

Valorisation foncière et financement des infrastructures de transport



Le coût très élevé des infrastructures de transports exige la mobilisation de nouveaux financements. Que peut-on attendre de la taxation des plus-values des terrains constructibles et des opérations immobilières réalisées à proximité de ces infrastructures ?

L'idée que la réalisation d'infrastructures de transport est génératrice de valorisation foncière et donc que ces infrastructures pourraient être financées par la récupération de plus-values n'est pas nouvelle. Dans le passé, elle a donné lieu à de nombreux travaux théoriques, à des mises en pratique et à quelques évolutions de la législation fiscale. Dans une de ses premières versions, le projet de texte « Grenelle 2 » prévoyait (art. 21)

une taxation de ces plus-values à proximité des nouvelles infrastructures. Cette idée a également suggéré des rapprochements avec des expériences étrangères récentes, consistant à financer une partie de ces équipements par la revente de terrains publics voisins valorisés par cet investissement. Ainsi est-il souvent fait mention des expériences japonaise, danoise ou allemande⁽¹⁾.

Quels enseignements peut-on tirer de ces divers cas ainsi que

des mesures de nature fiscale envisagées ou envisageables ?

Les expériences étrangères⁽²⁾ : Londres, Copenhague, Madrid...

Dans la littérature traitant du financement des infrastructures par la valorisation foncière qu'elle est supposée occasionner, l'amalgame est souvent fait entre récupération de plus-values, vente de terrains précédemment appropriés par la puissance publique (Londres et Copenhague), chiffre d'affaires dégagé par l'exploitation d'immeubles construits ou acquis par la compagnie de transport dans les gares ou à proximité immédiate (Japon, Allemagne).

En confiant dans les années 1990 la maîtrise d'ouvrage de la

construction d'une ligne de métro à l'aménageur public, Londres et Copenhague avaient imaginé financer l'ouvrage à partir de la vente des terrains desservis. Les établissements publics avaient été, au moment de leur création, dotés de ces terrains, constitués de friches et d'entrepôts désaffectés dans les Docklands de Londres, d'espaces non construits dans le nouveau quartier d'Orestadt à Copenhague. Le produit annuel de la vente des terrains valorisés ou des biens immobiliers devait rembourser les emprunts. Plus récemment la commune de Parla, dans la banlieue de Madrid, a imaginé un mécanisme analogue pour financer son tramway.

De fait, Copenhague n'aurait certainement pas pu se doter d'un métro sans ce mécanisme qui a finalement couvert 60 % du besoin de financement (45 % par la vente de terrains et 15 % par les taxes foncières), mais on ne peut parler là de récupération de plus-values. Par ailleurs, la rénovation, au même moment, des quartiers du port a généré une concurrence avec la réalisation de ce nouveau quartier, provoquant une baisse de ces recettes foncières et un déséquilibre du plan de financement, qui a dû être complété par des ressources budgétaires.

(1) « La captation de la plus-value foncière et immobilière : une nouvelle source de financement des infrastructures de transport collectif ? », *La note de veille*, n° 129, Centre d'analyse stratégique, mars 2009.

(2) Extrait d'un article d'Alain MEYÈRE dans *Les Cahiers de l'IAU*, n° 150, mars 2009.



Le métro de Copenhague.

À Londres, le prolongement du métro léger des Docklands à l'ouest, aurait également dû être intégralement financé de cette manière, mais la conjoncture en a décidé autrement. Les travaux ont été engagés alors que le marché immobilier s'effondrait. Après ce retournement survenu en 1993, aucune transaction ne s'est concrétisée pendant dix ans et les pouvoirs publics ont dû prendre le relais par des financements budgétaires classiques. Plus de dix ans plus tard, c'est une crise analogue qui frappe l'immobilier espagnol et conduit à renégocier l'échelonnement de la dette de Parla. Là encore, la dette devait être couverte par les plus-values foncières lors de la revente de terrains.

