

HONG KONG

HONG KONG – VENTE DE TERRAINS PUBLICS OU ASSIMILÉS

VALORISATION
FONCIERE
ET IMMOBILIERE

Utilisation des droits d'usage du foncier pour financer une infrastructure de transport

DESCRIPTION

Le financement de la construction et du fonctionnement du système de métro est assuré par un mécanisme appelé "Rail + Property" (R+P). En accord avec la planification stratégique du territoire, le gouvernement de Hong Kong vend à MTRC les droits d'usage des terrains autour du futur réseau, au prix "avant métro". Le dimensionnement de ce foncier est déterminé par le "funding gap", différentiel entre le potentiel d'autofinancement de la ligne (sur 50 ans) et son coût. MTRC l'utilise de plusieurs formes différentes, parfois combinées, auprès de développeurs préalablement agréés. Il peut demander aux promoteurs un paiement initial (upfront), une part préalablement établie des profits et/ou un paiement "en nature" d'immobilier commercial qui viendra augmenter son patrimoine et lui apporter des revenus locatifs pérennes. Les promoteurs prennent systématiquement intégralement en charge les coûts de développement. Quand le potentiel financier des terrains disponibles sur la ligne à construire est insuffisant (notamment quand les sites sont déjà urbanisés), le gouvernement peut octroyer des subventions complémentaires (qui seront remboursables si le funding gap est inférieur aux prévisions).

GOUVERNEMENT LOCAL IMPLIQUE

Gouvernement hongkongais

CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET FINANCIER

- HK a été une colonie britannique jusqu'en 1997, puis un territoire chinois, en conservant la plupart de ses fonctions de gouvernance passées. Elle est gérée par un exécutif nommé par le gouvernement chinois et un conseil législatif composé de MP nommé par le gouvernement chinois, des représentants de la société organisée (les syndicats, secteur immobilier, avocats, ...) et des membres élus. L'utilisation des droits d'usage du fonciers a été établie comme outil de financement principal pour le gouvernement de Hong Kong au début de l'époque coloniale, car les Britanniques voulaient en faire un port libre avec de très faibles impôts et taxes d'une part, et car le gouvernement était propriétaire de l'ensemble du territoire urbain d'autre part.
- MTRC et URA ont été créés par le gouvernement de Hong Kong en charge respectivement de la construction et du fonctionnement du métro et du renouvellement urbain / densification dans les zones les plus anciennes. Mass Transit Railway Corporation (MTR) a été créé en 1975 pour construire et gérer le système de métro de Hong Kong. Entreprise initialement 100% publique, environ 23% de son capital ont été vendus à la bourse de Hong Kong en 2000 (mais le gouvernement garde le contrôle total de MTRC (y compris "résolutions spéciales" nécessitant une majorité de 75%)), et fusionné avec la Kowloon - Canton Railway Corporation en 2007.

HISTORIQUE DE L'UTILISATION DE L'OUTIL ET SON EVOLUTION

Avec le temps et la professionnalisation de MTRC en matière d'immobilier et de planification opérationnelle, les opérations sont devenues de plus en plus grandes (en surface au sol et construite, et en volumes financiers), complexes, mixtes d'usage et intégrées aux stations de métro et aux territoires environnants. Les dernières opérations ont été élaborées en collaboration étroites avec les communautés et habitants à proximité des zones aménagées, permettant un meilleur équilibre entre objectifs financiers et sociaux.

RESULTATS

- MTRC gère actuellement 10 lignes de métro (218 km/84 stations) + un réseau de train urbain de 68 stations et l'Airport Express, avec 4,12 millions de passagers/jour en 2012 (46,4% de part modale du transport public franchisé). Ce réseau a été construit presque sans subventions publiques. La première génération de lignes de métro (type Mass Rapid Transit) fut construite à Hong Kong au cours des années 1980, puis la seconde génération, dont les dernières sections, ont été achevées au milieu des années 2000, et ont été financées sur le modèle du « Rail + Property » (R+P). Depuis 2009 cinq nouvelles lignes sont en construction (trois nouvelles lignes et deux extensions). Le gouvernement de Hong Kong a certes recours au modèle R+P pour financer une nouvelle ligne et l'extension d'une ancienne ligne, mais mobilise également des outils de financement plus communs pour les financements des autres projets.
- Une nouvelle ligne est financée sous le modèle de la « concession », le projet de train rapide (reliant Hong Kong à Shenzhen) est également financé sur ce principe. En revanche, l'extension de la ligne « island » situé sur l'île de Hong Kong est financé directement sur fonds publics. Le gouvernement a été dans l'obligation de diversifier ses sources de financements (en ce sens ne pas seulement recourir au modèle R+P) en raison de manque de terrains (pouvant être valorisés selon les principes techniques et financiers requis par la MTRC) d'une part, et en raison du caractère « stratégique » de certains projets d'autre part (comme la ligne reliant Hong Kong à la Chine continentale).
- MTRC est extrêmement lucratif (profit de USD869 millions en 2012, avec des revenus représentant 185% de ses dépenses). Ses recettes liées à l'exploitation du métro ne représentent que 34% de ses revenus entre 2000 et 2012, contre 38% liés aux opérations d'aménagement, 15% d'activités commerciales liées aux stations et 13% de revenus locatifs et "management business".

