

Petit-déjeuner débat sur la mobilité durable :

La captation de la rente foncière, mythe ou réalité ?

Intervenants

Dominique AUVERLOT, Chef du département de la Recherche, des Technologies et du Développement durable au Centre d'Analyse Stratégique

Gérard LACOSTE, Directeur général adjoint de l'IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile de France)

Alain MEYERE, Directeur du département Mobilité et Transports de l'IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile de France)

Louis NÈGRE, coprésident de TDIE,

Philippe DURON, coprésident délégué de TDIE,

Animation : **Olivier DELEU**, délégué général de TDIE.

Introduction

M. Philippe DURON, coprésident délégué de TDIE, rappelle que TDIE a toujours été très soucieux des questions de financement des infrastructures : depuis la privatisation des autoroutes, il faut chercher d'autres modes de financement et, les projets poussant les projets, notamment de transports en Ile-de-France, il faut optimiser les recettes et faire preuve d'imagination pour en trouver de nouvelles.

La captation de la rente foncière constitue une préoccupation depuis près de deux ans, qui se trouve de plus en plus partagée par les experts et le Gouvernement : s'agira-t-il d'une recette supplémentaire ou d'une recette exceptionnelle, susceptible de résoudre les problèmes de nature et d'ampleur plus importantes à venir ?

C'est pourquoi la thématique de « La captation de la rente foncière : mythe ou réalité », a été retenue avec Michel HAGEGE d'Infrastructures et Mobilité et Louis NÈGRE, coprésident de TDIE. Pour dresser le panorama de cette possibilité et en montrer les avantages et les limites, le débat sera nourri et animé par :

Dominique AUVERLOT, directeur du département de la Recherche, des Technologies et du Développement durable au Centre d'analyse stratégique (CAS).

Gérard LACOSTE, directeur général adjoint de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France (IAURIF).

Alain MEYERE, directeur du Département Mobilité et Transport de l'IAURIF.

Louis NÈGRE, coprésident de TDIE, observe que la valorisation du foncier, de l'immobilier ou la captation de la rente foncière réapparaît dans le cadre des grands projets d'infrastructures de transport, notamment avec le Grenelle, dans un contexte bien déterminé : compte tenu de la situation financière, on doit chercher d'autres sources de financement que le budget de l'État et plusieurs possibilités existent en la matière.

Rapporteur du Grenelle II au Sénat sur le chapitre des transports, Louis Nègre a proposé de lui ajouter un volet financement pour crédibiliser la parole politique et avoir une vision globale incluant la dépénalisation du stationnement et la taxation des plus-values foncières. Cette proposition a fait d'un véritable combat et les réticences de principe ont été vaincues, notamment en s'appuyant sur la parole présidentielle ainsi que sur l'expérience de la ligne Jubilé à Londres qui a généré plus de 13 Mds de plus-value foncière pour un coût de 3,5 Md.

Ce texte est une grande première, même s'il est volontairement modeste afin de permettre l'acceptation du principe par l'ensemble des partenaires. Toutes les précautions ont été prises afin qu'il ne soit pas antisocial : la taxation est légère et non cumulée avec l'engagement national du logement ; elle n'intervient que sur un maximum de 15 % de 80 %.

°+°+°+°

En l'absence de **Michel HAGEGE** rédacteur en chef de la revue Infrastructures et Mobilité partenaire de TDIE pour l'organisation de ces petits-déjeuners, Olivier DELEU anime cette séance et adresse les questions clés aux intervenants.

Olivier DELEU - Quels sont les principes et la forme de ce projet d'imposition, son acceptabilité politique, et ce qui existe déjà ?

Dominique AUVERLOT (CAS), rappelle les points de départ du projet :

- La problématique générale de financement des infrastructures associée à cette mesure,
- La réussite d'opérations comme Euralille ou Lyon Part Dieu, résultant de la conjonction d'une volonté politique locale et nationale et des efforts des opérateurs de transport.

Il serait logique de *recupérer une partie de la plus-value générée pour les infrastructures de transport* : cette plus-value s'apparente à un enrichissement sans cause qui doit revenir, non au propriétaire, mais à l'opérateur de transport ou d'aménagement qui est à l'origine de l'action ayant conduit à la plus-value. Si on réalise une opération d'aménagement du territoire à l'occasion de la réalisation d'une gare, une partie de la plus-value doit revenir à l'infrastructure de transport, puisque les coûts des voiries, infrastructures et aménagements collectifs doivent être supportés par l'opération d'aménagement. Cette notion d'enrichissement (avec ou sans cause) conduit aux deux mesures possibles d'abondement du financement : la taxe et une opération d'aménagement du territoire associée à la réalisation d'une gare.

