

# Financement local et capital foncier-immobilier : quelles options et quelles conditions de mise en œuvre ?

---

Composante « valorisation foncière » de l'étude générale menée par  
CGLU / Commission des Finances Locales pour le Développement  
relative aux

**« conditions de mobilisation des ressources locales  
pour un développement urbain durable »**



Rapport rédigé par **David Albrecht**  
avec la contribution de Vincent Renard  
et de Claude de Miras

<b>I. Problématique, méthodologie et périmètre de l'étude</b> .....	5
1.1. Cadrage général de l'étude .....	5
1.2. Périmètre de la composante dédiée à la plus-value foncière et immobilière .....	6
<b>II. La création de la valeur foncière – immobilière urbaine</b> .....	7
2.1. L'évolution de la valeur foncière est étroitement liée à celle des prix de l'immobilier .....	8
2.2. L'action publique a aussi un impact sur la valeur d'usage et le prix du foncier.....	10
2.3. La valorisation foncière est également influencée par le contexte économique et financier dans lequel elle se réalise.....	12
2.4. Les politiques de rétention des terrains peuvent avoir des motivations multiples, et un effet direct sur la variation des prix du foncier.....	13
<b>III. Quels outils sont utilisés pour capter la plus value foncière ?</b> .....	14
3.1. Les outils s'appliquant à la production d'immobilier nouveau ou à venir .....	16
3.1.1. La vente de terrains publics.....	16
3.1.2. L'aménagement conjoint public-privé à partir de foncier public.....	18
3.1.3. La vente et le transfert de droits à construire.....	18
3.1.4. Le remembrement sur terrains principalement privés, à vocation d'extension urbaine (Land readjustment) ou de redéveloppement (Urban redevelopment).....	19
3.1.5. Les taxes d'aménagement (exactions/development fees ou impact fees).....	21
3.1.6. La taxe liée au changement d'usage du foncier .....	21
3.1.7. Les contributions négociées entre pouvoirs publics et promoteurs privés : une variante « volontaire » des taxes d'aménagement .....	22
3.2. Les outils s'appliquant sur le bâti existant .....	23
3.2.1. Les contributions d'amélioration .....	23
3.2.2. Taxation de la plus value foncière et immobilière .....	24
3.2.3. La taxe foncière et immobilière.....	24
3.2.3. Le Tax Increment Financing .....	29

<b>IV. Quelles caractéristiques majeures des outils de captation de la plus value foncière sont relevées dans la littérature ?</b> .....	30
4.1. La création de plus-value foncière, avant même sa captation par les pouvoirs publics, renvoie à des facteurs contextuels : .....	30
4.2. Sa captation par les collectivités locales est facilitée par un certain nombre de caractéristiques institutionnelles et techniques :.....	31
4.3. La question délicate de l'allocation équitable des ressources locales générées par la captation des plus values foncières.....	32
4.4. Le rôle central des synergies collaboratives entre les acteurs impliqués.....	33
<b>V. Quels sont les moteurs de l'utilisation de ces outils ? Une proposition d'approche dynamique des cas documentés</b> .....	34
5.1. L'adéquation entre les besoins d'investissement à réaliser et les moyens disponibles pour les financer.....	34
5.2. L'évolution des équilibres politico-financiers entre les différents acteurs d'un territoire .....	37
5.3. Une répartition claire des compétences entre les différents acteurs impliqués dans un projet, piloté par une institution perçue comme « légitime » .....	39
5.4. La mise en œuvre des outils et leur évolution obéit à un processus de perfectionnement et d'adaptation progressifs.....	40
5.5. L'utilisation des outils de financement et leurs modalités de mise en œuvre dépendent de la stabilité du portage politique du projet .....	42
<b>VI. Peut-on repérer des régularités dans l'utilisation des outils en fonction de caractéristiques locales ?</b> .....	43
<b>VII. Quelles hypothèses de travail tirer de cette analyse ?</b> .....	46
<b>VII. A ce stade de l'étude, quelles recommandations possibles pour les décideurs locaux ?</b> .....	48
Annexe 1 : Etudes de cas issues de la littérature .....	50
Annexe 2: Bibliographie .....	51

## **Financement local et capital foncier-immobilier :**

### **quelles options et quelles conditions**

### **de mise en œuvre ?**

La valorisation<sup>1</sup> du foncier joue depuis longtemps un rôle primordial dans le financement des infrastructures urbaines. Des villes comme New-York, Londres ou Paris, et plus récemment les villes chinoises, en ont fait une composante importante du financement de leurs infrastructures. En produisant des recettes substantielles immédiates, qui permettent notamment de réduire la dépendance vis-à-vis de l'endettement, l'utilisation des différentes techniques de financement par le foncier paraît bien adaptée aux villes qui connaissent une croissance urbaine particulièrement rapide.

En Europe, en Amérique du Nord et en Amérique latine, près de 80% de la population vit déjà en milieu urbain. Cette proportion n'est encore que de 40 % en Asie et en Afrique, mais ces deux continents opèrent actuellement un rattrapage accéléré, avec des taux de croissance inédits dans les pays occidentaux.

Le défi urbain auquel les villes de ces continents font face est énorme : la population urbaine en Afrique devrait en effet doubler en 20 ans<sup>2</sup>. Déjà, une ville comme Dakar s'accroît de 100 000 nouveaux habitants chaque année. Cette très forte croissance urbaine implique des besoins en matière de réalisation d'équipements publics qui dépassent très nettement les capacités des seuls budgets des Etats ou des collectivités locales des pays concernés. Les différentes études réalisées montrent en effet qu'il faudrait doubler en moyenne les montants d'investissement aujourd'hui affectés à l'urbain.

Face à ces énormes besoins, actuels et à venir, les villes en développement ne pourront faire l'économie du mode de financement par la valorisation foncière. Celui-ci ne suffira certes pas, à lui seul, à combler l'écart entre les besoins d'investissement et les financements mobilisés ; mais utilisé comme composante d'un éventail d'autres instruments financiers, il permettra d'améliorer la

---

<sup>1</sup> La valorisation est le processus d'accroissement de valeur du bien. Ce processus peut être actif, engendré par une action du propriétaire (investissement), ou passive, résultant d'évolutions externes à l'action du propriétaire mais dont il profite. La valeur est dans le présent document la valeur d'échange, c'est – à – dire le prix du bien. Le résultat de la valorisation, c'est – à – dire la différence entre le prix initial et le prix après valorisation, est ici désigné par le terme de « plus value ».

<sup>2</sup> UN Habitat 2008 : la population urbaine d'Afrique en 2010 était de estimée à 372 millions d'habitants, et elle devrait atteindre 754 millions d'habitants en 2030.

contribution des villes à leur autofinancement. Car si l'adage affirmant que « l'eau paye l'eau » n'a jamais été vérifié, en revanche, dans certaines conditions, la « Ville doit pouvoir mieux financer la Ville », en adossant de façon optimale ses financements endogènes à la rente foncière et immobilière, ainsi qu'à l'économie productive urbaine. L'histoire du développement urbain l'atteste.

### **La captation publique de la plus value foncière, un principe juste et nécessaire ?**

La récupération de la plus-value foncière paraît totalement justifiée lorsque celle-ci est engendrée par les investissements publics réalisés. Mais elle apparaît aussi indispensable économiquement pour financer les investissements futurs.

Lorsqu'elle n'est pas liée à des actions menées directement par les propriétaires privés, la captation de la plus-value foncière et immobilière par les autorités publiques représente un mécanisme équitable et rationnel de mobilisation de ressources pour le développement urbain :

- Quand la plus value provient **d'investissements publics** (voirie, transport, réseaux, équipements, ...) qui augmentent la valeur des terrains alentour, il est logique qu'au moins une partie de cette plus-value serve à financer les investissements qui sont à leur origine ;
- Quand elle provient d'un **changement de la réglementation urbaine** (passage de parcelle rurale en parcelle urbaine constructible, changement des usages ou densités autorisées,...), il est non seulement sensé qu'elle finance a minima les investissements publics qui vont être nécessaires pour accompagner la concrétisation de ces changements normatifs, mais aussi que la totalité de la plus-value soit captée par les pouvoirs publics, puisqu'ils sont à l'origine de sa création ;
- Et même quand elle provient d'une **évolution économique positive du territoire concerné**, et donc de l'effort collectif de ses habitants et des acteurs présents localement, il n'est pas illogique qu'elle bénéficie à la collectivité (au travers des gouvernements locaux ou d'autres mécanismes).

Or l'absence de mécanismes de régulation et de stratégie publique entraîne fréquemment non seulement la captation privée totale de cette plus-value, mais également des logiques de maximisation de la rente foncière par des comportements spéculatifs qui peuvent avoir un impact négatif sur le développement économique et urbain du territoire, au travers d'une pénurie de foncier disponible.

## **I. Problématique, méthodologie et périmètre de l'étude**

### **1.1. Cadrage général de l'étude**

Le présent rapport s'inscrit comme une composante de l'étude générale réalisée par la Commission des Finances Locales pour le Développement de CGLU sur les grandes sources de financement des gouvernements locaux.

Dans cette perspective, la présente note mettra l'accent sur les catégories de ressources potentiellement disponibles localement, sur les mécanismes à travers lesquels celles-ci sont

mobilisées, et surtout sur les conditions qui président à cette mobilisation : quels processus de mise en œuvre, par quels acteurs ?

Comment mobiliser les ressources locales au service du développement urbain local ? Quels sont les facteurs structurels déclenchant de ces mobilisations ? La subsidiarité en est-elle une variable explicative et, plus encore, la décentralisation et la maîtrise d'ouvrage territoriale amplifient-elles la capacité politique à mobiliser les ressources locales ?

Ce questionnement s'appuiera dans un premier temps sur la littérature existante, nécessairement focalisée sur les exemples les plus emblématiques, tout en recherchant, dans les processus de mise en œuvre, des régularités ou récurrences explicatives, voire clivantes. Ce premier travail permettra de constituer une grille de lecture adossée à des hypothèses qui seront vérifiées et mises en pratique dans la seconde phase de l'étude (« études de cas »).

Cette méthode exclut d'emblée toute tentation statistique réputée représentative. L'étude souhaite dépasser la stricte description des « *success stories* » ou « *best practices* » suivies de recommandations uniquement techniques. L'analyse se concentrera sur la dynamique, économique et politique, **d'appropriation, de sélection et d'opérationnalisation des outils du financement local**, l'acceptabilité sociale jouant un rôle clé ; ceci afin d'expliquer l'émergence d'un outil plutôt qu'un autre dans un contexte donné, à travers les difficultés rencontrées, les évolutions et adaptations qui en ont découlé, ainsi que les limites et effets pervers éventuels.

### 1.2. Périmètre de la composante dédiée à la plus-value foncière et immobilière

Cette composante de l'étude s'attache spécifiquement aux modalités de financement par la captation par les autorités publiques/ par les gouvernements locaux d'une partie de la rente foncière<sup>3</sup> et la fiscalité attachée au foncier et à l'immobilier<sup>4</sup>.

