

## ANALYSE

### La captation de la plus-value foncière et immobilière : une nouvelle source de financement des infrastructures de transport collectif ?

*Pour maintenir notre compétitivité et atteindre les objectifs de développement durable découlant du Grenelle de l'environnement, une relance des investissements en nouvelles infrastructures de transport collectif paraît essentielle. Dans un contexte de finances publiques très fortement contraintes, il s'agit de repenser leur mode de financement en explorant des solutions innovantes. Une des voies possibles consiste à réaffecter au financement de nouvelles infrastructures de transport tout ou partie de la plus-value foncière et immobilière induite.*

Selon l'étude d'impact<sup>1</sup> actualisée en janvier 2009 par le gouvernement sur le projet de loi du Grenelle de l'environnement, le besoin de financement pour les modes ferroviaires, fluvio-maritimes et les transports collectifs en site propre est estimé, d'ici à 2020, à 97 milliards d'euros<sup>2</sup>. Le coût de réalisation unitaire de ces nouvelles infrastructures atteindrait, selon les projets, entre trois et sept milliards d'euros. Or, le poids de la dette publique restreint les possibilités de financement, tandis que la crise financière rend plus difficile le bouclage des projets arrivant aujourd'hui à terme. Il convient donc de trouver de nouveaux modes de financement de nos infrastructures de transport collectif.

Parmi les pistes envisageables (*Cf. encadré*), cette note s'intéresse plus particulièrement à l'utilisation, dans le processus de financement des projets, de la plus-value des terrains constructibles et des biens immobiliers réalisés à proximité des points de desserte. Ce type d'opérations a d'ores et déjà été retenu par des pays tels que le Japon, l'Allemagne et le Danemark. En France, certains opérateurs se sont engagés dans cette voie, qui pourrait également être mise en œuvre par une autorité organisatrice de transports urbains. Reste à préciser les conditions dans lesquelles ce type de financement pourrait être généralisé.

#### Financer les infrastructures de transport collectif : les solutions possibles

- l'instauration d'un péage urbain (qui nécessite une modification de la législation), afin de contribuer au financement d'infrastructures urbaines en modifiant la répartition de ce que paient les usagers et les contribuables ;
- le paiement du coût des émissions de gaz à effet de serre du transport et l'affectation de ces ressources aux modes les moins polluants ;
- l'utilisation de l'éco-redevance d'usage poids lourds, qui sera mise en place à partir de 2011 et aura notamment pour objet de financer les projets d'infrastructures de transport ; son produit sera affecté chaque année à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;
- le recours à des fonds souverains qui, pour des infrastructures de transport, ne comporte pas de risque de délocalisation ;
- la formule du partenariat public-privé<sup>3</sup> (PPP), offrant une alternative au manque de liquidités et au resserrement du crédit. Désormais, l'État aura la faculté d'octroyer sa garantie pour sécuriser le financement des projets prioritaires réalisés sous cette forme et des améliorations techniques permettront une accélération des processus<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php?article1018>

<sup>2</sup> 53 milliards d'euros pour les lignes à grande vitesse, 36 milliards d'euros pour les transports en commun en site propre et 8 milliards d'euros pour le fret.

<sup>3</sup> Contrat de partenariat et délégation de service public dont la forme la plus connue est la concession.

<sup>4</sup> Conseil des ministres du 19 décembre 2008 et loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés.

## Valoriser le patrimoine foncier et immobilier, un outil de financement des nouvelles infrastructures répandu chez les opérateurs de transport : les exemples étrangers et français

### *Japon : le financement partiel des infrastructures de transport par des opérations immobilières, une pratique ancienne*

Lors de la nationalisation des chemins de fer<sup>5</sup> en 1906, l'État japonais a empêché toute augmentation tarifaire de la part des entreprises ferroviaires demeurées privées. Un grand nombre de ces petites entreprises (dotées d'un réseau de quelques dizaines à quelques centaines de kilomètres de lignes) ont rencontré des difficultés financières. Elles ont survécu grâce à la construction de commerces et logements aux alentours des gares, car elles disposaient de réserves foncières importantes. En 1920, le concept s'est étendu à la valorisation de l'intérieur des gares, avec l'ouverture du premier grand magasin dans la gare de Umeda à Osaka (entreprise Hankyu).

