relatifs à un projet favorisent la collaboration avec les municipalités, afin d'accroître le nombre d'usagers par la densification des terrains entourant les stations et leur utilisation optimale selon les besoins du réseau.

Pour bien communiquer avec les entreprises, les divisions de l'immobilier et de la planification de TransLink rencontre régulièrement le Urban Land Institute (ULI), le Urban Development Institute (UDI) et la National Association of Industrial and Office Property Owners (NAIOP), trois organismes à but non lucratif des secteurs régionaux de l'immobilier et du développement. Ainsi, la Division de l'immobilier peut les informer de ses plans et obtenir leur soutien.

Références

Cervero, Robert et coll. (2004). *Transit-Oriented development in the United States: Challenges, experiences, and prospects*. Transit Cooperative Research Program

Report No. 102, Washington D.C., National Academy Press.

Chisholm, Gwen (2002). *Transit-Oriented development and joint development in the United States: A literature review*. Transit Cooperative Research Program Report No. 52, Washington D.C., National Academy Press.

Fogarty, Nadine, Nancy Eaton, Dena Belzer et Gloria Ohland (2008). *Capturing the value of transit*. Center for Transit-Oriented Development. Consulté le 25 mai 2009 sur le site <http://www.reconnectingamerica.org/public/download/ctodvalcapture110508v2>

Smith, Jeffrey J. et Thomas A. Gihring (2006). *Financing transit systems through value capture: An annotated bibliography*. Victoria Transport Policy Institute. Consulté le 30 mai 2008 sur le site <http://www.vtpi.org/smith.pdf>

Washington Metropolitan Area Transit Authority (2008). *Joint development policies and guidelines*. Consulté le 25 mai 2009 sur le site <http://www.wmata.com/pdfs/business/Guidelines%20Revision11-20-08.pdf>