Quelles leçons tirer de ces bilans ? Tout d'abord, que l'on se situe ici dans des opérations couplant étroitement aménagement et réalisation d'une infrastructure, dans des territoires nouvellement gagnés par le développement de l'urbanisation et ayant fait l'objet au préalable d'une appropriation publique des terrains. Cette situation s'apparente à celle des villes nouvelles franciliennes dans les années 1970, où l'action foncière précédant l'engagement du projet était déterminante. Elle reste, par contre, sensiblement différente des projets actuels qui visent à renforcer le maillage d'un réseau de transport desservant un tissu urbain déjà constitué.

Le second enseignement qui se dégage concerne le côté aléatoire de la ressource dans un

marché immobilier affecté par des retournements brutaux. S'exposer à ces incertitudes était pour Copenhague un risque nécessaire, en raison de la situation financière très dégradée et l'absence d'autres ressources de la ville. Mais le montage d'opérations conjointes aménagement-transport pour capter la plus-value ne devrait, selon Nicola Cox (*Transport for London*), s'envisager que comme un complément marginal de financement et à condition que les circonstances s'y prêtent. Sur un budget de 15 milliards de livres sterling, le projet *Crossrail* (RER) sera finalement financé pour seulement 500 millions par des participations des opérations d'urbanisme et 3,5 milliards par des emprunts gagés sur une taxe additionnelle à la taxe professionnelle (*le Business rate supplement*).

Si personne ne conteste la réalité de la valorisation foncière et la formation de plus-values, tous s'accordent à dire que leur récupération doit s'envisager sur une période longue pour se mettre à l'abri des fluctuations d'un marché très volatil, et s'opérer à travers des mécanismes fiscaux dont l'effet permet de dépasser la période de commercialisation des terrains.

Les projets de récupération des plus-values et le Grenelle 2

Lors du vote de la loi « Grenelle 1 », le Sénat a adopté un amendement intégré à l'article 12 stipulant que « l'État étudierait la possibilité pour les collec-

tivités locales et les autorités organisatrices de transport d'instituer une telle taxe ». La première version du projet de loi « Grenelle 2 » comprenait d'ailleurs un article spécifique sur ce sujet, qui a disparu des versions les plus récentes, mais qui préfigurait cette intention.

L'esprit de ce projet était sensiblement différent des articles 24 et 26 de la loi ENL⁽³⁾, qui a ouvert aux communes la possibilité de récupérer une partie de la plus-value conférée aux terrains aménagés grâce à l'action de la collectivité.

Ces mesures autorisent :

- la majoration des valeurs locatives cadastrales des terrains constructibles dans certaines zones urbaines délimitées, sur délibération du conseil municipal ;
- l'instauration par les communes et établissements publics de coopération intercommunale d'une taxe sur le prix de vente de terrains nus rendus constructibles, assise sur la valeur vénale.

Mais, en pratique, ces mesures ne concernent que les terrains nus constructibles et restent d'une portée limitée. Elles visent à dissuader la rétention foncière et à récupérer une part de la plus-value lors de la revente de terrains aménagés aux frais de la commune. Elles ont un intérêt dans les secteurs périurbains, mais sont de peu d'effet au sein d'une grande agglomération, notamment dès qu'il s'agit de réaliser des infrastructures assurant le maillage du réseau dans des espaces déjà urbanisés.

C'est pourquoi la piste nouvelle envisagée avec cet « article 21 » – qui ne suscite généralement qu'une approbation par son côté moral et dont l'enjeu financier serait d'une toute autre ampleur puisqu'il porterait sur l'effet de valorisation dont bénéficie l'ensemble du patrimoine foncier et immobilier – fait naître beaucoup d'espoirs. Il présente cependant plusieurs limites et difficultés.