Elle explore les situations et les conditions d'utilisation contrastées de cette ressource potentielle considérable dans le contexte des pays à divers niveaux de développement. La réalité y est très évolutive puisqu'elle va d'une captation progressive de cette rente urbaine dans certains pays asiatiques et latino-américains à une absence souvent à peu près totale de ponction nationale ou territoriale dans les contextes de développement les moins avancés (ce qui n'exclut pas, dans ces territoires, des formes de régulation politique<sup>5</sup> du foncier).

---

<sup>3</sup> Revenu tiré de la propriété d'un terrain (construit ou non).

<sup>4</sup> La fiscalité locale hors foncier/immobilier (mais incluant les transferts intergouvernementaux de fiscalité nationale) sera traitée dans une étude complémentaire articulée à celle-ci et suivant une méthodologie similaire. Ces deux points forment l'ensemble des ressources « endogènes ».

<sup>5</sup> Au sens large, c'est-à-dire résultant de rapports entre acteurs économiques et politiques clé appartenant aux sphères publique et privée, au moins partiellement guidés par leurs objectifs respectifs.

Le périmètre de l'étude sera limité au financement des équipements de proximité, excluant ainsi les équipements structurants d'échelle nationale, le plus souvent financés par des ressources des gouvernements centraux.

Le lien qui pourra parfois relier de manière privilégiée certains outils de financement avec certains types de dépenses, n'est cependant pas absolu. En effet, les ressources locales mobilisées ne sont pas toujours affectées à des investissements spécifiques. Celles-ci peuvent également contribuer à la maintenance, au renouvellement, à la gestion, et même parfois au fonctionnement des équipements locaux, voire des gouvernements locaux ou centraux ;

Enfin, le fait que les ressources soient territoriales n'implique pas que le maître d'ouvrage qui va les mobiliser et/ou les utiliser soit une entité locale. Dans nombre de pays peu décentralisés (de droit ou de fait), des mécanismes de captation de la plus-value foncière sont utilisés par des structures nationales pour financer des investissements urbains locaux<sup>6</sup>. Les raisons sont diverses et souvent plurielles : volonté de garder un contrôle au niveau national d'infrastructures considérées comme politiquement, économiquement ou socialement stratégiques, jeux de pouvoirs entre structures, faiblesse ou absence des échelons locaux, etc.). Nous introduisons donc dans le propos la notion de l'échelle d'action, mais n'omettons pas de l'analyse le niveau national, afin de ne pas exclure de fait de nombreux territoires du champ de l'étude. C'est donc **l'origine des ressources** (captation de la plus-value foncière locale), et non leur destination ou leur mobilisation par les institutions contributrices, qui va déterminer le périmètre de l'analyse.

## II. La création de la valeur foncière – immobilière urbaine

L'analyse des outils de captation de la valeur<sup>7</sup> foncière et immobilière requiert en préalable une rapide réflexion sur la question de la création de cette valeur et de ses moteurs.

**La valeur des terrains urbains est le résultat complexe d'une combinaison entre le contenu du droit de propriété, très différent d'un pays à un autre, les droits attachés à un terrain en particulier, le droit de construire, et les mécanismes économiques.** Il convient de souligner ici le poids de la tradition historique et culturelle sur le droit de propriété, notamment en ce qui concerne la notion d'intérêt général auquel il renvoie, en lien avec les prérogatives de droit privé. Plusieurs pays d'Amérique latine, comme la Colombie ou l'Uruguay par exemple, font souvent référence à la « fonction sociale de la propriété » pour légitimer des mesures financières ou fiscales (expropriation, taxation de la sous utilisation du foncier, ...), basées sur le fait que la propriété privée n'est pas un droit exclusif et universel.

---

<sup>6</sup> Maroc (avec l'aménageur public Al Omrane par exemple), Egypte (au travers de la New Urban Communities Authority – NUCA chargée du développement des villes nouvelles autour du Caire), Hong Kong (cas spécifique d'une ville – Etat), certaines villes-Etats telles que Singapour.

<sup>7</sup> La valeur est ici définie comme valeur d'échange du bien, c'est-à-dire son prix.

### Une réalité très diverse

Le processus d'agglomération a révélé qu'historiquement les villes stimulaient un mécanisme déjà mis en évidence par les économistes classiques (Ricardo) : l'augmentation de la rente foncière (revenu tiré de la propriété d'un terrain). Et la dynamique contemporaine d'urbanisation a démultiplié cette capacité urbaine de créer de la richesse par l'augmentation des valeurs foncières sans détour productif (sans investissement productif de la part des propriétaires des terrains concernés) à l'échelle des territoires. Certains pays se sont emparés de cette vertu pour compléter leurs moyens de financement public de l'urbanisation.

Notons cependant les évolutions de plus en plus cycliques et contrastées des marchés fonciers et immobiliers. Dans certains cas, des mécanismes de dévalorisation sont même apparus (« shrinking cities », crise des subprimes, etc.).

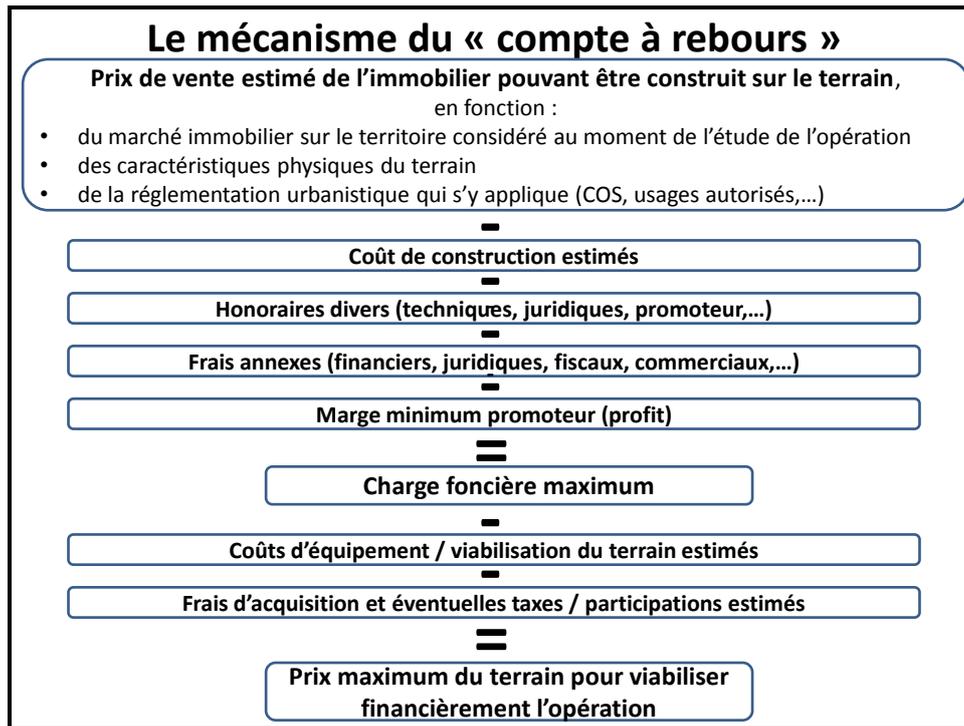
La valeur du foncier est influencée par de nombreux facteurs. Si elle est étroitement liée à la fluctuation des prix sur les marchés immobiliers, elle-même due aux fluctuations de la demande et à d'autres facteurs décrits *infra*, ils sont aussi déterminés par l'action publique, à travers l'investissement public et la réglementation urbanistique (droits à construire, sécurisation de la tenure), ainsi que par le contexte économique et financier.

#### 2.1. L'évolution de la valeur foncière est étroitement liée à celle des prix de l'immobilier

Pour les promoteurs, le prix du terrain correspond, dans la pratique, au solde d'une opération immobilière, une fois tous les coûts (hors foncier) déduits à partir du prix de vente estimé de l'immobilier à un instant « T » : ce mode de calcul est dénommé « compte à rebours de l'aménagement et de l'immobilier »<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> <http://www.cerfra.org/docs/69-1-fiche-enjeux-2-compte-a-rebours-vf-pdf.pdf>



A moyen terme, les évolutions du prix de l'immobilier se repercutent donc sur ceux du foncier, avec un effet multiplicateur lié au fait que le terrain ne représente qu'une partie des coûts d'une opération :

1. Les coûts de construction, à court terme, sont influencés par les fluctuations de la demande immobilière qui, sauf dans des situations monopolistiques, entraîne une variation des prix des matériaux pour les entreprises ;
2. Les coûts financiers<sup>9</sup> (pour le promoteur comme pour l'acheteur) sont étroitement liés à la situation du système financier local et global. Leur évolution est une cause de variation du prix de l'immobilier plus qu'une conséquence (à pouvoir d'achat égal, l'immobilier coûtera plus cher si on peut le financer meilleur marché ou plus facilement<sup>10</sup>) ;
3. La marge du développeur immobilier peut varier significativement à court terme, mais in fine, sur un marché concurrentiel, du fait de la compétition entre développeurs, la valorisation immobilière est repercutée dans le prix du foncier. On peut cependant noter que l'accès privilégié à la ressource foncière (par des liens non concurrentiels ou préférentiels avec les détenteurs publics ou privés de foncier, ou par la constitution préalable de réserves foncières) peut permettre aux développeurs d'incorporer tout ou partie de la plus value foncière dans leur marge.

<sup>9</sup> Disponibilité et conditions d'emprunt de l'argent : taux d'intérêt, durée, rapport emprunt/fonds propres, garanties demandées, etc.

<sup>10</sup> Si un ménage par exemple peut mettre une certaine somme d'argent par mois pour son logement (taux d'effort), le fait qu'il bénéficie de taux d'intérêt plus bas (ou d'une durée de remboursement plus longue) lui permet d'emprunter plus pour le même montant de remboursement mensuel, donc de payer plus cher le même bien. Ce mécanisme a été un des moteurs de la hausse des prix de l'immobilier résidentiel en France dans les années 2000.

En milieu urbain, l'évolution du prix du foncier est donc une résultante de celui de l'immobilier, qui relève lui-même de la valeur d'usage<sup>11</sup> pour ses utilisateurs. Le dynamisme économique et démographique du territoire est un déterminant majeur de cette valeur d'usage, dans la mesure où la croissance urbaine entraîne une augmentation des besoins immobiliers divers (logement, commerces, bureaux, industrie dans certains cas,...), donc de la demande foncière. Parallèlement, cette croissance entraîne généralement un enrichissement de ces mêmes utilisateurs, ce qui renforce leur solvabilité<sup>12</sup>.

## 2.2. L'action publique a aussi un impact sur la valeur d'usage et le prix du foncier

Deux facteurs plus directement liés à l'action publique, l'investissement public et la réglementation urbanistique, peuvent permettre d'augmenter la valeur d'usage et le prix du foncier.

L'investissement connexe (souvent public, mais aussi privé) en infrastructures et équipements collectifs permet aux terrains directement ou indirectement concernés d'augmenter la valeur d'usage de l'immobilier qu'on y a bâti ou qu'on peut y bâtir. Classiquement, l'accessibilité viaire, le raccordement aux réseaux d'eau, d'assainissement, d'énergie ou de téléphonie sont très importants, mais l'accès aux transports publics ou les aménités publiques (espaces verts, santé, éducation, services publics, etc.) peuvent également avoir un impact significatif. L'un des enjeux pour les acteurs publics est d'anticiper l'étalement urbain et la progression de l'urbanisation, **d'où l'importance de la planification urbaine à une échelle pertinente pour toute opération de création et de captation de plus value foncière organisée par la sphère publique**. A l'inverse, des évolutions spontanées et non programmées condamnent les décideurs à des politiques de rattrapage, qui peuvent être plus coûteuses et moins efficaces<sup>13</sup>, mais qui constituent une pratique encore très généralement répandue.

