

Forum THNS 2011 - Shanghai

Stratégie de récupération des plus-values dans le transport sur rail

Pr. Feng Zhengmin, Professeur à l'Université Nationale Chiao Tung

Pour réaliser une société à faibles émissions de carbone, il faut développer les transports en commun et, en particulier, le transport sur rail qui est important pour les grandes villes. Quelles sont les mesures à prendre pour récupérer les plus-values engendrées par les investissements correspondants, comment créer un mécanisme de récupération d'investissement satisfaisant ?

Cette stratégie est ce qu'on qualifie, en langue anglaise, de « Value Capture » termes traduits ici par « récupération des plus-values ». Elle consiste à faire payer les bénéficiaires externes des investissements.

L'exploitation du transport sur rail est très souvent déficitaire, d'où un besoin d'améliorer sa gestion. La fiscalité peut être utilisée pour la récupération des plus-values (value capture); les anglo-saxons utilisent le terme « Tax increment financing » (TIF).

Le ratio de liquidités statutaire (« statutory liquidity ratio », SLR), c'est-à-dire la quantité d'actifs liquides qu'il est nécessaire de détenir pour garantir la solvabilité, est relativement bas dans le transport sur rail du fait du poids énorme des investissements. On calcule donc un nouveau SLR en prenant en considération les sommes engendrées par les bénéfices externes du développement du transport en utilisant la méthode récupération des plus-values (value capture).

Dans le monde entier, seuls les systèmes de transport par rail japonais et hongkongais sont bénéficiaires. Ces bénéfices ne résultent pas de la vente de titres de transport; ils résultent des profits réalisés dans l'aménagement des territoires et l'immobilier.

Ainsi, au Japon, des groupements privés associés à l'Etat financent la totalité du programme de construction des infrastructures grâce à leur valorisation par l'implantation de commerces et de logements. Les produits apportés par le transport sur rail lui-même représentent moins de 40% du total des produits, le reste étant réalisé principalement par les opérations immobilières.

Le réseau ferré de Hong-Kong a pu être financé sans subventions, l'ensemble des investissements ayant pu être réglés par les rentes foncières résultant des aménagements immobiliers réalisés autour des gares.

Taiwan s'oriente également vers cette approche : 50-70% du coût de l'exploitation du transport sur rail est garanti par le gouvernement central, et le reste par les gouvernements locaux. Les gouvernements locaux accordent une grande importance au SLR et au TIF, le financement par la fiscalité ayant pour objectif de réduire la charge financière, le produit des taxes étant directement affecté à la modernisation des transports locaux.

Ce processus est synthétisé ci-après :

Affectation de la taxe

Le produit de l'augmentation de la taxe est investi dans l'aménagement et la construction.

Valeur évaluée avant travaux

La valeur foncière initiale est évaluée à la baisse. **La valeur foncière avant travaux (année 0) pour calculer la taxe de base est gelée.** Des avances sont consenties pour attirer les investissements privés. L'aménagement des lieux engendre une augmentation continue des valeurs foncières

Valeur évaluée après travaux

La nouvelle assiette de la taxe prend en compte les plus-values liées aux aménagements : la valeur foncière est dégelée. Le différentiel par rapport à l'année 0, constitue la plus-value affectée au financement des infrastructures de transport sur rail. L'assiette de la taxe est déterminée par des autorités spécialement mandatées.

Le tableau ci-dessous montre un exemple d'augmentation de la taxe, cette augmentation étant destinée principalement à la construction du transport par rail.

	Année 0	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Après TIF
Evaluation	\$500 000	\$500 000	\$600 000	\$650 000	\$700 000	\$800 000	\$800 000
Taxe Année 0	\$25 000	\$25 000	\$25 000	\$25 000	\$25 000	\$25 000	\$40 000
Augmentation de la taxe	\$0	\$0	\$5 000	\$7 500	\$10 000	\$15 000	\$0
Total	\$25 000	\$25 000	\$30 000	\$32 500	\$35 000	\$40 000	\$40 000

N.B. : le taux de la taxe est 5%.

Le financement par la fiscalité peut être utilisé pour les actions suivantes :

- Promotion des territoires;
- Recherches générales;
- Déplacement d'établissements industriels;
- Réaménagement de quartiers;
- Construction d'équipements publics;
- Construction et rénovation de bâtiments;
- Garantie d'obligations;
- Remboursement de prêts.

La législation prévoit les 10 étapes suivantes :

- Concevoir un projet de financement;
- Annoncer le projet pendant 60 jours pour recueillir les avis des autorités fiscales locales;
- Celles-ci engagent une discussion et peuvent modifier le projet pendant un délai de 15 jours ;
- Le projet est arrêté définitivement;
- Des séances d'audition publique sont organisées
- Le gouvernement local arrête le projet définitif;
- Le projet d'exécution et le projet financier sont arrêtés
- Les autorités fiscales sont tenues de prendre en considération l'évolution de l'assiette de la taxe;
- Les autorités responsables du TIF proposent au gouvernement local d'appliquer le régime du TIF
- Le gouvernement local réaffecte les plus-values au projet.

Cette méthodologie se heurte au fait que les fonctionnaires en charge de la planification urbaine ne disposent pas de connaissances suffisantes en matière financière. Il est en effet nécessaire de fournir un plan financier qui décrit :

- La nature et l'importance des travaux publics et des rénovations à réaliser sur une zone
- Le budget des dépenses détaillé
- Des analyses sur le financement des dettes
- L'échéancier de remboursement des dettes
- L'évaluation de l'augmentation des valeurs foncières et immobilières
- Le montant des taxes affectées au projet.

On a, par exemple, utilisé cette procédure fiscale (TIF) pour le financement du métro et du tramway de Houston (Texas). La durée de mise en œuvre est en général de 20 à 30 ans.

Pour la création du régime de TIF de Taiwan, deux mesures sont prises : premièrement, le rajustement de la structure d'évaluation de la faisabilité du transport sur rail urbain; deuxièmement, la création d'un système d'analyse des risques financiers et la réactualisation des règlements financiers et d'autres mesures administratives.