Sur quels outils fiscaux s'appuyer pour mettre en œuvre cette taxe ?

- Il est difficile de s'appuyer sur la taxe foncière, la valeur cadastrale locative étant déjà fort périmée. Dans le cas emblématique de l'Île de Ré, faire payer à un agriculteur une taxe foncière qu'il ne peut pas supporter conduirait à ce qu'il perde son bien.
- Il est également difficile d'utiliser la plus-value sur les opérations immobilières.
- Le projet de loi adopté par le Sénat propose une nouvelle taxation sur les plus-values immobilières ou mobilières captant une partie de la plus-value liée aux infrastructures de transport.

Ce projet de loi comporte néanmoins quelques limites :

- Il est très difficile de récupérer une telle plus-value : pour qu'elle soit la plus juste possible, il aurait fallu séparer la plus-value due strictement à l'opération de transport et celle due à l'évolution générale des prix dans la ville, le pays, l'ensemble du monde. Ainsi, une partie n'est pas due à l'infrastructure de transport et limiter la taxe prise sur cette plus-value permet qu'il n'y ait pas d'injustice réalisée.
- La taxation proposée est limitée en produit : c'est un abondement au financement qui aidera les infrastructures de transport.
- Il reste à réaliser des opérations d'aménagement autour de nouvelles gares, en liaison entre le politique local, le politique national et les opérateurs de transport, afin de récupérer une partie de la plus-value au transport : l'idéal serait de conjuguer les deux afin qu'elles ne s'additionnent pas l'une et l'autre.

Gérard LACOSTE, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Île de France (IAURIF), ajoute que la captation de la rente foncière, abondamment débattue et expérimentée, a donné lieu à quelques enseignements. L'article 22 du projet de loi Grenelle 2, en débat au Parlement, et la loi sur le Grand Paris partagent la même philosophie : récupérer des plus-values supposées ou attendues pour financer les infrastructures de transport. Il faut néanmoins distinguer *trois cas de figure très différents* :

- Une infrastructure de transport ouvre à l'urbanisation des terrains auparavant non constructibles : on peut acquérir ces terrains par anticipation, les aménager et leur donner une nouvelle valeur ; on apporte plutôt une valeur ajoutée, en supposant que soient réalisées d'autres superstructures, des travaux de requalification des sols sur des terrains pollués... L'infrastructure de transport n'est pas donc seule à devoir être financée, notamment dans le cas des interconnexions situées dans des zones urbaines, qui correspondent à d'anciennes friches industrielles sur lesquelles les usages antérieurs impliquent de lourdes requalifications.
- Une « super-opération » d'aménagement ponctuelle, où un endroit prend subitement une valeur particulière, comme Euralille : il s'agit de l'aménagement d'un site déjà urbanisé.
- Une infrastructure se situe dans du tissu urbain existant, sans qu'il soit forcément très dense : il ne s'agit pas de terrains agricoles ou de changement d'usage, mais de terrains déjà appropriés par des personnes qui y habitent. Comment récupérer la plus-value vis-à-vis de propriétaires qui peuvent tirer avantage de l'existence de cette infrastructure ?

La taxation des plus-values dans l'esprit du Grenelle 2 est fondée sur **deux postulats** :

- L'infrastructure survenant dans un tissu déjà urbanisé générera une plus-value significative imputable aux transports. Compte tenu des puissants cycles immobiliers actuels, il n'est pas évident de montrer quelle plus-value générera un tramway ou la création d'une ligne nouvelle sur les pavillons ou les habitations existantes. La note que nous avons publiée montre l'évolution des prix en Ile-de-France sur l'intégralité des communes, que l'on y ait réalisé ou non des infrastructures de transport.
- Il est possible de récupérer cette plus-value. Depuis quelques années, la taxation des plus-values n'évolue pas dans ce sens. Les modifications des règles d'imposition depuis 2004 ont allégé les taxations, retiré du champ de l'application les résidences principales, ou exonéré les biens détenus depuis plus de 15 ans... On peut souhaiter ouvrir une tendance nouvelle qui peut avoir un effet considérable, sous réserve que le dispositif soit bien calibré.