La valeur d'un terrain est également potentiellement déterminée par la nature des constructions autorisées. Les changements de réglementation urbaine ont ainsi une influence directe sur les prix du foncier. L'évolution la plus lucrative est de rendre constructibles des terrains qui ne l'étaient pas (du fait de leur statut de terrain agricole, de préservation environnementale, etc.). En fonction des lieux d'application, l'augmentation de la constructibilité, le changement d'usage (d'industriel ou de résidentiel à mixte par exemple), la flexibilisation des mécanismes de remembrement des parcelles, et d'autres changements réglementaires, peuvent aussi avoir un impact important sur les prix du foncier.

---

<sup>11</sup> La valeur d'usage d'un bien est la valeur accordée à l'utilisation du bien, à sa consommation.

<sup>12</sup> On peut cependant noter que ce facteur n'est pas un pré - requis absolu : même sur un territoire globalement stagnant, certains sous-secteurs géographiques peuvent être dynamiques, sous utilisés du fait du peu de foncier immédiatement disponible, et faire l'objet d'une demande immobilière réprimée.

<sup>13</sup> Mais l'anticipation peut également amener au gaspillage de fonds publics par des investissements stériles (par exemple villes nouvelles ou zones industrielles inutilisées ou durablement sous utilisées)

### Quelques exemples de valorisation foncière

1. Martim Smolka (2013) montre l'impact des investissements publics à Rio de Janeiro sur le prix du foncier, de la manière suivante :

Augmentation du prix de la terre (USD/m<sup>2</sup>) du fait de l'accès aux infrastructures urbaines en fonction de sa localisation, dans les municipalités brésiliennes (2001)

Service de base	Distance du Central Business District		
	5 à 10 km	10 à 20 km	25 à 30 km
Eau	11,10 USD	5,10 USD	3,20 USD
Voirie	9,10 USD	4,80 USD	3,40 USD
Assainissement	8,50 USD	1,80 USD	0,30 USD

Source : Smolka 2013

La valorisation foncière dépend donc de son positionnement au sein du marché foncier et immobilier local. Smolka cite également une étude de 2011 qui montre que dans la zone ouest de la ville de Rio de Janeiro (Brésil), le prix d'un terrain passe de 34 USD/m<sup>2</sup> à 145 USD/m<sup>2</sup> quand il est viabilisé.

2. Concernant l'impact de la réglementation urbaine, à partir de plusieurs études de cas latino-américains, Smolka conclut à des coefficients multiplicateurs type du prix du terrain de 5 pour la le changement d'orientation des sols d'un usage agricole à un usage urbain (par exemple 1 m<sup>2</sup> rural vaut 2 USD, et 10 USD après conversion), de 1,8 pour un changement de constructibilité (augmentation de COS notamment) et de 2 pour un changement d'usage.

3. Wardrip (2011) analyse plusieurs études sur les variations du prix de l'immobilier résidentiel liées à l'implantation de transport public urbain sur rail aux Etats Unis, et conclut à une variation presque toujours positive, mais dans des proportions très variables (de moins de 5% à plus de 30%). De nombreux facteurs influent sur ces chiffres : période de comparaison, type de logement, niveau socio-économique de la population, type d'équipement de transport collectif et configuration de l'aménagement de son implantation, nuisances associées, politiques publiques en matière de transport public, etc. L'impact de l'implantation de parcs et d'espaces verts est encore plus difficile à évaluer, et même s'il est généralement positif sur la valeur des biens à proximité, il dépend de nombreux facteurs (espace vert fréquenté ou pas, bénéficiaires, entretien, etc.).

On peut noter ici que certains pays, notamment en Europe du Nord, modulent la fiscalité foncière, en fonction des droits à construire<sup>14</sup> alloués, qu'ils soient utilisés ou pas. On retrouve le principe de la « single tax » initiée par Henry George dans son livre « progress and poverty » (voir encadré en partie 4).

### La taxe foncière au Danemark<sup>15</sup>

L'impôt foncier et immobilier au Danemark, destiné aux collectivités locales, repose depuis 1926 sur une taxation sur la base de la valeur du foncier hors construction, en fonction de son « meilleur usage économique »

<sup>14</sup> C'est – à – dire de ce que la réglementation autorise à construire sur un terrain donné (usage du bâti, nombre de m<sup>2</sup>,...). Dans certains pays, et notamment en Amérique Latine, ces droits ne sont pas nécessairement attachés organiquement à un terrain spécifique (dissociation de la propriété du terrain et des droits associés), ce qui permet aux pouvoirs publics de créer des droits additionnels transférables qu'elle peut vendre. C'est ce qu'on appelle le « terrain créé » (solo criado) au Brésil. En Chine ou au Vietnam, seuls les droits à construire sont vendus, la terre restant formellement propriété de l'Etat.

<sup>15</sup> Source : Muller, 2005.

à partir de son potentiel réglementaire (constructibilité, usages autorisés, etc.) et physique (viabilisation, accès aux services urbains, etc.), indépendamment de son utilisation effective.

Cette valeur (plafonnée depuis 2002) est (ré)évaluée tous les deux ans par des comités spécifiques nommés et rémunérés par l'Etat, à partir des transactions effectuées sur des terrains effectivement non construits. Les propriétaires peuvent contester cette évaluation auprès de ces comités, puis de deux instances successives d'appel. Environ 0,03% des propriétaires vont jusqu'à la dernière instance (1,5% contestent en première instance).

Cette taxe, de loin la plus importante, est complétée par deux taxes basées sur la valeur du bâti : la service tax pour les administrations et entreprises (destinée à compenser les coûts induits par leurs activités pour la collectivité locale, et basée sur la valeur de la construction hors foncier), et la property value tax pour les propriétaires occupants et résidences secondaires (basées sur un « équivalent loyer » qui s'appuie sur la valeur globale de la propriété (foncier + immobilier)).

La sécurité de la tenure (sécurité légale de l'occupation) constitue également un autre déterminant clé de la valeur foncière lié à l'action publique. La sécurisation des investissements immobiliers effectués sur le terrain se pose de manière particulièrement aiguë dans les pays en développement. Les régimes coutumiers en Afrique, mais aussi de manière plus générale le développement de quartiers informels, et les libertés parfois prises par les autorités avec la réglementation urbaine ou foncière dans l'attribution de droits fonciers, structurent un éventail de statuts de tenure spécifique à chaque pays. Durand – Lasserre et. al. (2015) illustrent cet éventail à travers l'exemple de Bamako au Mali, considéré comme représentatif des situations rencontrées en Afrique de l'ouest, voire en Afrique subsaharienne dans son ensemble.

#### **Les statuts du foncier urbain à Bamako**

Durand Lasserre et. al. (2015) montrent que sur un échantillon de plus de 1000 transactions concernant des parcelles résidentielles effectuées entre 2009 et 2012 dans le « Grand Bamako », moins de 6% bénéficiaient d'un titre foncier, moins de 16% d'un titre d'occupation précaire, et 16% n'avaient aucun titre. Le « titre » le plus répandu (62,5%) était un document administratif d'attribution conditionnelle théoriquement non cessible (mais servant de fait de « titre de propriété » dans la majorité des transactions).

Le passage d'un statut à l'autre requiert le paiement de diverses redevances et l'obtention de documents administratifs auprès des autorités. Même s'il peut être objet de contestation (circulation de faux titres), un titre foncier en bonne et due forme permet de multiplier la valeur du terrain par un facteur de 3 à 6 par rapport à une attestation de vente authentifiée d'un terrain coutumier. Et ceci dans un contexte de valorisation foncière continue : la valeur des terrains avec titre foncier a augmenté en moyenne de 20% par an entre 2009 et 2012, pour une inflation annuelle de 3.2% en moyenne sur la période. Cette plus-value est dans les faits en grande partie captée par les agents de l'administration, intermédiaires et investisseurs bénéficiant de connexions politiques.

### **2.3. La valorisation foncière est également influencée par le contexte économique et financier dans lequel elle se réalise**

En plus des facteurs détaillés précédemment, le prix de l'immobilier et du foncier est fortement influencé par la valeur patrimoniale qu'on lui accorde et par son évolution potentielle (couple rendement / risque) dans un contexte plus global (alternatives d'investissement) du comportement stratégique des acteurs :

1. Une anticipation de hausse de l'immobilier continue et illimitée dans le temps entrainera une diminution de la perception du risque. Les acheteurs seront disposés, s'ils le peuvent et quitte à faire des sacrifices importants par ailleurs, à payer plus cher pour acheter un bien indépendamment de sa valeur d'usage et des revenus associés (revenus locatifs). Cette situation peut entrainer une hausse des prix selon un mécanisme de prophétie auto-réalisatrice... jusqu'à un certain point (krack immobilier) ;
2. Par ailleurs, la sur - représentation du placement immobilier dans les portefeuilles d'actifs peut être fortement induite localement par l'absence, l'opacité, l'insécurité ou la très faible compétitivité des actifs alternatifs (par exemple marchés boursiers, emprunts obligataires, placements bancaires,...). C'est souvent le cas dans les pays émergents, où seul l'or fait figure de concurrent à l'immobilier, du fait de marchés financiers et boursiers peu développés.

#### *2.4. Les politiques de rétention des terrains peuvent avoir des motivations multiples, et un effet direct sur la variation des prix du foncier*

L'offre foncière disponible peut de son côté être restreinte par la rétention des terrains par les propriétaires, publics (cas archétypique de Hong Kong, où l'accord sino-britannique de 1984 restreint la vente de droits d'usage du foncier public à 50 ha maximum/an) ou privés, et/ou par des limitations à leur utilisation. Cette pénurie ne permettra in fine de satisfaire qu'une partie de la demande solvable en produits immobiliers, exerçant ainsi une forte pression sur les prix :

1. La rétention foncière dépend généralement des perspectives d'évolution des prix attendues par les propriétaires (rétention spéculative). Elle est parfois liée aux attentes d'évolution de la législation (moins lourde taxation lors des transactions foncières, évolution du potentiel constructif, etc.). Une pénurie organisée qui permet d'influencer activement les prix est d'autant plus facile à structurer que les propriétaires sont peu nombreux.
2. Les restrictions normatives à la construction de manière générale peuvent avoir le même type d'effet, souvent avec des préoccupations autres (préservation environnementale ou patrimoniale, etc.). Cependant, ces restrictions normatives ne sont opératoires que dans les pays où elles sont globalement respectées. Dans de nombreux pays en développement, la majorité des constructions est effectuée sans permis ni respect des règles en vigueur. Les pouvoirs publics peuvent même participer au contournement de ces règles<sup>16</sup>.
3. Il convient de souligner ici que la faiblesse de la taxation annuelle du foncier contribue souvent à cette rétention foncière par les acteurs privés, laquelle représente alors un comportement économiquement rationnel dans la mesure où l'augmentation de la valeur du foncier est presque générale sur le long terme, tandis que la fiscalité annuelle est faible ou inexistante.