Limites et difficultés de l'article 21

La première concerne le champ d'application de la taxation. Ainsi, dans notre système fiscal, les résidences principales, ainsi que des biens détenus depuis plus de quinze ans, sont exonérés de la taxation sur les plus-values. Cette restriction conduit à exonérer de cette imposition 60 % des transactions immobilières d'habitation qui portent sur des cessions de résidences principales. D'autre part, la durée moyenne de détention des logements vendus est d'environ 8 ans pour les maisons et 6,5 ans pour les appartements⁽⁴⁾, mais dépasse 15 ans dans un cas sur quatre, ce qui élimine encore une fraction des autres biens vendus. Pour prendre toute son efficacité, la mesure nouvelle envisagée supposerait donc de se dégager des règles actuelles de l'imposition des plus-values, afin d'y assujettir l'intégralité des transactions. Il faut aussi avoir en tête le caractère cyclique du marché et les aléas affectant la recette. Les projets d'amélioration du réseau de transports francilien aujourd'hui débattus se chiffrent entre 15 et 20 milliards d'euros. Leur financement impliquera un recours à l'emprunt, dont le remboursement doit être assis sur des ressources pérennes et certaines. Or, les cycles du marché immobilier font alterner, selon l'année d'achat et de revente, espoirs de plus-values et risques de moins-values, envolée du nombre de transactions et périodes d'atonie du marché.

L'observation des transactions parisiennes au cours des vingt dernières années fait ressortir que, pour un bien revendu après huit années de détention, les plus-values n'auraient été supérieures à la décote de 5 % par année de détention que huit fois, entre 1989 et 2009. Le résultat aurait été un peu moins favorable

(3) Loi du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement.

(4) Cette durée correspond à la période médiane de détention (source : Notaires Paris-Île-de-France – Base BIEN).

Ancien projet d'article 21 : taxe forfaitaire sur la valorisation immobilière résultant d'un projet de transports urbains

« Cet article a pour objet d'instituer une taxe forfaitaire sur la valorisation immobilière résultant d'un projet de transports urbains. Dans un contexte de progression constante de l'investissement, il est apparu nécessaire de rechercher des solutions innovantes susceptibles de contribuer au financement de ces nouvelles infrastructures.

Il est donc proposé d'instituer une taxe sur la valorisation immobilière qui permet de taxer les plus values foncières afférentes aux immeubles bâtis et non bâtis lorsqu'elles résultent de la réalisation à proximité d'une infrastructure de transport. Il apparaît, en effet, légitime de faire bénéficier la collectivité d'une partie des plus-values réalisées grâce à un investissement qu'elle a décidé et qu'elle doit financer. Le dispositif prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes et le Syndicat des transports d'Ile-de-France, qui sont les principaux organisateurs de transport, sont compétents pour instituer la taxe qui doit être exclusivement affectée au financement des équipements et infrastructures de transport. Le produit de cette taxe doit, en effet, contribuer à financer une partie de l'investissement et permettre ainsi la réalisation, l'extension ou la modernisation de l'infrastructure de transport.

Elle s'applique aux cessions à titre onéreux d'immeubles, bâtis ou non bâtis, figurant sur un périmètre tracé sur le plan cadastral par la collectivité, avec l'aide d'une commission régionale. Les études réalisées à cette occasion doivent exclure de ce périmètre les zones peu valorisées, voire dévalorisées et ne retenir que les zones fortement valorisées par cette infrastructure. Elle ne s'applique qu'à la première cession qui intervient après l'entrée en vigueur de la taxe.

La taxe est assise sur la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition, majoré de 5 % par année de détention et du coût des travaux réalisés afin d'améliorer la performance énergétique des bâtiments, et liquidée à un taux qui peut varier de 0 à 10 %, mais le dispositif permet de limiter la taxe à un maximum de 5 % du prix de vente et de ne pas pénaliser ainsi les biens acquis depuis très longtemps. La taxe est déclarée et versée lors de l'enregistrement de l'acte de vente. »