Olivier DELEU - *Si on a la volonté politique de capter ou de caractériser cette plus-value, où l'applique-t-on ? Sur quel type de périmètre ? Le cantonne-t-on aux gares ? Va-t-on jusqu'au centre-ville ? Quid des gares TGV extra-urbaines ?*

Dominique AUVERLOT (CAS) souligne que la réalisation d'une infrastructure de transport collective n'est pas forcément synonyme de plus-value : **il faut un engagement fort du politique local pour accompagner la réalisation et aboutir ainsi à une plus-value** qui bénéficie à la collectivité et à l'infrastructure de transport.

Concernant le périmètre, l'économiste répondra qu'il ne s'arrête pas à une distance particulière et porte sur l'ensemble d'une agglomération si l'on réalise un TGV et même au-delà. En revanche, dans la vie réelle, il faudra bien mettre en œuvre cette mesure et donc fixer un seuil. Le projet de loi fixe deux seuils : 800 mètres pour les transports collectifs ou 800 mètres autour des stations de transport collectif et un périmètre de 1 500 mètres autour des gares TGV notamment. On pourrait améliorer ce système par une formule dégressive, mais il faut trouver un compromis entre l'idéalisme et la pratique.

Gérard LACOSTE (IAURIF) relève que l'Île-de-France est hors champ d'application dans le texte actuel. L'idée actuellement dominante est que la société du Grand Paris préempte des terrains supposés acquis à prix relativement faibles. Grâce aux opérations de transport et d'aménagement, ces terrains prennent de la valeur et la différence finance une part de l'infrastructure.

La loi sur le Grand Paris renvoie à des expériences conduites à l'étranger, mais également aux villes nouvelles des années 1970 : on achetait des champs de betteraves, on les desservait, on les aménageait ; ces terrains prenaient de la valeur et une part des aménagements était financée par la différence de valeur, tout étant intégré dans la charge foncière. Or, **il faut tenir compte de l'évolution du droit, de la jurisprudence et du comportement des pouvoirs publics** par rapport à la propriété : la relation entre propriétaires et puissance expropriante a évolué - arrêt SNCF Vigoureux de 1993 – ; on exproprie sur la base de la valeur d'usage futur de l'opération et non de la valeur actuelle de la propriété ; une partie de la plus-value est donc intégrée dans le prix payé par l'aménageur.

La discussion actuelle porte sur le fait de savoir qui préemptera en premier et en second, de la Société du Grand Paris ou des collectivités locales. Le droit de préemption suppose le projet connu. On se situe sur une logique d'aménagement, mais les aménageurs n'achètent plus les terrains dans les mêmes conditions : il faudra payer les aménagements dans des zones nouvelles urbanisables, sans confondre chiffre d'affaires et bénéfice.

Olivier DELEU - Les spécialistes de l'Île-de-France estimerait-ils que le dispositif général voté dans le Grenelle II a vocation à s'appliquer à Paris et/ou à l'Île-de-France, davantage que le dispositif spécifique l'on voit naître dans le projet de loi sur le Grand Paris ?

Gérard LACOSTE (IAURIF) rappelle que les travaux ont été réalisés lors d'une première version du Grenelle 2, dont l'article 21 a disparu avant de réapparaître grâce aux efforts évoqués, sans être applicable à l'Île-de-France ni échapper à la règle des 800 mètres : la réalisation d'un tronçon ou d'un maillage bénéficie à l'ensemble du réseau de transport.

Louis NÈGRE (TDIE) précise qu'on a laissé le législateur décider et qu'il s'agit d'un premier pas, alors qu'un projet de loi se profile sur le Grand Paris. Néanmoins un tarif dégressif complexifierait encore un dossier qu'il vaut peut-être mieux simplifier. Compte tenu des financements croisés, on peut se situer au plus près des réalités : celui qui préempte sera l'organisateur ou le maître d'ouvrage de l'opération : celui qui fait les TCSP, soit l'AOT, celui qui travaille sur les TER et qui fait une gare TER, soit la Région ; si c'est une gare TGV, ce sera l'État.

Cette démarche d'ouverture vise à faire en sorte que l'on « imagine ». Contrairement à la démarche budgétaire classique, le fléchage est large et il est écrit et accepté par le Sénat que cet argent retournera vers ces maîtres d'ouvrage. Il reste néanmoins à améliorer ces textes. Louis NÈGRE souligne qu'il s'agit d'un sujet d'avenir, compte tenu des projets de transport lourds.

Olivier DELEU - Comment maximiser le rendement d'une captation ou d'un prélèvement d'une partie de la rente foncière ? Une question à laquelle on a très largement répondu était également prévue sur la détermination des payeurs.

Gérard LACOSTE (IAURIF) évoque les travaux de chiffrage des plus-values générées en Ile-de-France réalisés en tenant compte du marché francilien depuis 25 ans.