---

<sup>16</sup> Durand-Lasserve et. al. (2015) expliquent qu'à Bamako, la commune lotit et vend des terrains de l'Etat sur lesquels elle n'a en fait aucun droit, et cède régulièrement du foncier en contradiction avec le schéma d'aménagement ou en l'absence de celui-ci, alors que ce procédé est interdit.

En conclusion, la création de plus-value foncière et immobilière<sup>17</sup> bénéficie bien sûr en premier lieu aux propriétaires d'un patrimoine foncier et immobilier important, mais également à tous les propriétaires de logement qui sont généralement de fervents adeptes d'un marché immobilier le plus lucratif possible, surtout s'ils doivent rembourser un emprunt. Ces petits propriétaires constituent souvent une partie importante, voire majoritaire de l'ensemble des propriétaires.

De leur côté, les pouvoirs publics bénéficient également d'un marché immobilier haussier et dynamique, que ce soit au travers des mécanismes de captation des plus-values foncières et immobilières, de taxation de la richesse ou des transactions foncières/immobilières (droits de mutation).

### **III. Quels outils sont utilisés pour capter la plus value foncière ? Peut - on en dresser une typologie ?**

Le périmètre de définition des outils de captation de la plus-value foncière varie selon les auteurs et leur angle d'approche de la question, et leur classement en grandes catégories est également variable :

1. Les outils peuvent être classés entre « impôts et taxes » d'une part, et « instruments basés sur le développement » (aménagement – promotion immobilière, y compris redéveloppement) d'autre part (Suzuki et. al.,2015). Cette distinction n'est cependant pas totalement satisfaisante, certains outils fiscaux comme le « Tax Increment Financing » (TIF)<sup>18</sup> ayant pour objet le redéveloppement de secteurs urbains, alors que les « development / impact fees » (taxes d'aménagement) restent hors catégorie ;
2. Certains auteurs se focalisent uniquement sur les instruments fiscaux et distinguent les taxes et outils à revenus uniques de ceux à revenus récurrents (Walters,2012 ; Salon et Shewmake, non daté). Mais les contributions d'amélioration par exemple, généralement étalées sur plusieurs années, pourraient rentrer dans les deux catégories. D'autres instruments (comme l'exploitation des terrains publics) peuvent générer des revenus ponctuels ou récurrents en fonction de la manière dont ils sont utilisés (vente des terrains ou prise de participation à l'exploitation après développement) ;
3. D'autres auteurs proposent enfin leur classification propre. Peterson (2009) exclut de son périmètre certains outils majeurs, comme la taxe foncière, ou certaines modalités comme la génération de revenus récurrents à partir du foncier public. Il identifie six instruments, dont certains pourraient être considérés comme des variantes d'un même instrument. Il s'agit de :

---

<sup>17</sup> Quand le terrain est bâti, la plus value foncière (liée au terrain, à ses caractéristiques et à son positionnement géographique) est incorporée dans la valeur de l'immobilier dans son ensemble (terrain + bâti).

<sup>18</sup> Cf. tableau des outils

- a. la gestion stratégique du patrimoine foncier public<sup>19</sup>,
  - b. la vente à des acteurs privés de terrains publics en échange d'infrastructures financées par ces acteurs privés,
  - c. la vente de terrains publics pour financer des projets spécifiques d'investissement public sur ou à proximité de ces terrains (et qui les valorisent),
  - d. la vente de droits à construire,<sup>20</sup>
  - e. des taxes d'aménagement<sup>21</sup>,
  - f. des contributions d'amélioration<sup>22</sup>.
4. A propos de l'Amérique latine, Smolka (2013), qui concentre son propos sur l'Amérique Latine, structure les outils en trois catégories : les impôts et taxes, les taxes d'aménagement (exactions / development rights auxquels il assimile la vente de droits à construire hors opération urbaine), et les outils liés à de grands projets de (re)développement.

Ces quelques exemples montrent la difficulté, voire l'impossibilité, d'organiser la totalité des outils de captation de la plus-value foncière selon des catégories claires qui n'appellent pas des exceptions ou des chevauchements de catégories. La flexibilité d'utilisation des outils, qui est une de leurs caractéristiques majeures et un de leurs principaux avantages, limite drastiquement les possibilités de classification.

En nous inspirant de ces diverses tentatives de classification, nous essaierons ici de proposer une liste la plus exhaustive possible des outils utilisables, en décrivant les modalités et variations de leur mise en œuvre et de leurs caractéristiques (détaillées dans la base de données accessible sur le site [www.uclg-local-finance.org](http://www.uclg-local-finance.org) ou grâce aux liens directs proposés dans le texte). De manière nécessairement arbitraire, nous définissons le périmètre de chaque outil (qui pourraient souvent être scindés ou regroupés en fonction de l'angle d'analyse), et les organisons selon deux grandes catégories : le financement prélevé sur la production nouvelle de ville (extension ou réaménagement), et celui lié à la ville existante. Cette division se base sur l'objet sur lequel la ponction est réalisée:

- dans la première catégorie, il s'agit de l'immobilier nouveau ou à venir, et le prélèvement est lié à l'acte ou au potentiel de construction ;
- dans la seconde catégorie, le prélèvement s'effectue sur la base de l'immobilier existant, déjà construit.

---

<sup>19</sup> Qui n'est pas considérée par Walters comme un instrument de captation de plus value foncière

<sup>20</sup> Cf. définition *supra*

<sup>21</sup> Ou development fees, cf. définition *infra*

<sup>22</sup> Cf. définition *infra*

### 3.1. Les outils s'appliquant à la production d'immobilier nouveau ou à venir (extension ou redéveloppement urbain)

#### **3.1.1. La vente de terrains publics<sup>23</sup>**

La vente de terrains par l'Etat est une pratique extrêmement répandue, qui peut être utilisée également par les collectivités locales si le cadre législatif national le permet. Elle permet de capter une grande partie de la plus-value foncière liée au développement urbain pour financer des actions d'intérêt public (équipements, logement social, etc.), en en revendant ou louant une partie aux acteurs privés par la suite.

Il s'agit donc d'utiliser le patrimoine foncier et immobilier public (existant ou constitué dans ce but) comme un outil de financement et de mise en œuvre des politiques publiques, à travers la vente des terrains et bâtiments publics non utilisés (qui souvent constituent un coût pour la collectivité). La location immobilière après construction peut constituer une variante permettant de générer des revenus récurrents (Hong Kong, Jordanie). La valeur potentielle de vente des terrains peut également permettre d'en anticiper les revenus en utilisant le foncier comme garantie d'emprunt (en Chine, par exemple).

Le foncier peut être vendu préalablement à son développement, une fois viabilisé, construit, ou conservé dans le patrimoine public et loué sous forme de produit immobilier. Le risque, le coût et le potentiel de captation de plus-value foncière augmentent avec le degré d'implication de la collectivité. Il est donc indispensable pour la collectivité de disposer d'un savoir-faire public en matière de gestion foncière, immobilière (location) et de planification urbaine. Une bonne définition de l'usage futur des terrains est notamment indispensable pour éviter des portages financiers coûteux et stériles. Une anticipation sérieuse de l'état du marché au moment de la revente est également indispensable pour contenir le risque commercial. Cette expertise peut utilement être mutualisée au travers d'une entité publique spécialisée regroupant d'autres collectivités et/ou l'Etat, et capitalisée au sein de structures opérationnelles spécifiques de type aménageur (exemple des Etablissements Publics d'Aménagement, des Sociétés d'Economie Mixte et des Sociétés Publiques Locales d'Aménagement en France).

Une planification qui oriente la valorisation foncière sur les territoires stratégiques contrôlés par la collectivité, et une certaine flexibilité dans les paramètres d'aménagement locaux (usages, densités, etc.) permettent d'optimiser la valorisation foncière. En cas d'acquisition ou d'utilisation de terres publiques ayant déjà un usage, un processus clair et consensuel de compensation des propriétaires / usagers initiaux permet d'éviter des conflits coûteux politiquement mais aussi financièrement. Dans le même ordre d'idée, l'ensemble des institutions impliquées dans le processus de valorisation doit trouver son intérêt pour éviter les blocages institutionnels.

---

<sup>23</sup> Principale source: Lozano – Gracia (2013)

### Exemples de mise en œuvre

**France** : villes nouvelles, et Zones d'Aménagement Concertées (ZAC), qui peuvent être conduites par des Etablissements publics d'Aménagement (EPA, d'Etat), des Sociétés Publiques Locales d'Aménagement (SPLA, issues de collectivités locales), des Sociétés d'Economie Mixte (SEM) ou des concessionnaires privés. Optimisation et rationalisation du foncier de l'Etat engagée par France Domaine. Etablissements Publics Fonciers d'Etat ou locaux (ces derniers possèdent une fiscalité spécifique), Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP) : agence d'Etat avec un rôle d'établissement foncier public et d'aménageur, compétente sur la région parisienne.

A **São Paulo (Brésil)**, l'entreprise publique en charge du métro loue pour une durée déterminée des terrains à proximité des nouvelles gares pour la construction et l'exploitation de centre commerciaux, les acteurs privés contribuant au financement de la gare financièrement ou sous la forme de travaux.

En **Colombie**, opérations menées par l'entreprise publique Metrovivienda à Bogota : contrôlée par la Mairie de Bogota, cette entreprise achète des terrains en périphérie de la ville pour promouvoir le développement privé de logements populaires. Ses résultats quantitatifs et son équilibre financier sont bons. Les critiques à l'encontre de Metrovivienda sont les suivantes : le mécanisme atteint les classes populaires mais pas les plus pauvres, les programmes de logements sont souvent vendus et développés avant les programmes commerciaux, d'où une carence de services (au moins au début), et il n'y a pas d'intervention en centre-ville.

Voir également dans la base de données: **Le Caire, Egypte**: villes nouvelles, **Mumbai, Inde**: Banda Kurla, **Istanbul, Turquie**: vente de terrains en centre-ville, **Le Cap, Afrique du Sud**: vente du Albert and Victoria Waterfront, **Hyderabad, Inde**: concession du métro, **Bangalore, Inde**: concession de l'aéroport.

### **La vente de terrains publics en Afrique Subsaharienne**

La vente de terrains du domaine privé de l'Etat (ou des collectivités locales) est une pratique fréquente en Afrique Subsaharienne. La présomption de domanialité de l'Etat a longtemps dominé, mais la reconnaissance croissante des droits coutumiers et la dévolution de plus en plus marquée de la compétence foncière aux collectivités locales sont deux évolutions majeures des années 2000. Que ce soit au niveau de l'Etat central ou à celui des collectivités locales, le manque de transparence et l'accaparement clientéliste semblent très fréquents, comme l'explicitent Durand – Lasserre et. al. (2015) à propos de Bamako. Les terres publiques, même celles théoriquement allouées au relogement de ménages « déguerpis », sont fréquemment attribuées, à des prix préférentiels, à des investisseurs ayant des connexions politiques, qui peuvent prendre des libertés avec les obligations théoriques associées à ce foncier (normes urbanistiques, obligation de mise en valeur, non revente, etc.). Ces pratiques, en plus de renforcer les inégalités d'accès à la terre et d'avoir un effet inflationniste, ne permettent pas aux autorités d'optimiser les revenus qui y sont liés. Ils représentaient néanmoins 30% des ressources propres de la Commune de Bamako en 1993 (600 millions de FCFA sur 2 milliards) (Rocheude et Plançon 2009). Ces revenus ne sont pas spécifiquement alloués aux investissements urbains, et les terres octroyées ne sont généralement pas viabilisées, ou le sont au travers d'autres financements.