En 1987, la privatisation de l'entreprise ferroviaire nationale JNR (Japanese National Railways) a entraîné un découpage géographique en six sociétés JR (Japan Railways) dédiées au trafic passager. Ces entreprises ont essayé de suivre le même modèle de valorisation mais, ne disposant pas de terrains près des installations ferroviaires, elles ont développé très fortement les activités dans l'enceinte des gares. Depuis, ce concept s'est largement répandu et les entreprises ferroviaires l'exploitent avec des stratégies de diversification différentes, dégagant des ressources foncières mais aussi commerciales : immobilier résidentiel et de bureau, centres commerciaux, activités culturelles, activités de loisirs, services, etc.

La part du revenu d'exploitation, indépendamment de l'activité de transporteur, se situait en 2006 entre 5 % et 42 % selon les compagnies<sup>6</sup>. À titre de comparaison, que ce soit dans les autres pays asiatiques ou sur les continents américain, européen et africain, le chiffre d'affaires des activités foncières et commerciales était de l'ordre de 2 % à 8 %<sup>7</sup>. L'État japonais ne recueille pas les profits des plus-values des immeubles existants découlant de ces valorisations ferroviaires, mais il limite au strict minimum son financement dans de nouveaux projets. Les entreprises ferroviaires financent donc elles-mêmes une grande part de leurs investissements dans les gares avec l'argent issu du transport et de l'ensemble de leurs activités.

### *Danemark : le métro de Copenhague, un projet original de financement*

La construction du métro de Copenhague est l'un des plus ambitieux projets d'infrastructure de transport de Scandinavie<sup>8</sup>. Il associe la valorisation des terrains, l'aménagement du territoire et la création d'une nouvelle infrastructure.

Le projet revêtait un double objectif : construire le métro, mais aussi développer le secteur isolé d'Orestad, situé à 2 km du centre et appartenant pour 45 % à l'État et pour 55 % à la ville de Copenhague. Le coût total du projet, estimé à 1,7 milliard d'euros, devrait être couvert par la vente des terrains (50 %), les paiements directs des propriétaires des immeubles (10 %), les impôts fonciers (10 %) et le prix du métro payé par les usagers (30 %).

### *Allemagne : une valorisation des gares six fois plus importante qu'en France*

En Allemagne, le problème de financement de nouvelles infrastructures de transport ferroviaire ne se pose pas *a priori*, car les projets de développement de lignes à grande vitesse sont moins importants qu'en France. Les nouvelles infrastructures sont financées pour 80 % environ par le budget fédéral et pour 20 % par DB Netz (gestionnaire d'infrastructures allemand), les Länder n'apportant aucune contribution.

Les contributions publiques allemandes pour les infrastructures ferroviaires<sup>9</sup> ne concernent que les investissements. Elles se partagent généralement à raison de :

- un tiers pour les projets de lignes à grande vitesse et la création de nouvelles infrastructures ;
- deux tiers pour le renouvellement des infrastructures existantes<sup>10</sup>.

La politique foncière des chemins de fer allemands a évolué depuis 16 ans. Au moment de la grande réforme de 1993<sup>11</sup>, une partie du patrimoine foncier de la Deutsche Bahn (DB), inutile à l'exploitation

<sup>5</sup> Emmanuel Doumas, *Le secteur du transport ferroviaire au Japon : éléments d'analyse économique et financière*, 2003-2004.

<sup>6</sup> Source : mission économique de Tokyo, *Overview of JR companies*, annual report 2006.

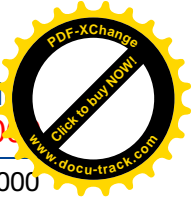
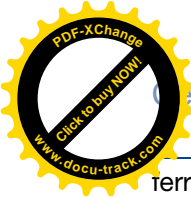
<sup>7</sup> Emmanuel Doumas, Kae Oki, *Activités de diversification des entreprises de chemin de fer : une convergence vers la gare*, 2006.

<sup>8</sup> OCDE, *Infrastructure to 2030: main findings and policy recommendations*, avril 2007, p. 28.