Le premier constat concerne **l'effet réseau et l'effet limité de la zone de 800 mètres**. Pour estimer les recettes de cette taxe restreinte et modeste, il faut se baser sur une localisation précise des opérations et observer les marchés immobiliers concernés : l'impact est très différent près de la proche couronne, avec des valeurs fortes et des biens qui prennent de la valeur, et dans des zones où il n'y a que des logements HLM.

Le travail statistique réalisé sur des micromarchés de 800 mètres montre que, si on applique cette mesure au réseau actuel du Grand Paris, à peine quelques dizaines de millions par an seraient en jeu, alors que les projets actuels représentent 35 Md€. En revanche, **il faut penser cette application sur l'ensemble du territoire desservi** : un nouveau maillon génère une amélioration de la desserte sur l'ensemble du réseau. Cela conduit à réfléchir à une taxation des plus-values, non sur le sol du nouveau maillon, mais sur celui de l'agglomération. L'ordre de grandeur change et fait sens par rapport aux infrastructures.

Au-delà du surcroît de recettes, l'effet réseau pose **une question éthique** : pourquoi taxer les territoires nouvellement desservis, auparavant exclus du bénéfice du réseau de transport, et ne pas taxer ceux qui étaient déjà desservis ?

Dominique AUVERLOT (CAS) revient sur **le prix d'expropriation** auquel la collectivité doit récupérer un terrain pour construire un nouvel aménagement : peut-on dédommager quelqu'un qui vend son terrain en 1970 autour de la gare de Lille avec la plus-value correspondant à ce terrain 40, 50 ou 60 ans après ? Comment déterminer une plus-value qui varie avec le temps ? Pour assurer l'équité territoriale, celui qui n'est pas exproprié devrait payer une partie de sa plus-value alors que celui qui est exproprié bénéficierait de l'ensemble.

Par ailleurs, **jusqu'où étendre le périmètre de la taxation ?** Taxer l'ensemble du réseau pour une station de métro supplémentaire revient à créer une nouvelle taxe sur les plus-values pour la Région, qui touche tout le monde, notamment les résidences principales et sera difficile à accepter politiquement.

C'est probablement l'agglomération raccordée au réseau qui doit payer la plus-value effectuée. En revanche, comme ce bénéfice reste limité, il ne faut pas s'interdire de réaliser des opérations d'aménagement en liaison avec le politique local et national et les opérateurs.

Gérard LACOSTE (IAURIF) rappelle que le réseau du Grand Paris est **une infrastructure totalement nouvelle** qui vise à améliorer la fluidité de l'agglomération – ce n'est pas une gare, mais 130 kilomètres de métro et 40 gares - ce qui doit lever les objections.

Concernant l'affectation et l'utilisation de cette recette pour le financement des transports, certaines expériences - le versement transport dédié au financement des transports - font espérer que cela peut fonctionner, mais d'autres fonctionnent en sens inverse : la vignette automobile tombée dans les recettes de l'État, le 1 % logement qui sert à tout sauf au financement de logements sociaux, ou la taxe sur les bureaux et le FARIF en Ile-de-France.

Olivier DELEU - La question des payeurs est également posée : peut-on établir une typologie des payeurs en matière de captation de la rente foncière ?

Pascal LATIMIER, Directeur général, Groupe ABERTIS, souligne que les aéroports sont régis par un système de concession et que le payeur est l'usager de la plateforme aéroportuaire : les compagnies aériennes ou les locaux commerciaux installés, les services importés sur place, qui permettent de rentabiliser la concession. Si on améliore la desserte d'une plateforme aéroportuaire concédée – en Ile-de-France, elles ne le sont pas -, ce qui permet notamment au concessionnaire de créer des bureaux ou des secteurs hôteliers, celui-ci peut-il participer à l'effort de financement de cette desserte et comment ?

Gérard LACOSTE (IAURIF) estime que tout est à inventer dans ce domaine : l'objectif du contrat de concession est de réguler le rapport entre le concédant - Etat ou administration locale - et le concessionnaire.

Olivier DELEU - La question est également posée pour Roissy ou pour Orly, notamment pour la desserte d'Orly dans le cadre du Grand Paris.