L'Ethiopie constitue un cas particulier souvent cité en exemple, car la terre y est publique et la vente des droits d'usage est mise en œuvre directement par la Commune qui en bénéficie. Les droits d'usage sont alloués administrativement (en théorie au moins au coût de la viabilisation des terrains) pour les projets « stratégiques », ou aux enchères (à des prix jusqu'à 80 fois plus élevés). Dans les faits, 94% des terrains sont octroyés à des prix administratifs à Addis Abeba (96-97% dans les villes secondaires), selon un processus peu transparent. 90% des recettes sont affectées aux investissements. Les revenus de la vente des droits d'usage représentent presque 6% sur un budget total de la ville d'Addis Abeba de plus de 900 millions USD, et 9% de ses dépenses d'investissement pour l'année fiscale 2014 (ACC 2015).

Ces revenus concernent principalement les secteurs dynamiques économiquement et les grandes villes. Au Cap Vert par exemple, la vente de terrains a représenté les deux tiers des revenus de la Commune touristique de Sal entre 2005 et 2007, la moitié de ceux de São Vicente et 25% de ceux de la capitale Praia. Mais il est nul ou marginal dans la plupart des autres communes (Hocquard, Herniou et Albrecht, 2009).

### ***3.1.2. L'aménagement conjoint public-privé à partir de foncier public***

La vente de terrain public décrite précédemment peut également prendre la forme d'un partenariat capitalistique avec des acteurs privés pour le développement immobilier et urbain des territoires. Le partenaire public apporte le foncier, peut modifier les règles d'urbanisme, et éventuellement participer à l'effort d'investissement, et est rémunéré par une participation aux bénéfices (à la revente ou location des produits immobiliers) et/ou la rétrocession d'une partie de cet immobilier. Le partenaire privé investit ses capitaux dans l'opération et assure la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement et/ou de la promotion immobilière du site.

Par ailleurs, le partenaire public bénéficie de l'expertise privée en matière d'opérations immobilières (et autres éventuellement : aéroport, métro,...). La mise en œuvre de cette modalité implique l'existence d'un cadre réglementaire adapté, qui autorise et sécurise notamment ce type de partenariat. Son avantage majeur relève du partage des risques et des bénéfices entre le public et le privé. La convergence d'intérêt entre les diverses instances publiques impliquées, l'existence de partenaires privés compétents et intéressés, et l'accès à des modes de financement adaptés, constituent des facteurs-clés de réussite de ce type de projets.

A noter toutefois que la marge de l'opérateur privé sera d'autant plus importante que la part de risque<sup>24</sup> qu'il porte est élevé, limitant ainsi les capacités d'autofinancement du projet et augmentant de fait la participation financière publique.

#### Exemples de mise en œuvre :

**Hong Kong** (Mass Transit Railway Corporation - MTRC), **Ho Chi Minh Ville** (Saigon South) ([voir base de données](#)).

### ***3.1.3. La vente et le transfert de droits à construire***<sup>25</sup>

Il s'agit principalement de vendre un droit d'usage spécifique (usage, densité, etc.), durant une durée déterminée généralement longue (50 à 99 ans), sur un terrain dont la propriété reste formellement publique. Ce droit d'usage est généralement cessible. On peut distinguer une pratique ancienne traditionnelle en milieu rural, coutumière et peu formalisée, dans le cadre de laquelle la propriété est collective (mais pas publique au sens moderne), et une pratique moderne, utilisée par l'Etat ou les

<sup>24</sup>Notamment risque technique lié à la construction, et surtout risque commercial lié à la vente ou à la location de l'immobilier produit.

<sup>25</sup> "Long-Term leases". principale source: Furtado F., Acosta C. (2012)

collectivités locales, comme les baux perpétuels, utilisés dans plusieurs pays scandinaves. Cet outil est mis en œuvre aujourd’hui dans des contextes aussi différents que, par exemple, en Chine, à Hong Kong, en Ethiopie, et au Viet Nam. La distinction entre le terrain et le bâti constitue la façon la plus radicale de capter les plus-values foncières pour les acteurs publics, puisque ceux-ci ont le « monopole » de la vente des droits à bâtir même si le terrain est privé, alors que ces droits constituent l’intégralité ou presque de la valeur du terrain.

Par rapport à la vente de terrain, la vente de droits d'usage implique la définition contractuelle de ces droits d'usage, et leur modification (plus grande densité par exemple) doit donc faire l'objet d'un avenant. Cela permet de donner lieu à un paiement complémentaire de la part du bénéficiaire plus facilement que dans le cas d'une modification de la réglementation urbaine sur une propriété privée.

Il est possible également de vendre ou de transférer des droits à construire additionnels dans des secteurs déterminés lorsque la législation distingue le droit de propriété du droit à construire, c’est -à -à – dire qu’elle permet que le droit à construire ne soit pas organiquement associé à un terrain spécifique, mais puisse être utilisé pour différents terrains, ou être transféré d’un terrain à un autre, devenant ainsi un bien spécifique distinct de la propriété du foncier. La collectivité peut alors céder ces droits à construire, en échange de compensations en nature, à un prix fixe ou aux enchères. Ces droits à construire peuvent également être utilisés par la collectivité comme paiement de terrains privés acquis pour des opérations publiques ou comme compensation de coûts supportés par le privé pour des actions d’intérêt général (par exemple entretien d'un bâtiment de valeur patrimoniale, maintien d'un espace naturel, etc.).

Le principal avantage de ces modalités de financement est de faire assumer le coût des investissements publics par des investisseurs et opérateurs privés, et, dans le cas des ventes aux enchères, d'optimiser la captation de la plus-value foncière. Une planification rigoureuse et une pression foncière suffisante pour stimuler une densification adaptée aux capacités des infrastructures en place ou prévues, constituent des éléments-clés de mise en œuvre de ce type d’outil.

Exemples de mise en œuvre :

**São Paulo, Brésil** : opérations reliées (operações interligadas) qui permettent l'échange de droits à construire additionnels contre la construction de logement social (années 1980-90), "Outorga Onerosa de Direito de Construir e por Alteração de Uso" : taxe fixe que le propriétaire paie au moment de demander un permis de construire ou d'urbanisation. Exemple de Curitiba où les revenus sont versés à un fonds spécifique dédié à l’habitat social, ou à l'achat de foncier pour certains grands équipements (stade...). Vente aux enchères de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) à **São Paulo, Rio de Janeiro et Curitiba**, limités à certains secteurs, les revenus étant investis sur le secteur selon des modalités prédéfinies. [Voir base de données.](#)

**3.1.4. Le remembrement<sup>26</sup> sur terrains principalement privés, à vocation d’extension urbaine (Land readjustment) ou de rénovation urbaine (Urban redevelopment)**

<sup>26</sup> Principales sources : Lozano – Gracia (2013) et Smolka (2013)

Les opérations de remembrement consistent à redistribuer des terres (principalement ou exclusivement privées) au sein d'un périmètre donné. Une partie de ces terres est récupérée par les pouvoirs publics. Ces derniers y réalisent des équipements et espaces publics, et en vendent une partie pour financer tout ou partie de ces infrastructures publiques. Le foncier revenant *in fine* aux propriétaires privés est de valeur au moins égale au foncier initial malgré la surface inférieure, du fait de la valorisation du site due à ces investissements. Des remembrements peuvent avoir lieu sur des zones peu construites (extension urbaine, land readjustment) ou en secteur urbain sous-utilisé (land redevelopment). Les terrains (ou la surface construite dans le cas de rénovation urbaine) sont redistribués entre les propriétaires sur la base de leur valeur après opération.

Cet outil peut être mis en œuvre à l'initiative des pouvoirs publics ou des partenaires privés (propriétaires fonciers, promoteurs, etc.). Il permet d'intervenir dans des secteurs dont la propriété est morcelée et majoritairement privée. Potentiellement moins conflictuel et plus équitable que l'expropriation, il implique néanmoins qu'un processus participatif soit mis en place. En premier lieu, il s'agira d'élaborer un système précis et consensuel d'évaluation de la valeur des terrains avant et après l'opération, les propriétaires privés portant majoritairement les coûts d'investissement. En second lieu, il conviendra de s'assurer que les infrastructures locales et les équipements construits bénéficieront effectivement à l'intérêt général et au développement de la zone.

Ce dispositif est très utilisé en **Allemagne**, au **Japon**, en **Corée du Sud** ou à **Taiwan**, et via les Associations Foncières Urbaines (AFU) en **France**. En **Colombie**, les *planes parciales* (à Bogota, Medellin) peuvent être à l'initiative du secteur public ou des propriétaires privés du secteur (qui possèdent 51% de la surface minimum).

#### L'expérience de remembrement de Huango, Angola<sup>27</sup>

Deux expériences-pilote de remembrement ont été menées sur des quartiers périphériques de Huambo, une ville secondaire (environ 600.000 habitants) d'Angola, en l'absence de tout cadre légal (et de mécanismes financiers ou de coercition de propriétaires minoritaires qui refuseraient et bloqueraient un projet largement accepté par les autres), avec des compétences techniques locales inexistantes, et une très faible confiance entre propriétaires, acteurs privés et autorisés. Les deux opérations ont été menées sur des parcelles agricoles en limite d'urbanisation. Les propriétaires reçoivent des parcelles urbanisables correspondant à 35% de la surface initiale, 30% de la surface est réservée à des servitudes et équipements publics, et 35% est vendue pour financer les aménagements.

1. Quartier de Fatima : le processus est mené par l'ONG Development Workshop, qui s'appuie sur un groupe de gestion regroupant les autorités provinciales, et sur les représentants des propriétaires et autorités traditionnelles. Malgré des négociations difficiles (mais facilitées par le risque d'une expropriation sans compensation, pratique commune en Angola à cette époque), le processus dans son ensemble a pris à peine plus d'un an (novembre 2007 – janvier 2009). Les parcelles vendues permettent de collecter 80.000 USD placés sur un compte spécifique et utilisés pour construire un pont en bois, 4 puits avec pompe et améliorer les routes. Tous les propriétaires reçoivent une « licence d'achat » (licença de arrematação), première étape vers le titre foncier.
2. Quartier de Camussamba (2007-2008) : Même structuration, mais 80% de la surface est occupée par un seul propriétaire : l'Institut de Recherche Agricole. Après de difficiles négociations, un consensus est obtenu dans un premier temps pour la redistribution des terres sur le modèle du quartier de Fatima. Mais quelques propriétaires reviennent sur leur décision de participer au remembrement, limitant finalement le projet au terrain de l'Institut (qui récupère 40 parcelles, toutes redistribuées à ses employés). La Municipalité, entité de référence pour les questions foncières depuis la loi de décentralisation de 2007,

<sup>27</sup> Source : UN – Habitat (2013)

demande à s'occuper du processus d'allocation des terrains destinés à financer les aménagements. Elle les distribue gratuitement, ne permettant pas de financer de travaux d'infrastructure (hormis l'amélioration des routes, payée en nature au travers de l'octroi de quelques unes des parcelles destinées initialement à la vente).