<sup>9</sup> Sylvain Séguret, Julien Lévêque, « Les contributions publiques au financement des systèmes ferroviaires en France et en Allemagne », *Transports*, juillet-août 2007.

<sup>10</sup> En France, ce ratio est inversé.

<sup>11</sup> Cf. Christine Raynard, « Le fret ferroviaire en Allemagne : du redressement à la stratégie continentale », *La Note de veille*, n° 95, Centre d'analyse stratégique, avril 2008.



ferroviaire, lui avait été retirée par l'État, en échange d'une réduction de sa dette. Ce portefeuille de 3 000 biens a été confié au Bundeseisenbahnvermögen<sup>12</sup> (BEV), un organisme destiné à la gestion de l'héritage historique des chemins de fer. Les biens, immeubles en ville ou terrains nus parfois constructibles et bien situés, étaient gérés et valorisés par une filiale (Vivico). Les fonds issus de la valorisation immobilière permettaient de financer les charges du BEV, avant que Vivico ne soit vendu à un investisseur privé en 2007 pour 1 milliard d'euros.

Aujourd'hui, les gares sont gérées par une filiale de la DB. Cette filiale perçoit environ un tiers de ses recettes grâce à la location de surfaces commerciales (commerces, restaurants, supermarchés, casinos) dans les gares, en permettant ainsi la rénovation. La surface valorisée par la DB s'élève à 1,2 million de m<sup>2</sup> contre 200 000 m<sup>2</sup> pour la SNCF. En 2007, la valorisation a rapporté 300 millions d'euros contre 80 millions pour les gares SNCF. Ces recettes servent à financer le fonctionnement de la filiale gares de la DB, l'entretien, la propreté mais aussi une partie de ses investissements, de l'ordre de 20 % à 25 %.

**Le contexte français : vers une valorisation accrue du patrimoine immobilier et foncier**

À la demande du Premier ministre, une mission<sup>13</sup> lancée en octobre 2008 sur « le concept de gare contemporaine », conçue comme une zone d'échanges et de complémentarité, un lieu de vie et de services, a rendu ses conclusions le 10 mars 2009. Le rapport appelle à ce que les gares ne soient plus considérées comme de simples pôles ferroviaires mais évoluent vers de grands espaces multimodaux, cœur d'un quartier centre de la ville offrant des services diversifiés à la population. En outre, il souligne la possibilité de mise en place de recettes fiscales spécifiques, telles qu'une taxe sur les plus-values foncières autour des pôles constitués par les gares. A compter du 13 décembre 2009, avec l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport international de passagers, les gares vont aussi accueillir les guichets des nouvelles compagnies.

Le Premier ministre a également commandé fin janvier une étude<sup>14</sup> sur la taxation des terrains qui pourraient prendre de la valeur lors de la création d'infrastructures de transport importantes. Les conclusions devraient être disponibles lors de l'examen du prochain projet de loi de finances, à l'automne 2009.

**SNCF : la valorisation des gares existantes et le devenir du foncier à leurs abords**

La Direction des gares et de l'escale de la SNCF<sup>15</sup> a lancé une politique de modernisation des gares qui intègre le développement de l'intermodalité<sup>16</sup>. Les gares deviennent de véritables lieux de vie offrant commerces et services, dans le cadre de normes ambitieuses en matière d'aménagement urbain et de respect de l'environnement.

Pour l'intérieur des gares, la SNCF accorde des concessions du domaine public à des commerçants, assorties d'une autorisation d'occupation temporaire allant de 5 à 10 ans. Elle prépare elle-même le plan de « merchandising » (nombre de restaurants, de magasins d'habillement...), fonctionne avec une logique d'appels d'offres pour les concessions et perçoit par contrat une redevance proportionnelle au chiffre d'affaires avec un minimum garanti. L'exploitation de l'espace public de la gare est complétée par la valorisation des bureaux. La SNCF rénove les étages au-dessus de la gare en se limitant aux murs et l'aménageur installe des bureaux à l'intérieur. Ce système développé à Paris Gare de Lyon devrait s'étendre à d'autres gares de la capitale, voire dans quelques très grandes villes.