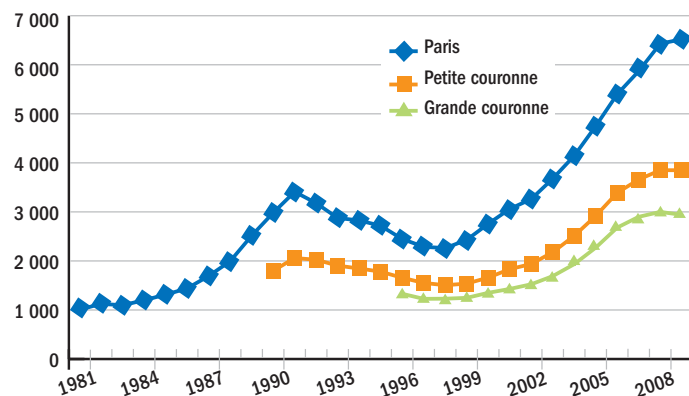
en banlieue, où la valorisation a été moins spectaculaire qu'à Paris.

Dans une première approche, une simulation schématique permet d'évaluer le rendement potentiel d'une taxe qui pèserait sur l'ensemble des transactions

réalisées en Île-de-France, et plus précisément des recettes qu'elle aurait générées au cours des deux dernières décennies, moyennant deux hypothèses :

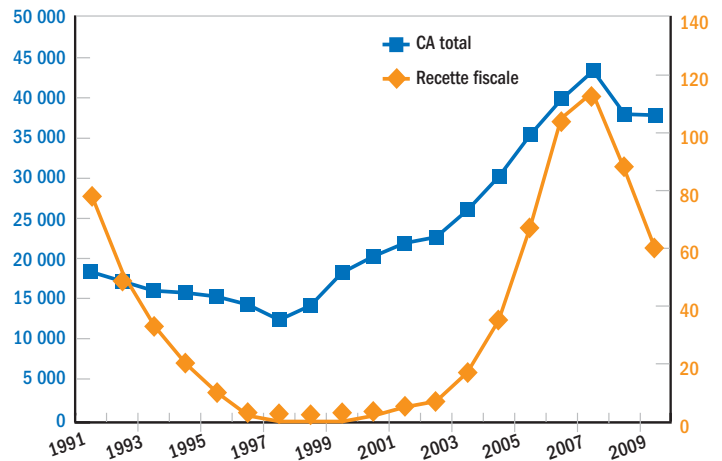
- Une hypothèse sur le taux d'imposition, fixé ici par convention à 1 % de la plus value après

Prix des appartements anciens (euros/m²)



Source : Chambre des notaires de Paris

Produit fiscal généré par une taxation de 1 % des plus-values immobilières (millions d'euros) - Immobilier résidentiel seul



application de la décote de 5 % par an prévue dans le projet précité⁽⁵⁾.

- Une seconde hypothèse sur la structure des ventes d'une année donnée, en fonction de la durée de détention des biens. Cette hypothèse postule que les biens revendus ont été détenus pendant une période s'échelonnant de un à dix ans, le volume des ventes de chaque millésime d'achat représentant 10 % du total des biens vendus. Cette structure très simplificatrice permet cependant d'échelonner les années de référence sur l'intégralité d'un cycle immobilier.

Sur l'ensemble de la période d'observation (dix-neuf ans) et selon ces hypothèses, le produit collecté⁽⁶⁾ se serait élevé à 700 millions d'euros, soit, en moyenne, 37 millions par an. Mais la recette aurait été affectée de profondes variations, dépassant les 100 millions d'euros les années fastes, mais ne générant aucune collecte au creux du cycle immobilier... On retrouve, avec une amplitude plus grande, les variations qui affectent les droits de mutation, sensibles à la contraction du marché qui se traduit à la fois par une chute des volumes de vente et un tassement des prix.

L'évaluation des produits escomptables à l'aide d'une telle recette nécessite, certes, des simulations

plus poussées. Toutefois, ce premier regard montre que le résultat risque de ne pas s'avérer aussi miraculeux qu'on peut l'espérer. Il sera d'autant moins avec une zone de perception délimitée aux abords immédiats des infrastructures nouvelles ; c'est là un autre point à méditer.