Cet exemple montre à la fois la flexibilité et la fragilité du processus. Les facteurs – clés de succès ont été la maîtrise d'œuvre par Development Workshop, les nombreuses sessions de formation, de sensibilisation et de concertation, l'implication du groupe de gestion et des habitants, mais en l'absence d'un cadre réglementaire et de techniciens locaux compétents, le processus reste fragile.

### **3.1.5. Les taxes d'aménagement (exactions/development fees ou impact fees)**

Il s'agit de taxes fixes demandées aux aménageurs/promoteurs : elles sont destinées à faire supporter aux aménageurs privés tout ou partie des coûts publics induits par leurs opérations. Les taxes d'aménagement constituent un prélèvement direct sur la rente foncière et leur encaissement est rapide (lié à la construction, voire au permis de construire), mais ponctuel. Dans le cas des développements résidentiels, leur coût est généralement reporté sur l'acheteur final (dans les limites du marché).

Il existe une très grande diversité de méthodes entre les divers pays qui pratiquent ce mécanisme, mais deux d'entre elles peuvent être distinguées :

- « L'exaction / development fees », est relativement facile d'application. Une jurisprudence internationale émerge progressivement, avec en particulier la notion de « rational nexus » qui souligne le lien nécessaire entre l'opération immobilière ou d'aménagement et l'infrastructure qu'il s'agit de financer. La formule choisie pour fixer le montant de la taxe doit être suffisamment précise et adaptée au contexte afin d'éviter les dérives possibles en matière de corruption, sans être trop complexe au risque d'engendrer des coûts de fonctionnement trop importants ;
- Dans le cas de « l'impact fees », les prélèvements peuvent également financer l'adaptation des infrastructures publiques externes au périmètre aménagé, lorsque leur adaptation est rendue nécessaire par ces opérations d'aménagement. « L'impact fees » reste plus complexe à mettre en œuvre que « les exaction/development fees », et est également beaucoup moins utilisée.

#### Exemples de mise en œuvre

Exaction / development fees : **France** : Taxe d'aménagement (remplace la Taxe Locale d'Équipement et autres taxes assimilées), participations des constructeurs dans les Zones d'Aménagement Concertées. **En Amérique Latine**, les promoteurs doivent souvent céder 15 à 35% de leur terrain pour la construction d'infrastructures et équipements. **Guatemala** : prise en charge des travaux de voirie par le promoteur.

Impact fees : **Santiago, Chili** (voir **base de données**).

### **3.1.6. La taxe liée au changement d'usage du foncier** (notamment d'agricole à urbain)

A la différence des taxes d'aménagement présentées en 3.1.5., la taxe liée au changement d'usage du foncier est basée sur la captation de la plus-value et non pas sur la récupération des coûts liés au financement d'infrastructures correspondantes.

Elle s'applique lors d'un changement réglementaire augmentant la valeur du foncier (notamment passage de foncier agricole à urbain, mais elle peut aussi être envisagée pour une augmentation de COS ou un changement d'usage). Le plus généralement, les prélèvements n'interviennent qu'au moment de la délivrance du permis de construire et non pas au changement des règles d'urbanisme.

Elle permet d'introduire un lien direct entre les modifications réglementaires et la valorisation foncière en captant une partie de la plus-value des biens échangés, sur une base précise (prix d'achat/de vente) qui ne nécessite pas de base de données détaillée. Elle est relativement indolore politiquement et permet en théorie de lutter contre la spéculation foncière.

Exemples de mise en œuvre :

**France :** Taxe Forfaitaire sur les Terrains nus rendus Constructibles (TFTC) au bénéfice des Communes et EPCI (depuis 2006)

**3.1.7. Les contributions négociées entre pouvoirs publics et promoteurs privés : une variante « volontaire » des taxes d'aménagement**

Ces contributions, monétaires ou en nature, sont directement négociées entre les opérateurs et les pouvoirs publics au cas par cas dans le cadre de l'approbation du projet, en vue de financer tout ou partie du coût des infrastructures internes. Ces modalités sont utilisées par les promoteurs immobiliers dans de nombreux pays, sous forme négociée, plus ou moins encadrée par le droit.

Ces accords peuvent inclure dans leur programme des éléments ayant des retombées positives pour la population alentour (logement social, équipements, services, espaces publics, emploi, appui aux associations, etc.). On parle alors de «Community Benefit Agreement», dans lesquels les représentants des populations constituent un des acteurs de la négociation. L'utilisation de cet outil nécessite une évaluation précise des coûts préalables à l'aménagement ainsi que l'existence d'une représentation structurée des intérêts des riverains.

Il s'agit d'une méthode consensuelle de financement des infrastructures, qui minimise les oppositions et s'assure des retombées locales du projet. La part financée dans ce cadre et celle restant à la charge de la collectivité est extrêmement variable en fonction du rapport de force entre public et privé.

Exemples de mise en œuvre

**France :** négociations dans le cadre des Projets Urbains Partenariaux (PUP) ou d'opérations d'aménagement type Bassin à Flots (Bordeaux). **Royaume Uni :** Section 106 du Town and Country Planning Act, qui est la norme pour les projets d'aménagement. **Mexique :** en pratique, prise en charge par les promoteurs de la construction et du financement d'infrastructures essentielles (voirie, eau, gaz, électricité, drainage, télécommunications...), voire d'équipements publics (écoles, espaces publics). **Brésil :** les « consortiums immobiliers » permettent à un opérateur public de céder une partie d'un terrain public à un acteur privé en contrepartie de la réalisation par ce

dernier des infrastructures sur l'ensemble du terrain, ou à l'inverse, de la réalisation d'infrastructures sur un terrain privé en échange d'une partie de celui-ci. **Community Benefit Agreements à New York, Etats Unis, et à Hong Kong**, où certains projets de développement les plus récents menés par MTRC (Mass Transit Railway Corporation, voir base de données) ont fortement impliqué les communautés locales.

### 3.2. Les outils s'appliquant sur le bâti existant

#### 3.2.1. Les contributions d'amélioration<sup>28</sup>

Les contributions d'amélioration sont des taxes temporaires qui permettent de financer un investissement dans la ville, et sont prélevées sur les propriétaires fonciers et immobiliers qui en bénéficient. Elles peuvent être imposées du fait des prérogatives de puissance publique (Betterment levies / special assessment) ou prélevées de manière volontaire (Business/ Community Improvement District).

Les propriétaires d'un territoire paient un montant prédéfini pour financer (totalement ou partiellement) la réfection ou la construction d'infrastructures et de services sur le territoire concerné. Ce montant peut être prélevé en une fois ou sur plusieurs années, et dans ce dernier cas servir de garantie à un emprunt pour financer l'investissement.

Ces outils permettent de faire supporter tout ou partie des coûts de l'investissement dans la ville existante à l'ensemble des propriétaires concernés, sans attendre la vente des biens comme pour la taxation de la plus-value. Ses coûts de collecte sont minimisés par l'existence préalable d'un système de taxation locale (taxe foncière généralement) sur lequel ils peuvent s'adosser, mais la répartition du coût entre les contribuables implique de disposer d'une base de données précise et consensuelle. Les propriétaires les plus démunis peuvent être exemptés sous conditions de ressources. Ce type de mécanisme peut cependant entraîner des inégalités territoriales, les territoires les plus riches pouvant financer des investissements plus importants, et pouvant être par ailleurs réticents à participer à des mécanismes de type péréquation sur d'autres impôts (qui financeraient alors prioritairement des investissements dans des secteurs moins favorisés).

Ces contributions d'amélioration sont considérées comme volontaires dans la mesure où elles sont soumises à un certain seuil d'acceptation de la part de la population concernée (ex: 2/3 en Californie pour la création de districts).

#### Exemples de mise en œuvre :

Contributions contraignantes : **Etats-Unis** : Special assessment (cf. exemple Californie dans la base de données). Amérique Latine : la plupart des pays d'Amérique Latine disposent de cet instrument par la loi mais sa mise en pratique est peu développée en dehors des grandes villes colombiennes et de la ville de Cuenca en Equateur. **Colombie** : "Contribución por Mejoras" " Contribución por Obras Públicas", "Contribución de Valorización" (voir base de données). **Brésil** : "Contribuição de Melhoria". **Pérou** : "Contribución de Mejoras"

<sup>28</sup> Principales sources: Lozano – Gracia (2013), Peterson (2009)

Contributions volontaires : **Etats-Unis** : "Business Improvement Districts" et Neighbourhood Improvement Districts. **Ethiopie** : infrastructures à l'échelle des kebeles (cofinancées par les pouvoirs publics).

### **3.2.2. Taxation de la plus value foncière et immobilière**<sup>29</sup>

Il s'agit de taxer la différence entre la valeur d'un terrain et/ou d'un immeuble avant et après la réalisation d'un ouvrage public, d'un changement réglementaire ou de l'évolution générale des prix immobiliers. Le calcul peut être plus ou moins complexe selon les circonstances.

Lorsqu'elle est prélevée à la vente, cette taxe permet de capter une partie de la plus value de l'ensemble des biens échangés sur une base précise (prix d'achat/de vente) qui ne nécessite pas de base de données détaillée. Relativement indolore politiquement, elle permet théoriquement de lutter contre la spéculation foncière car elle en limite l'intérêt en captant une partie des gains. Mais elle peut aboutir en pratique à l'effet inverse, en cas de rétention foncière de la part des propriétaires dans l'attente d'une évolution favorable du contexte fiscal.

#### Exemples de mise en œuvre :

La plupart des pays européens taxent la plus value foncière soit sous forme d'une taxe spécifique, soit en incorporant ce revenu dans la base de l'impôt sur le revenu du bénéficiaire.

**France:** Taxe de Valorisation Immobilière sur les biens situés à proximité d'investissements en transport en commun, au bénéfice de l'Autorité Organisatrice des Transports (encore non utilisée), prélevée lors de la cession.

**Colombie :** "Participación en Plusvalías" qui consiste à faire payer la plus value générée par l'incorporation d'un terrain rural à l'aire urbaine ou la construction d'un ouvrage public (voir base de données).

### **3.2.3. La taxe foncière et immobilière**<sup>30</sup>

Taxe locale par excellence, la taxe foncière et immobilière existe dans de très nombreux pays. Elle est basée sur la valeur des propriétés foncières et immobilières sises sur le territoire des collectivités. Elle vise à capter une partie de la valorisation des propriétés liée à l'apport de services urbains locaux. Les choix relatifs à sa base d'imposition sont multiples. Son assiette peut être basée sur la valeur vénale ou de location, sur les caractéristiques du foncier ou de l'immobilier (surface, usage, nombre de fenêtres, largeur de la façade sur rue, etc.). Elle est souvent établie, par exemple en Europe, sur la valeur locative, qu'on se contente d'actualiser annuellement selon des coefficients forfaitaires. Son taux peut être modulé selon les usages, par exemple pour taxer plus fortement les usages urbains les moins denses ("Use – value tax assessment"), ou pour taxer de manière

<sup>29</sup> Principale source: UN-Habitat (2009)

<sup>30</sup> Sources: UN Habitat (2009), Furtado F., Acosta C. (2012), Smolka (2013)

différenciée le foncier et le bâti (split-rate tax). La ville de Mexicali au Mexique par exemple ne taxe que le foncier. Elle peut également taxer le potentiel d'utilisation (droit à construire maximum), quelle que soit la surface réellement construite, pour inciter à en maximiser l'usage (single tax), comme au Danemark (cf. encadré).