La politique de la Direction de l'immobilier<sup>17</sup> consiste à céder les biens devenus inutiles à l'exploitation de la SNCF, dans le cadre de la rationalisation de son parc immobilier. Celle-ci les vend, après classement de la plupart des biens fonciers en terrains constructibles dans les zones urbaines, et dès lors qu'ils sont assortis d'un projet d'aménagement. Ensuite, l'obtention du permis de construire ne pose généralement pas de difficultés, puisque le montage du projet a été mené en concertation avec les collectivités locales. De plus, la création en mars 2008 du Conseil national de valorisation ferroviaire devrait notamment permettre de dynamiser les projets menés dans le cadre du Programme national de mobilisation du foncier public en faveur du logement et de l'aménagement durable. Les modifications des règles d'urbanisme établissant la constructibilité des emprises permettent de créer de la valeur pour ces terrains. De même, un coefficient d'occupation des sols élevé, déterminé dans le Plan local d'urbanisme (PLU), aura un impact financier positif important.

Une nouvelle desserte ferroviaire peut apporter une plus-value substantielle, mais sous certaines conditions<sup>18</sup> :

- être située en centre-ville ou à proximité (ex. : Lyon Part-Dieu et Lille Europe) ;

<sup>12</sup> Patrimoine ferroviaire de l'État fédéral.

<sup>13</sup> Mission confiée par le Premier ministre à Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin et ancienne maire de Strasbourg, par décret du 25 septembre 2008, paru au *JORF* n° 0226 du 27 septembre 2008.

<sup>14</sup> Étude confiée au rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale, M. Gilles Carrez.

<sup>15</sup> Source : SNCF, entretiens avec Pierre Flicoteaux, chef du département patrimoine de la Direction des gares et de l'escale ; Gilles Terzian, adjoint au chef du département patrimoine de la Direction des gares et de l'escale, juillet 2008 et janvier 2009.

<sup>16</sup> Après une mission de préfiguration engagée depuis janvier 2009, la SNCF crée au 1<sup>er</sup> avril une activité à part entière, distincte des transporteurs, sous l'autorité directe du président de la SNCF : l'Agence gares multimodales.

<sup>17</sup> Source : SNCF, entretiens avec Emmanuel Dunand, chef du département transactions de la Direction de l'immobilier, juillet 2008 ; Juliette Collin, chef du département politiques immobilières et affaires publiques de la Direction de l'immobilier, janvier 2009.

<sup>18</sup> Source : RFF, entretiens avec Alain Sauvart, directeur du service économique de la Direction de la stratégie et du développement durable, juillet 2008 et janvier 2009.

- bénéficier d'une bonne interconnexion entre la nouvelle gare TGV et le réseau TER. À titre d'illustration, certains sites d'agences immobilières permettent une recherche automatique de logements situés près des lignes de chemin de fer périurbain, ce qui constitue un indice validant l'effet de la desserte ferroviaire sur la valorisation des logements. De même, les annonces présentant des logements près des gares dans les grandes agglomérations font mention de la desserte ferroviaire.

Une étude du MEEDDAT-SESP<sup>19</sup> estime à un maximum de 6 % le supplément de prix des logements d'une région par heure de trajet TGV gagnée vers Paris en moyenne. Mais l'effet dépend aussi d'autres éléments, notamment le potentiel touristique de la zone desservie.

En revanche, à proximité immédiate d'une gare (distance inférieure à 100 m), les immeubles peuvent subir une moins-value, du fait de nuisances majorées (bruit, pollution, sécurité, etc.)<sup>20</sup>.

Toute opération de valorisation doit associer les collectivités locales, qui maîtrisent les procédures d'urbanisme, et les autorités organisatrices des transports en charge de la définition des schémas de dessertes ferroviaires régionales. Pour que les terrains voisins d'une gare soient valorisés dans de bonnes conditions, les fréquences de desserte et la régularité des trains sont très importantes.

#### RATP : la valorisation de la rente foncière

La valorisation de la rente foncière s'inscrit dans une stratégie globale de la RATP<sup>21</sup>, qui s'intéresse à ce sujet depuis 1990. Son objectif est de dégager des recettes afin de moderniser ses installations et amortir sa dette, à travers trois missions : la valorisation de la rente foncière, la gestion immobilière des immeubles de la RATP et la maintenance et gros entretien des installations.