Gérard LACOSTE (IAURIF) y retrouve la situation des opérations d'aménagement générant des charges foncières et des droits à construire. **La valeur ajoutée devrait être dégagée par ce biais et non par la taxation des plus-values.**

Comment maximise-t-on ? Dans l'hypothèse d'une taxation non cantonnée aux 800 mètres autour des gares et d'un effort important d'amélioration du réseau de transports à l'échelle d'une agglomération :

- Il faut tenir compte de **l'effet réseau** et avoir une assiette de perception large en nombre de contribuables ;
- Pour obtenir une acceptation politique, il faut rallier à **des taux d'imposition faibles**.
- La faiblesse des résultats de la première version de la taxation des plus-values a montré qu'il faut une règle de décote faible, collant à l'indice du coût de la construction : une décote de 5 % par an ne génère pas de plus-value sur 20 ans de détention du bien.
- Enfin, il faut **une longue période de perception** permettant d'affronter de forts cycles économiques et immobiliers : ayant un rendement très discontinu dans le temps, cette ressource doit être gérée en intégrant une utilisation contra cyclique ; pour qu'elle soit fiable et durable, il faut emprunter à certaines périodes et se désendetter à d'autres. Cela doit être examiné, sans se laisser « griser » par les années de fortes plus-values. Les infrastructures impliquent des efforts et un portage à long terme, adaptant la discontinuité de la ressource à la nécessité de gestion dans la durée.

Olivier DELEU - Comment faire que cette plus-value finance les infrastructures sans se perdre dans les budgets publics ? Comment une recette future finance-t-elle des transports présents ?

Dominique AUVERLOT (CAS) distingue plusieurs aspects de cette question :

- Il serait logique que **la durée de 15 ans fixée par le projet de loi actuel soit supprimée ou allongée** : en effet, la plus-value sur Lyon Part Dieu ou sur Euralille intervient toujours ; on ne peut priver l'infrastructure de transport du financement possible ; et ce retrait se ferait sans drame ni problèmes d'acceptation politique.
- Alors que technicien le souhaite, mais ne peut s'y engager, c'est le politique qui décide que ce financement revienne au transport et il peut le mettre dans la loi, mais il n'est pas sûr que,

dans cinq ans, il ne fasse pas autrement. Depuis 40 ans, régulièrement, des recettes ont disparu, ce qui n'empêche pas de chercher à mettre en place cette recette.

- Pour le métro de Copenhague, 50 % du coût de réalisation d'une desserte d'un quartier isolé proviennent de la vente des terrains nus. Ce principe est déjà appliqué par la RATP : valoriser certains terrains en obtenant le permis de construire avant de les vendre conduit à une nouvelle valorisation du terrain, qui constitue un « plus » dans le financement.

Jacques TRORIAL (APF) souligne que la taxation de la plus-value se fait une ou plusieurs fois à l'occasion de la cession d'un bien. Pourtant, **les réflexions ont omis la taxation du foncier bâti et non bâti**, qui est une ressource des collectivités territoriales. Depuis plus de 20 ans, on s'est refusé à réévaluer les bases, alors que l'outil permet de suivre la situation exacte du marché. Sans nourrir un fond spécial dédié au transport dans le budget des collectivités, il renforce au moins leurs actions.

Lorsqu'on avance que l'État et les opérateurs ferroviaires se défaussent sur les collectivités territoriales concernant le TGV Est, on oublie leur bénéfice au travers de la fiscalité, compte tenu des relèvements des valeurs foncières. Pour le financement des infrastructures de transport, il ne faut pas oublier les plus-values, difficiles à atteindre, ni la valorisation, la valeur ajoutée continue, largement diffuse, apportée par les équipements publics aux biens privés.

Olivier DELEU - La rente foncière se limite-t-elle au collectif ou a-t-elle un rapport avec les infrastructures routières ?

Dominique AUVERLOT (CAS) estime que la taxe foncière, dont tous conviennent qu'elle s'appuie sur des coefficients anciens, sinon désuets, mériterait des analyses très sérieuses pour savoir comment la réformer, compte tenu du syndrome de l'agriculteur sur l'Île de Ré qui devrait vendre son terrain s'il veut payer la taxe foncière.

- La taxation sur la plus-value entre le prix d'acquisition et le prix de vente s'applique à la première cession du bien ; elle devrait s'appliquer également aux cessions suivantes.
- Les infrastructures routières apportent-elles (ou non) une plus-value qui dépend de l'activité ou de l'énergie locale mise en œuvre ? Jean POULIT est le principal théoricien de cette plus-value immédiate.
- La réalisation des routes et d'une partie des infrastructures de transport est réalisée à part égale entre l'État et les collectivités, qui paient ainsi une première fois la réalisation de l'infrastructure. Doivent-elles la payer une seconde fois à travers la taxation de la plus-value ? Le problème principal sera de déterminer la plus-value réalisée. Dans un réseau très maillé, déterminer la plus-value correspondant à une infrastructure routière supplémentaire semble difficile.