La restriction géographique de la zone de taxation et ses effets

Le dispositif décrit dans feu l'article 21 prévoyait de fixer la zone de perception à un périmètre délimité par une ligne située à 500 mètres de part et d'autre de l'axe des nouvelles infrastructures. Cette orientation est liée à l'appréciation selon laquelle le nouvel équipement a un effet direct sur la valorisation foncière à ses abords et que c'est là qu'il est légitime de taxer la plus-value. On notera toutefois que cette option ne prend pas en compte les effets globaux de grandes infrastructures maillant le territoire sur un espace assez vaste, les connexions avec d'autres lignes pouvant générer des gains d'accessibilité en de multiples points de la métropole. La recherche d'un lien direct entre valorisation des territoires proche d'une infrastructure nouvelle a

(5) Il faut remonter à 1985 pour trouver un taux d'inflation annuel supérieur à ce taux de décote.

(6) Pour plus de précisions sur le mode de calcul, se reporter à la fiche technique sur le site www.iau-idf.fr

d'ailleurs fait l'objet de nombreuses études qui relativisent cet effet. Cette question soulève en pratique de nombreuses difficultés méthodologiques. Comment départager, dans la hausse des valeurs immobilières, ce qui est imputable à l'infrastructure et ce qui provient d'autres causes (croissance de l'économie, baisse des taux d'intérêt, embourgeoisement du quartier) ?

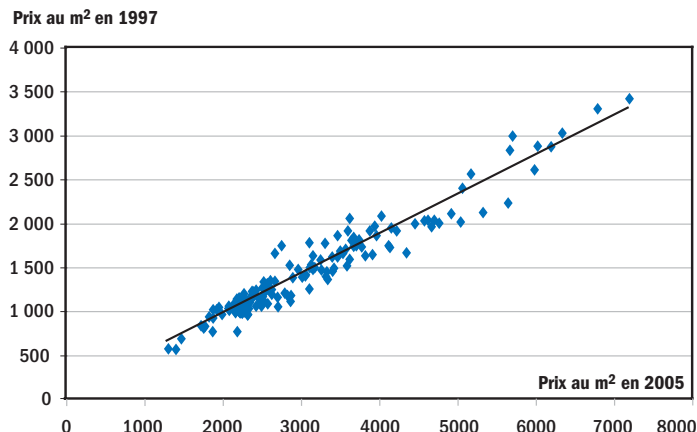
La concrétisation de cette valorisation, quand elle est effective, peut également être anticipée par rapport à la réalisation de l'équipement ou, au contraire, largement différée dans le temps. Le graphique ci-contre montre l'homogénéité de l'évolution des prix selon les communes, en dépit des équipements ou de l'évolution de la desserte. Partout, les prix ont quasiment doublé au cours de la période.

D'autres actions liées à l'amélioration du système de transport et son exploitation (interconnexion, automatisation de la ligne...) peuvent également avoir des effets notables, surtout dans un réseau fortement interconnecté.

Par ailleurs, on ne peut manquer de noter que cette limitation de la taxation aux abords de la nouvelle ligne conduirait à taxer un habitant de banlieue nouvellement relié au réseau et qui pourrait ainsi se rendre plus aisément à Paris, mais pas un Parisien, qui pourrait, grâce à cet investissement, rejoindre plus aisément son emploi en banlieue.

Concernant enfin le rendement d'une telle option, elle s'avère très décevante. Si l'on s'attache au tracé de la rocade de transport en commun figurant au projet de Sdrif⁽⁷⁾, sa circonférence représente un anneau de 60 kilomètres et la zone de perception de la taxe qui y serait attachée une superficie de 60 km² entièrement située en proche couronne et représentant 7,5 % de ce territoire. La part de la recette annuelle de taxation des plus-values imputable aux trois départe-

Évolution du prix au m² des appartements (1997-2005) selon les communes



tements qui le composent aurait été, dans les conditions évoquées ci-dessus⁽⁸⁾, d'environ 1 million d'euros par an. On voit bien que, même en portant le taux de perception à son niveau extrême⁽⁹⁾, la recette reste dérisoire par rapport à l'ampleur du coût des investissements projetés.