Sa récurrence en fait une source de revenu stable et continue pour les collectivités locales, tout en apportant une certaine forme de justice sociale puisqu'elle taxe de manière proportionnelle la plusvalue. Par ailleurs, sa modulation permet par ailleurs théoriquement de stimuler certains usages, de lutter contre la spéculation foncière et de réduire le nombre de bâtiments inoccupés.

#### Exemples de modulation de la Taxe foncière et immobilière :

**France:** taxe sur les logements vacants ou taxe récente pour cause de sous-densité (depuis 2010), distinction entre la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties. **Brésil :** IPTU progressif en fonction de la durée de "sous-utilisation" pour éviter la spéculation foncière. Plafond fixé à 15% du prix "commercial" (correspond au prix de vente forcée, qui peut être inférieur de 50% au prix de marché). Cas emblématique de Porto Alegre. **Mexicali, Mexique:** taxation uniquement foncière (pas immobilière).

Censée financer une partie du fonctionnement général de la ville, la taxe foncière peut également constituer un excellent dispositif de récupération de la valorisation dans la mesure où le mécanisme d'évaluation du prix du terrain est efficace. C'est là un point central dans l'application de ce dispositif, dont pratiquement tous les pays sont dotés, mais il s'avère souvent peu efficace et complexe à gérer. En conséquence, cela ne constitue pas véritablement un outil significatif de politique publique<sup>31</sup>.

#### **La taxe foncière en Afrique Subsaharienne**

La taxe foncière est présente dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne (à l'exception, entre autres, du Mali et du Mozambique), mais elle reste souvent symbolique du fait d'une conjonction de facteurs : grande informalité de la tenure, inadéquation des outils de recensement (cadastres, registres fonciers urbains, etc.), recouvrement par des services centraux peu motivés d'une taxe souvent destinée aux collectivités locales, impopularité de l'impôt (RocheGude et Plançon, 2009), voire intérêt direct des élus et hauts fonctionnaires également propriétaires fonciers (ACC 2015 pour le cas du Kenya). On peut cependant noter quelques exceptions, comme le Registre Foncier Urbain (RFU) au Bénin, la mise en place d'un système informatisé à N'Djamena – Tchad ayant entraîné une augmentation sensible des recettes, ou encore le cas du Cap Vert. Dans ce dernier pays, malgré un fort potentiel d'amélioration du recensement et du recouvrement, en 2007, l'« Impôt Unique sur le Patrimoine » - IUP représente une part significative de 30% d'un budget municipal total qui compte pour 17% de l'ensemble des finances publiques. (Hocquard, Herniou et Albrecht, 2009).

<sup>31</sup> On peut signaler l'exception significative des Etats-Unis, où la Property Tax représente 70% des recettes municipales, malgré de forts mouvements de résistance populaire.

La faiblesse de la fiscalité foncière va souvent de pair avec la multiplication des droits et actes payants dans le processus d'acquisition, de sécurisation et de construction du foncier. Comme Durand – Lasserre et al. (2015) l'analysent dans le cas de Bamako, ces taxes sont monnayées par les personnels administratifs qui en tirent des revenus personnels. Leur coût élevé (encore renchéri par la corruption), tout en représentant une recette pour les collectivités locales, constitue un frein important à la formalisation du marché foncier et immobilier. Le paiement de droits liés à la régularisation est cependant un outil potentiellement pertinent de captation de la plus value foncière (créée par l'acte de régularisation), notamment pour les pays à haut degré d'informalité foncière (UN Habitat 2013), sous réserve de son impact pour les plus démunis.

Une des difficultés majeure de la fiscalité foncière et immobilière relève de la difficile conciliation entre les objectifs poursuivis, en particulier entre l'objectif de rendement et ceux d'équité et d'incitation.

#### **Henry George et la Single Tax**

Une solution pertinente pour réconcilier les objectifs de rendement et d'incitation consiste à asseoir l'impôt sur la valeur potentielle du terrain compte tenu des règles d'urbanisme. On sait que les valeurs foncières dépendent largement des règles de droit qui s'appliquent à un terrain. Dès lors, la « land value tax », assise sur la valeur potentielle du terrain, constitue à la fois un impôt au rendement élevé et une incitation à utiliser les potentialités juridiques du terrain.

Le « père » de cette notion est dans une large mesure le philosophe social américain Henry George. Il a publié en 1879 un ouvrage intitulé « progress and poverty » dans lequel il développe son intuition centrale : l'enrichissement des sociétés se cristallise dans la valorisation de l'espace, la « rente foncière », qui ne doit rien à l'action du propriétaire, et qui doit d'ailleurs légitimement revenir à la collectivité. Il souligne qu'un tel impôt sera à la fois productif, à la mesure de la hausse des valeurs foncières, et équitable dans la mesure où c'est l'action de la collectivité qui a permis cette valorisation, sans que cette dernière puisse être captée par le propriétaire. Son intérêt pour cette méthode était d'ailleurs si fort qu'il estimait qu'un tel impôt suffirait pour financer l'ensemble des dépenses publiques : ainsi naissait la « single tax ».

Le grand intérêt de cette forme de taxation, qui avait déjà été repéré par Adam Smith et est encore repris de nos jours par Joseph Stiglitz, a suscité des engouements périodiques mais les difficultés de son application et les conditions requises l'ont cantonnée dans un rôle marginal. Une telle fiscalité sur la valeur potentielle des terrains ne peut s'appliquer que dans un système où les règles de zonage sont stables, bien connues et acceptées. Ceci explique que l'on ne la trouve réellement appliquée que dans un petit nombre de pays qui remplissent correctement ces conditions. C'est notamment le cas au Danemark, à Hong Kong, à Singapour et dans certains états des Etats Unis.

La gestion de la taxe foncière se révèle également complexe : elle exige de disposer d'une identification précise de la nature des biens et de leur propriétaire (aspect physique : existence d'une

forme de cadastre), et d'une estimation actualisée de la valeur de ces biens (aspect économique), qui pose la question de l'évaluation. Par ailleurs, sa forte visibilité peut la rendre politiquement impopulaire, d'autant plus qu'elle touche l'ensemble des propriétaires et que son produit n'est pas affecté.

*La caractérisation physique est essentiellement l'affaire du cadastre qui délimite et cartographie les propriétés foncières. Sa fabrication et sa mise à jour régulière (et leur coût) sont toujours une affaire compliquée politiquement, économiquement et socialement, à la hauteur de la délimitation du droit de propriété et des litiges potentiels associés. Le cadastre peut avoir un objectif fiscal, foncier et/ou urbain<sup>32</sup>, ce qui complexifie et ralentit encore son élaboration et sa mise en application. Le cadastre dont nous parlons ici a un objectif fiscal ; son ambition de base est de permettre un repérage du terrain et l'identification des propriétaires à taxer. La limite de l'exercice réside souvent dans le fait que l'organisme en charge du cadastre ne trouve pas son intérêt à une plus grande transparence, comme en Grèce au début des années 2000 par exemple, lorsque la préparation du cadastre a été interrompue pour cause de corruption.*

### **Les Registres Fonciers Urbains au Bénin<sup>33</sup>**

La mise en place de Registres Fonciers Urbains (RFU) au Bénin a débuté à Cotonou, sa plus grande ville, et a été ensuite progressivement élargie à 22 communes. Le RFU a pour triple objectif l'amélioration des recettes fiscales foncières, la clarification de la propriété et l'appui aux politiques urbaines. Sa mise en œuvre, très fortement appuyée pendant plus de deux décennies par divers bailleurs de fonds, a donné des résultats contrastés.

A Cotonou, la mise en place du RFU a permis une très nette augmentation des recettes fiscales au début des années 90, mais celles-ci ont immédiatement rechuté à la fin de la décennie (Bell, 2008).

Les relations des communes, gestionnaires du dispositif, avec la direction des impôts chargée de la collecte des impôts, sont inégales selon les villes. Pour les services de l'Etat, la collecte des impôts locaux n'est pas prioritaire, et l'administration centrale reste souvent réticente vis à vis des interventions des Communes.

Au sein même des communes, le RFU n'est pas toujours approprié par les services gestionnaires du foncier, qui n'ont pas forcément intérêt à la plus grande transparence de la propriété et des transactions qu'implique le RFU. Aucune utilisation urbaine du cadastre n'est constatée, et les élus n'appuient pas toujours ce dispositif pourtant potentiellement très rentable pour leur commune. Par souhait de ne pas mécontenter les électeurs par l'augmentation de la pression d'un impôt impopulaire, ils préfèrent rechercher de modes de financements plus valorisants pour eux (transferts d'Etat, bailleurs de fonds).

Enfin, le coût du dispositif et surtout de son actualisation pose la question de sa pérennité après le retrait des bailleurs, et de son adaptation aux communes plus modestes dont les perspectives d'amélioration des rentrées fiscales sont moindres.

Une fois les propriétés caractérisées physiquement et leur propriétaire identifié, *l'évaluation de la valeur du bien* constitue une étape cruciale pour la mise en œuvre de cette forme de fiscalité. Elle

<sup>32</sup> Les trois principales fonctions possibles d'un cadastre sont fiscale, foncière et urbaine. Le cadastre fiscal sert à identifier et qualifier les contribuables et la base imposable. Le cadastre foncier permet d'enregistrer (et donc de sécuriser) la propriété foncière et immobilière et ses évolutions (transactions, évolution du bâti). Le cadastre urbain a pour objectif d'informer les planificateurs sur les caractéristiques et usages du territoire afin d'appuyer la définition de politiques urbaines.

<sup>33</sup> Source : Simonneau(2013), sauf mention contraire.

pose souvent des problèmes difficiles lorsque l'enregistrement des transactions manque de transparence, ce qui est un cas très fréquent. La sous-déclaration, parfois massive, permet une réduction significative des droits sur la transaction (« stamp duty », « droits de mutation », « land transfer tax », etc ;) et autres taxes administratives. Ce point renvoie à la question de la transparence sur les marchés fonciers, qui est bien sûr loin d'être le cas général.

La taxation des transactions est beaucoup plus fréquente que la taxation annuelle récurrente, pour des raisons de simplicité. Mais cette forme d'impôt génère mécaniquement deux effets pervers : soit le marché est tendu et l'impôt est alors répercuté par le vendeur sur l'acquéreur, soit le marché est détendu et une telle mesure contribue alors à la rétention du bien par le propriétaire. Dans les pays en développement, cela accroît l'informalité du marché immobilier.

La première réaction est de retenir comme assiette fiscale la valeur vénale, le prix de marché, le « vrai » prix du bien. C'est en effet le choix cohérent, en termes de rationalité économique et en particulier d'équité. Mais ce principe soulève immédiatement une difficulté essentielle : le prix d'un terrain est une notion relative. Il dépend d'un ensemble de facteurs de nature juridique, économique et politique. Le choix de l'assiette fiscale est dès lors un choix subjectif qui engage l'évaluateur. On peut affirmer que le « vrai » prix d'un terrain n'est connu qu'au moment de la signature de l'acte chez le notaire, mais la sous-déclaration, en particulier pour raisons fiscales, vient fortement contrecarrer ce choix pour les pays où celle-ci est devenue la règle.