M. Gérard LACOSTE (IAURIF) relève que le foncier bâti fait l'objet d'un vieux débat : malgré une mise à jour réalisée par les services fiscaux, on se situe toujours sur des bases déterminées dans les années 1970 ; les coefficients d'actualisation ne font plus sens et les valeurs du foncier bâti et non bâti n'ont plus grand-chose à voir avec la réalité économique. Il faut donc remettre en chantier la mise à jour des valeurs locatives.

Un autre débat important portera sur la taxe professionnelle à la fin de l'année : ce qui est en jeu dans le financement des transports n'est pas l'évolution du foncier bâti, mais du système fiscal des collectivités territoriales. Si des bonus étaient attendus d'une revalorisation des taxes foncières, les collectivités locales, qui se sentent très mal aimées sur le plan des ressources et de la taxe professionnelle et qui devront faire face à beaucoup de charges, imaginent qu'elles en auront besoin.

Olivier DELEU - Quel éclairage apporte les expériences étrangères à la situation française ?

Jean-Pierre LOMBARD rappelle que, lors de la construction des villes américaines au XIXe siècle, les compagnies avaient négocié avec les états canadiens et américains une certaine largeur de territoire : leur revente a financé la construction des voies, il y a 150 ans.

Alain MEYERE (IAURIF) évoque la **valorisation de terrains nus rendus urbanisables** avec l'extension à l'Est du métro léger des Docklands à Londres. L'opération a été prévue et réalisée au début des années 1990 avec un aménageur public du territoire, qui était maître d'ouvrage du prolongement du métro. La revente des terrains nouvellement desservis devait financer l'infrastructure, mais le financement budgétaire a été classique, du fait de la chute du marché immobilier au début des années 1990.

À Copenhague, la situation conduit également à réfléchir **en termes de marché immobilier** : on crée une ville nouvelle - Orestad - sur des terrains appartenant à la puissance publique, qui ont été une réserve naturelle ; on rend urbanisables ces terrains ; comme à Londres, on mène une opération d'aménagement, on construit l'infrastructure de transport et on envisage de la financer à partir de ressources fiscales assises sur les réalisations immobilières à venir dans le secteur et la vente des terrains.

Le décalage constaté par rapport aux bilans prévisionnels tient à l'aménagement parallèle d'autres quartiers de Copenhague. Les transports ne génèrent pas directement une demande de locaux de bureau ou d'activité, mais les localisent différemment. Avec les concurrences internes au marché immobilier, rien ne se passe comme prévu.

Ces deux expériences – ainsi que des exemples analogues à Madrid - montrent les risques des opérations d'aménagement réalisées en une seule fois pour récupérer la rente foncière. Ceci a conduit des collègues étrangers à réfléchir aux solutions de fiscalité plutôt que de faire une opération d'aménagement au mauvais moment.

Un autre exemple est le financement de Crossway, un projet de RER sur 60 à 70 kilomètres, dont 16 kilomètres de tunnels ; 15 Md£ représentent environ 3 % du montant de l'opération, le reste étant autofinancé. Pour réaliser ce type d'opération, le Transport for London estime que les coûts de dépollution de terrain ne doivent pas être trop élevés et qu'on doit surtout se situer à proximité immédiate des secteurs en développement et des clusters.

Le bénéfice indirect de l'infrastructure est lié au développement économique et les ressources d'une taxe additionnelle sur la taxe professionnelle perçue par l'État portent sur les locaux d'activité et leur occupation. Pour l'agglomération qui va en bénéficier, cela représentera 35 % du financement. On retrouve notre débat : pour les Anglais, les bénéfices se situent en partie sur l'agglomération et sont récupérés dans la taxe professionnelle.

Concernant le Japon, on semble être en présence d'une parfaite illusion d'optique :

- La littérature technique précise que 35 % du chiffre d'affaires des sociétés privées de chemin de fer sont des ressources liées aux activités immobilières ou commerciales qui financent donc des activités de transports. On est surtout en présence d'une diversification des activités de ces opérateurs. Si 15 % de chiffre d'affaires vient de la vente de carburant chez Auchan ou Carrefour, on n'en conclut pas que la vente de carburant finance le reste de l'activité commerciale de Carrefour. Ceux qui disent que, du fait qu'il y a 30 ou 42 %, on finance l'un par l'autre, prennent quelques risques.
- Le deuxième effet d'optique est lié à la valeur foncière de Tokyo, qui était évaluée à la totalité de la valeur foncière des Etats-Unis il y a une dizaine d'années. Les prix de l'immobilier ayant baissé, on ferait monter ce poids - deuxième illusion d'optique – en valorisant les activités d'opérateurs européens au prix du foncier japonais. Or, ces activités,

dont la diversification pèse beaucoup dans le chiffre d'affaires, se situent plutôt en centre-ville ; l'opérateur se trouvait propriétaire de la gare, mais également de la gare et de la Tour Montparnasse, du centre commercial [...].