En conclusion...

Ce projet d'article 21 ouvrait une piste intéressante pour le financement des équipements urbains. Cependant, certains aspects du texte en réduisaient considérablement la portée et sa mise en œuvre se serait avérée à la fois techniquement et éthiquement contestable si la perception de la taxe était restée cantonnée à un périmètre étroitement limitrophe de l'infrastructure. De fait, elle aurait été, dans ce cas, d'un rendement dérisoire, voire d'un coût supérieur à son rendement. En revanche, la prise en compte, dans le raisonnement, de la diffusion des bénéfices de l'investissement à l'ensemble du réseau conduit naturellement à considérer avec intérêt une taxation des plus-values étendue à un périmètre plus vaste, comme c'est le cas pour le versement transport. On peut, dans cette hypothèse, garder en tête le rendement généré par un point de fiscalité : environ 37 millions par an, soit 700 millions en vingt ans, selon les caprices de la conjoncture immobilière et le rythme de l'inflation. Le rendement peut

être bien supérieur, si l'on prend en compte un taux d'imposition pouvant s'élever jusqu'à 10 % de la plus-value.

Dans cette hypothèse, le rendement fiscal aurait été de 7 milliards en vingt ans, chiffre à mettre en regard du volume des transactions immobilières, qui s'est élevé à plus de 500 milliards sur la période. Le prélèvement aurait porté exclusivement sur la vente de biens ayant fait l'objet d'une valorisation substantielle, résultant, pour une bonne part, de l'effort d'équipement consenti par la puissance publique. Juste retour des choses, et investissement pour l'avenir, dans la mesure où ces recettes sont destinées à l'amélioration du réseau de transport, lui-même gage de la valorisation future de l'ensemble du patrimoine immobilier...

Gérard LACOSTE ■

Pour en savoir plus

- RAYNARD Christine, « La captation de la plus-value foncière et immobilière : une nouvelle source de financement des infrastructures de transport collectif ? », *La note de veille*, n° 129, Paris, Centre d'analyse stratégique, mars 2009.
- MEYÈRE Alain, « À la recherche de ressources pour les transports collectifs », *Les Cahiers de l'IAU île-de-France*, n° 150, Paris, IAU île-de-France, avril 2009.
- GRASSART Pascal, « Région capitale: la bataille des grands projets », *Ville, rail et transport*, Paris, avril 2009.
- GRESSIER Claude, *Mission de réflexion et de propositions d'évolution des missions et des principes de gouvernance et de prise de décision de l'Agence de financement des infrastructures de transports en France (AFITF)*, Paris, CGEDD, 2009.
- PEIGNÉ Hubert et DEMAY Arnaud, *Rapport sur la cohérence des politiques des collectivités locales en matière de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements et de stationnement*, Paris, CGPC, 2005.
- PHILIP Christian et GAUTHIER Nicolas, *Le financement des déplacements urbains*, Paris, La Documentation française, 2003.
- PAUMIER Jean-Michel, *Le financement des transports de la Région Île-de-France. Perspective à moyen terme*, Paris, Cesrif, 2003.
- GALLET Caroline, *Enjeux, visions et pratiques de la coordination urbanisme-transport*, Paris, CNRS, janvier 2008, Paris.

Directeur de la publication
François Dugeny
Directrice de la communication
Corinne Guillemot
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Ollivier

Diffusion par abonnement
76 € les 40 numéros (sur deux ans)
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144

(7) Projet Arc Express figurant au schéma directeur de la région Île-de-France adopté par le conseil régional le 25 septembre 2008.

(8) Notamment le taux fixé à 1 % et la période d'observation 1991 à 2009.

(9) La fourchette prévue par le projet d'article 21 se situe entre 0 % et 10 %.