On distingue deux cas dans la valorisation de la rente foncière :

- les terrains en friche : la RATP fait de l'ingénierie immobilière, c'est-à-dire qu'elle réalise les études, en lien avec les collectivités locales, puis vend le permis de construire. Le gain peut ainsi atteindre jusqu'à 30 % de plus que la vente du terrain en friche. Ce différentiel couvre non seulement les coûts mais contribue à l'amortissement de la dette de l'entreprise. En dix ans, la RATP a dégagé ainsi environ 150 à 180 millions d'euros ;
- installations existantes : la RATP enterre les dépôts de bus et les ateliers afin de réaliser au-dessus des opérations immobilières (bureaux, logements, crèches...). Elle emploie le même principe que pour les friches, à savoir, gérer le projet jusqu'à l'obtention du permis de construire qu'elle vend. Ainsi, la valorisation en surface rembourse les coûts des nouvelles installations souterraines.

Dans les deux cas, après l'obtention du permis de construire, la RATP lance une consultation auprès d'une vingtaine de promoteurs et vend le projet au plus offrant, avec des clauses de retour à meilleure fortune : elle récupère selon les cas de 30 % à 100 % de la différence de la prise de valeur du lieu entre le moment de la vente et l'achèvement de la construction.

### Capter la plus-value foncière et immobilière générée par un projet d'infrastructure de transport collectif : les options en présence pour les pouvoirs publics

#### *L'instauration d'une taxe sur la rente foncière est problématique*

Comme nous l'avons évoqué, la réalisation d'une nouvelle infrastructure de transport induit des effets externes positifs, notamment une augmentation de la valeur des terrains et immeubles situés dans un certain périmètre<sup>22</sup>. On pourrait dès lors envisager de récupérer tout ou partie de cette plus-value foncière. Encore faut-il préciser de quelle plus-value il s'agit et pouvoir la mesurer, car il est difficile d'appréhender les périmètres dans lesquels un projet d'infrastructure aura des répercussions sur le foncier. Cette question n'est pas nouvelle et a fait l'objet d'une littérature considérable en économie géographique, qui cherche à mesurer l'impact des équipements publics sur la valeur du foncier. Ainsi, les bénéficiaires de nouveaux équipements pourraient contribuer au financement du bien ou du service dont ils profitent. Toutefois, il convient d'être prudent, car la construction d'une nouvelle gare ou d'une ligne à grande vitesse<sup>23</sup> peut également entraîner des nuisances.

Dans cette perspective, le Sénat vient de voter un amendement au projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement<sup>24</sup>, stipulant que **l'État étudiera la possibilité pour les collectivités territoriales et les autorités organisatrices de transports urbains d'instituer une taxe sur la valorisation des**

<sup>19</sup> Les Rendez-vous du SESF, « La tendance des évolutions des prix du logement », Alain Sauvant, 9 décembre 2004.

<sup>20</sup> Dave Wetzel, « Innovative methods of financing public transportation », *Global Urban Development Magazine*, volume 2, issue 1, mars 2006.

<sup>21</sup> Source : RATP, entretien avec Rémi Feredj, directeur du département des espaces et du patrimoine, juillet 2008.

<sup>22</sup> Institut Montaigne, *Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir*, juillet 2008, p. 45.

<sup>23</sup> Articles du journal *Ouest France*, « Des communes veulent taxer la future LGV », 6 janvier 2009 et « LGV : les maires se rassemblent en association Mayenne », 8 mars 2009. Une quarantaine de communes des régions Bretagne et Pays de la Loire, traversées par la future ligne à grande vitesse Paris-Rennes mais excentrées des gares TGV, ont créé une association, afin de réclamer une compensation financière du fait, d'une part des nuisances environnementales, sonores..., et d'autre part de la perte d'emprise foncière engendrant des recettes fiscales. Le montant demandé annuellement serait de 10 000 euros par kilomètre de commune traversée.

<sup>24</sup> <http://www.senat.fr/seances/s200901/s20090130/s20090130004.html>.