Dominique AUVERLOT (CAS) retient deux enseignements concernant les opérations d'aménagement du territoire :

- Il faut se donner les moyens d'avoir les meilleurs professionnels sur un tel sujet.
- Il ne faut pas **opposer taxes et opérations d'aménagement aux produits des opérations d'aménagement**. La RATP, qui vend des terrains nus avec permis de construire, a recueilli entre 150 et 180 M€ depuis une dizaine d'années. Cela prouve donc que c'est possible, que la rente n'est pas extraordinaire et que la vente des terrains nus avec permis de construire rapporte de l'argent.

Cela n'exclut pas que l'État, qui percevra pendant plusieurs années la taxe foncière et la taxe professionnelle sur des activités qui ne se seraient pas développées sans cette infrastructure de transport, en reverse tout ou partie à l'infrastructure de transport. Comme cela a été évoqué pour les Anglais, sans augmenter la taxe professionnelle dans un secteur, on peut récupérer de l'argent dans l'opération d'aménagement et par les impôts sur les activités.

Concernant le réseau ferré de métro autour de la capitale, on a besoin de toutes les sources de financement et donc d'une extension du projet de loi, d'opérations d'aménagement et du reversement des taxes perçues par l'État sur ces opérations.

Jacques TRORIAL (APF) précise que ce sont les collectivités, et non l'État, qui perçoivent les taxes foncières.

Dominique AUVERLOT (CAS) souligne qu'il faut additionner les ressources possibles, y compris celles du péage urbain.

Olivier DELEU - *On est dans une impasse financière si on s'en tient aux modes de financement classiques. Le potentiel assez limité de la captation de la rente foncière suppose de faire appel à des sources de financement innovantes. La taxe professionnelle à Londres, qui ressemblerait à une taxe bureau en Ile-de-France, donne des idées.*

M. Gérard LACOSTE (IAURIF) précise que les impôts locaux sont perçus par l'État qui en répartit le produit au niveau local : le nombre de collectivités anglaises est limité et la population moyenne d'une commune est de 120 000 habitants pour 500 000 en France.

Dominique AUVERLOT (CAS) estime que les taxes sur les bureaux devraient revenir un temps au financement de l'opération d'aménagement ou de l'infrastructure de transport.

Olivier DELEU note que ce point figure également dans le rapport Carrez.

Dominique AUVERLOT (CAS) Si on crée des bureaux à l'occasion d'une opération d'aménagement, les bénéficiaires de cette plus-value pourraient reverser directement ou indirectement l'argent concerné à l'opération d'aménagement ou de transport. Ils devraient accepter de ne pas y toucher pendant plusieurs années pour financer l'infrastructure ou l'opération.

M. Gérard LACOSTE (IAURIF) exprime son désaccord avec cette perception : la redevance perçue au moment de la création de bureaux permet de faire fonctionner le budget de la Région avec un principe d'unité de caisse. En poussant cette logique, la TVA perçue par l'État sur les constructions réalisées devrait également être reversée aux infrastructures. Gérard Lacoste note qu'en saucissonnant la fiscalité, on a une vision très morcelée et ne voit pas où mènerait le morcellement du budget des collectivités et de l'État, affectant des recettes à chaque source de création de richesses : infrastructure de transport ; réalisation d'une crèche ou d'un autre équipement ; espace vert...

Olivier DELEU ouvre le débat sur les autres sources possibles de financement, en rappelant l'existence du rapport Carrez pour l'Ile-de-France, de l'avant-projet de loi sur le Grand Paris et des réflexions de TDIE et d'un grand nombre d'experts sur le financement des infrastructures en dehors de l'Ile-de-France.