PROTAGONISTES IMPLIQUES

Le gouvernement de Hong Kong a pu par ce mécanisme produire à la fois un réseau extensif et efficace de métro et une urbanisation adaptée, typiquement TOD, presque sans dépenses publiques (et au contraire en recevant annuellement des dividendes conséquents). Les opérations d'aménagement ont constitué des opportunités de développement pour les promoteurs immobiliers, avec un risque réduit du fait de la cohérence de la planification et d'une mise à disposition contrôlée du foncier à développer, mais aussi par la participation de MTRC dans les opérations, qui permet d'éviter ou de mitiger le risque d'achat du foncier. Les citoyens bénéficient d'un réseau de transport efficace et relativement bon marché, mais pour ceux qui ne sont pas encore propriétaires de leur logement ces mécanismes participent de la hausse des prix immobiliers, parmi les plus élevés du monde.

GESTION ET REDEVABILITE

MTRC est une entreprise publique dont une partie du capital a été mis en vente à la bourse de Hong Kong, en partie afin de renforcer encore sa transparence. Du fait de sa nature public-privé, des conflits d'intérêt (intérêt général vs. maximisation du profit) peuvent exister quant au tracé des lignes et à l'allocation de terrains à aménager. Pour y remédier, un comité issu du conseil législatif examinait jusqu'en 2007 si les nouveaux projets de lignes étaient appropriés, avec un prix raisonnable et une qualité de service acceptable, et analysait les propositions de financement associées. Depuis que l'opérateur principal, la MTRC, a fait son entrée en bourse, puis ensuite avec la fusion en 2007 de la MTRC et de la KCRC (compagnie qui exploitait certaines lignes ferroviaires urbaines dans le secteur des « nouveaux territoires »), ce dernier a essuyé de nombreuses critiques qui relèvent de deux aspects : économiques et sociales.

Ces critiques visent particulièrement le mélange des genres de la MTRC (qui est à la fois un exploitant privé d'un service urbain public et un promoteur immobilier) et le rôle ambigu du gouvernement (qui est à la fois actionnaire principal de la MTRC, à 73%, mais aussi l'autorité organisatrice de transport qui élabore la politique tarifaire sur le réseau).

ANALYSE ET BILAN DE L'UTILISATION DE L'OUTIL

- Ce système permet d'optimiser les revenus de MTRC, en combinant une captation significative de la plus value foncière (par une densification forte autour des stations (cos entre 4 et 10) et la participation capitaliste aux opérations d'aménagement, au-delà de la simple vente de foncier constructible), dont une partie se traduit en revenus pérennes (parc commercial locatif). Cette densification, qui est perçue comme une clé du succès (un COS minimum de 4 est souvent mentionné), permet également d'inciter à l'utilisation du métro, et ainsi d'optimiser également les recettes de billetterie. Il repose sur un accès privilégié au foncier à des prix n'incorporant pas l'anticipation de l'investissement public (et une mise à disposition progressive et prudente du foncier sur le territoire par les pouvoirs publics pour permettre sa valorisation). Une planification cohérente, qui oriente la densification autour des stations tout en gardant une certaine flexibilité pour s'adapter aux évolutions du marché, est fondamentale.
- Ce système a bénéficié fortement de l'expertise construite par MTRC au fil du temps en matière de promotion immobilière et de planification urbaine opérationnelle, qui lui permettent d'optimiser ses opérations d'aménagement sur les plans urbain et financier. La montée en taille et en complexité progressive des opérations sur plus de 30 ans a été déterminante pour la construction de ce savoir faire. La confiance des promoteurs partenaires et la stabilité de l'environnement institutionnel et juridique sont fondamentaux, et des règles claires et transparentes de partage des risques, coûts et profits aident à bâtir cette confiance avec les promoteurs, mais aussi avec l'opinion publique.
- Enfin, MTRC s'est relativement protégé des fluctuations du marché immobilier du fait que ce sont les promoteurs qui supportent l'ensemble des coûts des opérations. Par contre, ce modèle lié à la valorisation foncière comporte des risques d'une part de négligence de la qualité de l'espace public et des connexions avec l'environnement pour optimiser le revenu financier, et d'autre part de concentration sur de l'immobilier haut de gamme, plus rentable mais générateur d'exclusion sociale, et de participation à la hausse des prix générale sur le territoire. La participation des représentants des protagonistes locaux autour des opérations permet de diminuer ce risque (mais également les revenus des opérations !).
- De plus, le modèle "R+P" n'est possible que pour les lignes pour lesquelles du foncier disponible et valorisable existe en quantité suffisante, et en minimisant les orientations politiques (sur le tracé ou les programmes par exemple) de nature à diminuer sensiblement la rentabilité de l'opération. L'extension de la ligne "island" située sur l'île, financée directement sur fonds publics, et la ligne Hong Kong Shenzhen, qui prend la forme d'une concession, sont deux illustrations actuelles de ces limites.