## Terrains nus et des immeubles bâtis résultant d'un projet de réalisation d'infrastructures de transports collectifs.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL) avait apporté une première réponse concernant la fiscalité des terrains nus constructibles :

- l'article 24 prévoit que la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimitées par un document d'urbanisme peut être majorée, sur délibération du conseil municipal, d'une valeur forfaitaire de 0,50 €, 1 €, 1,50 €, 2 €, 2,50 € ou 3 € ;
- l'article 26 autorise les communes et les EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale), à instituer une taxe sur les cessions de terrains nus devenus constructibles. Cette taxe sur le gain réalisé par le propriétaire du fait du classement de son terrain par un document d'urbanisme dans une zone constructible est déterminée forfaitairement. Près de 4 400 communes ont déjà utilisé cette opportunité.

Il faut toutefois souligner que cette possibilité reste imparfaite, car la loi ENL prévoit de nombreuses exclusions, et les recettes dégagées risquent d'être faibles par rapport au coût d'une infrastructure de transport. De plus, l'impact en matière d'aménagement du territoire et de lutte contre l'étalement urbain devra sans doute faire l'objet d'une étude approfondie.

**L'instauration d'une taxe sur la rente foncière nécessiterait de taxer les plus-values sur les résidences principales**, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui en France. Cette mesure ne pourrait donc être envisagée qu'à l'occasion d'une réforme plus importante de la valorisation foncière, accompagnée d'un large débat. De plus, le produit d'une telle taxe ne serait pas à l'échelle des dépenses d'investissements et reste un processus lent. Il est également indispensable de prendre en compte le contexte économique et financier actuel et l'annonce du plan de relance de l'économie française<sup>25</sup>, notamment dans le secteur de la construction.

### Plusieurs modes de récupération des plus-values foncières sont envisageables<sup>26</sup>

**La taxation des plus-values foncières latentes imputables à un projet d'infrastructure.** Cette solution bute sur des obstacles difficilement surmontables. Ces plus-values sont difficiles à isoler et quantifier. La référence temporelle à prendre en compte pour les calculer comporte une part d'arbitraire. Les plus-values sont anticipées par le marché et se manifestent bien avant la finalisation du projet d'infrastructure, parfois même avant son annonce officielle. Enfin, elle pose la question de l'équité devant l'impôt (pourquoi taxer ces plus-values plutôt que d'autres ? Faut-il envisager, de manière symétrique, un dédommagement des moins-values ?).

**L'augmentation de la taxation des plus-values réalisées.** Indexée sur les prix de vente, elle présente l'avantage d'être calculée sur la base des plus-values réelles. Mais cette solution contribue d'une part à figer le marché de l'immobilier à proximité d'un projet d'infrastructure, dans la mesure où elle donne une incitation à ne pas vendre avant l'expiration du délai de mise en œuvre de l'infrastructure ; et d'autre part elle revient à ne taxer que ceux qui vendent leurs biens alors que tous profitent du projet d'infrastructure.

**La taxation de la propriété foncière à sa valeur vénale.** Le foncier bâti est imposé en fonction de la valeur locative dont le calcul est effectué sur des bases unanimement considérées comme périmées. Il faudrait donc recourir à une méthode d'actualisation fréquente de cette valeur vénale. Cette solution implique potentiellement la taxation de propriétaires qui peuvent se trouver enrichis patrimoniallement mais sans effet de revenus (« syndrome de l'île de Ré »). Elle peut donc être difficilement acceptée par certaines catégories de population. Enfin, les modalités de sa réaffectation au financement d'une nouvelle infrastructure restent à préciser.

### *La captation de la rente foncière d'une opération d'aménagement est un mode de financement à développer*

**En revanche, la captation de la rente foncière réalisée par les aménagements induits par une nouvelle infrastructure de transport collectif paraît tout à fait réalisable, puisque ces ressources financières ne peuvent exister que si le projet de transport se concrétise.**

La construction d'une nouvelle infrastructure de transport peut s'intégrer dans une opération large d'aménagement du territoire, à travers une valorisation commerciale des gares et la création, décidée en collaboration avec les collectivités, d'opérations d'aménagement immobilier autour des nouveaux points de desserte. Ainsi, au même titre que les entreprises, les pouvoirs publics pourraient réinjecter tout ou partie des bénéfices dégagés par ces opérations dans le financement du projet, ce qui devrait permettre de gagner 5 % à 10 % de l'investissement, en fonction de la densité des secteurs. En effet, en zone dense, le potentiel de surfaces valorisables aux abords d'un nouveau site se révèle limité. Les activités privées

<sup>25</sup> Discours du Président de la République du 4 décembre 2008.