Alain MEYERE (IAURIF) rappelle que le péage urbain est utilisé en Europe à des fins de financement, de régulation du trafic ou de sa composition pour le péage écologique :

- **Les seuls péages de financement** sont les péages d'Oslo, de Trondheim ou de Bergen en Norvège qui servent à financer une infrastructure nouvelle, généralement routière : à Oslo, 20 % du produit financent les transports collectifs, notamment le matériel roulant du réseau. Associés à un programme d'investissement d'infrastructures, ces péages s'interrompent lorsque ce programme est réalisé et financé. À Oslo, le premier programme a été suivi d'un deuxième. Le relief de la région limite le nombre de points d'entrée dans la ville et le péage permet ainsi de limiter les nombreux embouteillages. Le système de tarification encourage les personnes en les fidélisant par des forfaits ou des abonnements que chacun a intérêt à amortir : l'intérêt n'est pas de dissuader les personnes, mais de procurer des recettes.
- L'archétype **du péage de régulation** est celui de Londres, mais également celui de Stockholm. À Londres, il s'est étendu sur une zone de 20 km² (pour une agglomération de 1 600 km²), puis 40 km² pour revenir à 20 km². Les recettes sont modestes et les coûts de fonctionnement couvrent 40 à 50 % des recettes totales. Le produit est de l'ordre de 100 M£ par an dont un tiers de recettes d'amendes. Le bilan des opérations est plus réduit encore - il inclut des pertes de recettes pour l'État ou les opérateurs de parcs de stationnement - et les ressources sont relativement modestes. Londres et Stockholm ont baissé leur trafic de 20 %, tout en opérant, comme à Paris, un nouveau partage de la voirie qui a contraint les espaces de circulation. La congestion n'a donc pas énormément baissé.
- À Londres et à Milan, **le péage écologique** porte sur l'ensemble de l'agglomération et s'applique aux poids lourds en fonction des normes d'émission de polluants, de motorisation. Ce péage est déficitaire, les coûts d'administration et de surveillance excédant largement les recettes, mais il produit des effets sur le volume et sur la composition du trafic : la proportion de véhicules polluants a été considérablement réduite ; même si les gains financiers ne sont pas considérables, les recettes permettent de financer le renforcement du réseau d'autobus pour inciter à ne pas utiliser sa voiture.

Le péage urbain dépend de ce que l'on veut en faire : un péage de financement a pour objectif de pérenniser et non de réduire la ressource. Le rapport Carrez évoque notamment la dépénalisation des amendes de stationnement [sans la proposer, NDLR] et leur augmentation de 11 à 20 €. Si on en attend des recettes, le produit semble relativement faible. La proportion de stationnements illicites en milieu urbain dans les amendes de première catégorie à 11 € représente 20 % du produit des amendes et jusqu'à 40 % en Ile-de-France. Augmenter cette ressource n'apporte pas de recettes vraiment significatives, mais l'idée « géniale » du versement transport fascine nos collègues étrangers.

Dominique AUVERLOT ajoute que **le péage urbain doit d'abord se concevoir dans le cadre d'un projet de transport de l'ensemble de l'agglomération** qui est la première condition nécessaire pour le mettre en place et sans lequel l'acceptation sera extrêmement difficile. En Ile-de-France, où entretien et exploitation des voies rapides sont à la charge du contribuable, il serait tout à fait logique, y compris du point de vue économique, que les utilisateurs des voies rapides paient pour les emprunter. On peut envisager différentes formes de péage et il n'est pas exclu d'en tirer une recette supplémentaire pour une voie ferrée ou un métro qui ferait le tour de la région parisienne, mais ce projet exceptionnel n'aura de chance d'aboutir qu'avec une étroite coopération entre le politique national et local et les opérateurs.

Olivier DELEU relève dans ces propos un véritable message politique.

Jean-Pierre LOMBARD observe que le transport routier a surtout profité aux constructeurs automobiles et aux sociétés d'autoroute. Ne peut-on imaginer qu'une partie de la TVA sur les ventes des véhicules routiers soit affectée aux infrastructures ?

Conclusion

Gérard LACOSTE revient sur le rapport Carrez concernant les coûts de fonctionnement générés par les infrastructures. On évoque 130 kilomètres supplémentaires de métro automatique, ce qui ne va pas sans coûts de fonctionnement supplémentaires. Il faut réfléchir en termes d'investissement si on souhaite que les choses voient le jour, durent et soient de qualité : il faut également se poser la question de la durabilité de fonctionnement, qui est très importante.

Olivier DELEU remercie l'ensemble des présents et exprime à nouveau les regrets des deux coprésidents de TDIE, partis avant la fin du séminaire pour de « bonnes raisons parlementaires ».

Le prochain rendez-vous, un autre petit-déjeuner au même endroit, **le 2 décembre**, portera sur un sujet totalement différent : les traversées alpines.