<sup>26</sup> Marnix Amand, *Analyse économique préliminaire à un projet de taxe sur la valorisation immobilière*, document de travail interne, Centre d'analyse stratégique, juillet 2008.

concernées sont potentiellement nombreuses : la promotion immobilière résidentielle, l'activité commerciale dans les gares, les pôles de loisirs et de consommation, les parkings, etc.

En outre, afin d'obtenir un gain plus important, l'État et les collectivités pourraient accepter de reverser *a posteriori* au projet d'infrastructure, pour une période limitée, une partie des impôts (taxe foncière, taxe professionnelle, etc.) qu'ils collecteront grâce à ces opérations immobilières.

Enfin, depuis 2006, les communes et, dans certains cas, les établissements publics de coopération intercommunale (ECPI) sont autorisés à instituer une taxe forfaitaire sur la première cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles. Une mission d'information du Sénat<sup>27</sup> suggère que cette taxe puisse être utilisée *a posteriori* pour financer des projets importants d'infrastructures. Ce rapport propose également une mise à jour de la valeur locative cadastrale servant d'assiette pour les taxes foncières.

#### Deux pistes pour l'Île-de-France

Actuellement, la création de bureaux ou locaux de recherche en Île-de-France<sup>28</sup> donne lieu à une redevance en vue du financement d'infrastructures routières et d'équipements nécessaires à une desserte optimale d'activités industrielles ou tertiaires. À l'avenir, cette ressource pourrait faire l'objet d'un reversement sur le financement d'un projet, pour les opérations de valorisations immobilières associées.

En Île-de-France également, une taxe annuelle<sup>29</sup>, prélevée sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage, a été créée en 1989 pour alimenter un fonds d'aménagement (FARIF). Son rôle consistait à mener des actions telles que des aides au financement du logement locatif à Paris et en proche couronne, des acquisitions foncières, des subventions d'investissement en matière de transports collectifs, des investissements sur le réseau routier national, etc. Entre 400 et 500 millions d'euros sont collectés chaque année. Il serait légitime que la part des taxes prélevées sur les locaux issus d'opérations immobilières liées à de nouvelles infrastructures de transport revienne à ces projets (tout au moins pendant une certaine période).

#### *L'appui d'un établissement public d'aménagement présente-t-il un avantage ?*

Dans le plan de renouveau de La Défense<sup>30</sup>, l'établissement public d'aménagement (EPAD) évoque l'utilisation des plus-values dans de nouvelles opérations, que celles-ci soient engagées par l'EPAD ou qu'elles revêtent un intérêt global pour l'Île-de-France. Dans le cadre du prolongement du RER E jusqu'à La Défense, dont le montant est estimé à 1,4 milliard d'euros, l'EPAD a proposé de rechercher des financements inhabituels, telle que la participation des entreprises du quartier.

Selon RFF et la SNCF, l'intervention d'un établissement public d'aménagement (EPA) doit rester limitée à des projets complexes, car elle peut permettre d'aider au montage d'opérations comme la création de gares nouvelles associée au développement de nouveaux transports urbains collectifs. Ainsi, dans l'éventualité d'une nouvelle gare à Montpellier, qui verrait également l'arrivée du tramway, un EPA peut faciliter l'aménagement urbain de la nouvelle desserte interurbaine. Il pourrait également intervenir dans le cas de projets entre deux agglomérations.

#### *Un cadre juridique contraint pour les établissements publics*

Pour les entreprises citées précédemment, qu'elles soient propriétaires ou affectataires, les biens immobiliers (terrains et constructions) constituent des dépendances du domaine public, ce qui leur garantit la préservation des conditions d'exercice de la mission de service public à laquelle ils sont affectés. Ces caractéristiques constituent cependant un handicap qui rend difficile la mise en œuvre d'opérations de partenariat ayant pour objet de réaliser des superpositions fonctionnelles d'activités publiques et privées. Ces difficultés se manifestent tant dans les modalités d'acquisition des biens en cas de création d'une nouvelle infrastructure, que dans les possibilités d'utilisation et de valorisation ultérieures.

#### *Des voies d'amélioration possibles*

L'adoption du nouveau Code général de la propriété des personnes publiques<sup>31</sup> (CGPPP) a été l'occasion de gommer certaines difficultés qui entravaient la gestion du patrimoine des entreprises publiques. Pour autant, certaines des avancées ne sont pas accessibles aux établissements publics :

- il est désormais possible de déclasser un bien sans le désaffecter, sous réserve que la désaffectation intervienne dans un délai de 3 ans<sup>32</sup>. Mais cette facilité opérationnelle<sup>33</sup> ne concerne que les biens de

<sup>27</sup> Rapport d'information du Sénat n° 196, sur le fonctionnement et le financement des infrastructures de transports terrestres, p. 51, 6 février 2008.

<sup>28</sup> [http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les\\_collectivites\\_te/finances\\_locales/recettes\\_des\\_collect/fiscalite\\_locale/le\\_guide\\_des\\_impots/inventaire\\_des\\_impot1720/downloadFile/attachedFile\\_7/08\\_-\\_Redevance\\_bureaux\\_RIF.pdf?nocache=1205249917.02](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/finances_locales/recettes_des_collect/fiscalite_locale/le_guide_des_impots/inventaire_des_impot1720/downloadFile/attachedFile_7/08_-_Redevance_bureaux_RIF.pdf?nocache=1205249917.02)

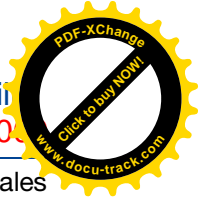
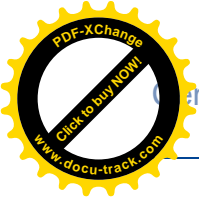
<sup>29</sup> Loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990, 2<sup>e</sup> partie, titre II, article 40.

<sup>30</sup> Plan de renouveau de La Défense, présenté par Nicolas Sarkozy et Dominique Perben, [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier\\_de\\_presse\\_final\\_cle0d1d2c.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier_de_presse_final_cle0d1d2c.pdf), page 9, 25 juillet 2006.

<sup>31</sup> Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>32</sup> Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2141-2.

<sup>33</sup> RATP, entretien et note de Rémi Feredj et Philippe David, janvier 2009.



l'État ou de ses établissements publics et pourrait être étendue aux biens des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, ce qui permettrait au STIF d'en bénéficier ;

- les locaux à usage de bureaux, propriété de l'État, peuvent être cédés alors qu'ils restent utilisés par les services de l'État<sup>34</sup>. De même, cette disposition pourrait s'appliquer aux biens propriété des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

De plus, l'ensemble des acteurs (RFF, SNCF et RATP) évoquent la question du délai de traitement des recours sur permis de construire. La lenteur constatée des procédures se révèle dans tous les cas un frein à la mise en œuvre d'une politique patrimoniale.

\* \* \*

Dans l'avenir, la réalisation de nouveaux projets d'infrastructure de transport sera indissociable d'opérations d'aménagement d'envergure. L'ensemble des acteurs, collectivités locales, opérateurs de transport, partenaires privés, exploitants, concessionnaires, éventuellement EPA, devront débattre collectivement et s'accorder sur l'aménagement du territoire, le projet de transport, le financement et sur les meilleures valorisations foncières possibles. Les plus-values ainsi dégagées par chacun des acteurs seront réinjectées dans le financement du projet.

Au regard des exemples japonais, danois et allemand, les grandes entreprises françaises ont pris conscience de l'importance de la valorisation et de la captation des plus-values induites par la construction d'une nouvelle infrastructure de transport. Un objectif de 10 % de la valeur des investissements pourrait être envisagé, soit **un enjeu de près de 10 milliards d'euros à l'horizon 2020**.

> *Christine Raynard,*  
*Département Recherche, Technologies, Développement durable*

---

<sup>34</sup> Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 3211-2.