Les réévaluations générales de l'assiette fiscale, surtout lorsqu'elles sont trop éloignées dans le temps, sont fréquemment un enjeu de débat politique important<sup>34</sup>. La crainte de ces mouvements<sup>35</sup> conduit beaucoup de pays à préférer de simples réévaluations administratives, mais celles-ci conduisent très généralement à s'écarter progressivement des évolutions réelles des marchés. Tel est par exemple le cas en France où les bases de la fiscalité locale n'ont pas été réévaluées à leur valeur de marché depuis ...1971. Une actualisation régulière peut par ailleurs conduire à une baisse significative des ressources fiscales locales en cas de retournement du marché, comme cela a été le cas aux Etats Unis avec la crise des subprimes.

#### **Le cas de la property tax aux Etats-Unis**

La Property Tax aux Etats-Unis est un impôt ancien, pesant d'un poids important (il représente environ 70% des recettes fiscales des collectivités locales) et, au-delà de son objectif de rendement, il est largement utilisé pour poursuivre des objectifs incitatifs, par exemple, en matière de protection des terres agricoles en zone périurbaine par des abattements fiscaux (taxation contractuelle). Il est également politiquement sensible, en particulier lors des réévaluations.

Un point important repose sur la méthode d'évaluation. Le principe de base est la taxation de la valeur vénale, mais l'évaluation proposée par l'administration est susceptible d'être contestée par le contribuable, qui peut alors

<sup>34</sup> On peut par exemple se souvenir à la fin des années 1960 que Ronald Reagan, alors gouverneur de Californie, a conforté sa carrière politique par la proposition constitutionnelle dite « proposition 13 » qui avait pour objet central de plafonner à 1% de la valeur vénale le montant de la property tax, et a affronté avec succès l'épreuve du référendum. Le caractère déjà ancien des évaluations a provoqué d'importants remous politiques en Californie, et aussi des bouleversements significatifs dans les finances locales de cet état, avec la diminution de certains services publics, à commencer par les services de lutte contre l'incendie. On a pu observer de la même façon un mouvement politique fort en Espagne lors de la réévaluation générale à la fin des années 1980.

<sup>35</sup> Politiquement, cet impôt est coûteux, car il est très visible (contrairement aux taxes sur la consommation par exemple) et touche une part importante de la population... et des électeurs.

s'adresser à son propre évaluateur, et initier éventuellement une négociation avec l'administration fiscale. On doit souligner ici que cette démarche engage la responsabilité du propriétaire : s'il vend son terrain à un prix nettement supérieur à l'évaluation fiscale qu'il a obtenue, il devra alors verser, outre le rattrapage fiscal, une pénalité pour sous-déclaration.

Compte tenu de l'importance de la property tax dans les finances locales et l'équilibre des budgets locaux, on comprend que la gestion de cet impôt donne lieu à un important contentieux. La transparence du processus d'évaluation conduit cependant à une bonne acceptation sociale.

### 3.2.3. ***Le Tax Increment Financing***<sup>36</sup> (TIF)

Le mécanisme de la TIF est presque exclusivement utilisé aux Etats Unis. Elle consiste à anticiper l'augmentation des recettes de taxe foncière liées à l'arrivée de nouvelles activités et de nouveaux habitants sur un territoire dégradé du fait d'une requalification du territoire par l'investissement public. Les équipements réalisés sont alors financés par des emprunts ou des obligations gagées sur ces recettes futures<sup>37</sup>.

Cet outil se situe dans une perspective de rénovation urbaine du territoire sur lequel il s'applique. Il nécessite l'existence de prévisions raisonnables et renseignées sur le potentiel de redynamisation de celui-ci afin de susciter la confiance des investisseurs et des marchés financiers. Il est particulièrement intéressant pour financer des opérations de rénovation urbaine, notamment des centres urbains défavorisés.

#### **Exemple de mise en œuvre**<sup>38</sup> :

La TIF est apparue pour la première fois dans l'Etat de Californie dans les années 1950, mais son utilisation en a depuis été interdite du fait de contentieux judiciaires et de la dette accumulée ; cet outil s'est tout de même progressivement répandu dans tout le pays dans les années 1980-1990, du fait d'une baisse généralisée des transferts et subventions des Etats fédéraux et de l'Etat central, et de l'absence d'autres options de financement au niveau local. Il a été largement critiqué, d'une part parce que le choix des zones à développer est très souvent laissé à la discrétion des gouvernements locaux ; d'autre part, la captation de cette nouvelle taxe n'est justifiée que s'il est effectivement prouvé que l'augmentation de la valeur des propriétés est attribuable à l'adoption du TIF.

La ville de Chicago, coutumière de cet instrument, a innové en étendant en 1999 le modèle original pour créer le programme Fond d'Investissement des Petites Entreprises (SBIF). A travers ce fonds, la ville rembourse jusqu'à 75% des coûts de rénovation des commerces localisés dans un quartier spécifique bénéficiant déjà du SBIF, labélisé par la ville elle-même. Il porte ainsi une attention particulière à ce que les entreprises locales existantes bénéficient elles-aussi du développement urbain, et non pas seulement les grands promoteurs immobiliers.

<sup>36</sup> UN Habitat (2009)

<sup>37</sup> La base fiscale du territoire est gelée à l'instauration du TIF, et toute recette fiscale foncière additionnelle est réservée aux investissements sur le territoire et/ou au remboursement de l'emprunt contracté pour ce faire.

<sup>38</sup> Source: CDFA – International Council of Shopping Centers (2007).

## IV. Quelles caractéristiques majeures des outils de captation de la plus value foncière sont relevées dans la littérature ?

La production intellectuelle sur le sujet est principalement le fait des bailleurs bilatéraux et multilatéraux (Banque mondiale, AFD,...) et des milieux universitaires, avec une mention spéciale du Lincoln Institute of Land Policy<sup>39</sup>, fondation spécialisée dans l'étude des mécanismes de la valorisation foncière et de sa captation dans le fil des travaux de Henry George.

Dans certaines régions comme en Amérique latine notamment, les informations proviennent plus particulièrement de chercheurs locaux, alors que dans d'autres régions (Afrique et Asie dans une certaine mesure), les chercheurs issus des pays occidentaux sont prédominants. La revue de la littérature fait ressortir plusieurs points d'attention quant à l'utilisation de ces outils.

### 4.1. La création de plus-value foncière, avant même sa captation par les pouvoirs publics, renvoie à des facteurs contextuels :

1. La création de valeur est plus forte dans les villes attractives sur les plans économique et démographique (Suzuki et. al., 2015 ; ACC, 2015), dont le dynamisme engendre une pression foncière et une demande ;
2. La manière dont la propriété est définie localement, et dont ce droit est reconnu et défendu<sup>40</sup>, ainsi que la maturité des marchés foncier et immobilier locaux<sup>41</sup>, mais aussi du système financier (ACC, 2015, Walters 2011), conditionnent les formes que prennent la création de richesse et sa distribution.

---

<sup>39</sup> Fondation privée américaine fondée par l'industriel et investisseur John C. Lincoln en 1946 à Phoenix, Arizona, pour promouvoir la connaissance autour de l'utilisation, de la valorisation, de la réglementation et de la taxation du foncier, au travers de formations, et recherches et de publications pour alimenter la réflexion publique. Le Lincoln Institute of Land Policy proprement dit est une entité créée en 1974, principal bénéficiaire des fonds de la fondation, avec laquelle il fusionne en 2006.

<sup>40</sup> Plus la propriété est garantie sur le long terme, plus les droits concernant son utilisation sont importants, et plus la propriété aura de valeur, toutes choses égales par ailleurs.

<sup>41</sup> La maturité des marchés fait référence notamment à leur formalisation et à leur transparence, à l'accès à l'information, à la stabilité de l'environnement juridique, et à l'existence d'une concurrence entre acteurs structurés non monopolistiques.

#### 4.2. Sa captation par les collectivités locales est facilitée par un certain nombre de caractéristiques institutionnelles et techniques :

1. Une planification urbaine accompagnée d'une planification cohérente (et respectée...) des investissements permettent d'orienter et d'optimiser cette création de valeur territorialement, et de faciliter sa captation. Idéalement, elle est basée sur une vision à long terme ; elle permet aux acteurs de se projeter dans l'avenir pour élaborer et mettre en œuvre leurs projets ; elle s'accompagne d'une définition flexible de la réglementation urbaine qui permette une adaptation aux conditions du marché au moment de la réalisation des projets d'aménagement (Suzuki et. al., 2015). Si une planification cohérente et efficace permet également d'optimiser le développement urbain, en termes de densité et d'usages notamment, inversement, une planification déficiente peut conduire à de nombreux effets pervers. On peut citer l'étalement urbain<sup>42</sup>, les effets d'aubaine<sup>43</sup>, ou l'incohérence entre les objectifs de la planification et les priorités d'investissement<sup>44</sup>. Rappelons également qu'une très large partie du développement urbain nouveau se produit de façon informelle, hors de tout cadre établi de financement des équipements, conduisant dans le meilleur des cas à des politiques de rattrapage, coûteuses et souvent peu efficaces ;
2. La cohérence institutionnelle sur la zone urbaine concernée par la valorisation foncière permet d'optimiser sa captation par les pouvoirs publics locaux dans le sens où celle-ci permet de minimiser les éventuelles divergences d'intérêt entre communes limitrophes, qui bénéficient de l'étalement urbain, et communes-centres, qui supportent les investissements ;
3. L'utilisation des outils de captation de plus-value foncière nécessite une capacité d'expertise des pouvoirs publics locaux en matière de marché foncier et immobilier ainsi que de planification opérationnelle (Suzuki et. al., 2015, Walters 2011). Le niveau de savoir-faire nécessaire est variable selon les outils, et croît avec l'implication « entrepreneuriale » des collectivités (participation directe, seules ou en association avec des privés, etc.). De manière générale, la capacité des pouvoirs publics locaux à optimiser la captation de la plus-value foncière dépendra étroitement de leur aptitude à mesurer les bénéfices, coûts et risques associés aux opérations. Cette capacité se rapporte à la vente de terrains autant qu'à la gestion d'une taxe foncière basée sur la valorisation des propriétés, aux développements conjoints public-privé ou l'administration

---

<sup>42</sup> Qui permet de contourner les contraintes financières ou urbaines imposées dans certains territoires administratifs de l'aire urbaine en investissant sur d'autres territoires de l'agglomération (souvent en périphérie), dont l'administration est plus permissive.

<sup>43</sup> Aménagement et construction sur des terrains bénéficiant des investissements car situés à proximité, mais non soumis aux contraintes associées (notamment financières : taxe d'aménagement ou équivalent notamment).

<sup>44</sup> Par exemple l'échec d'une densification autour des nœuds de transport public du fait des investissements massifs réalisés en faveur des infrastructures routières. La "Transit Oriented Development" est une planification structurée autour des nœuds de transport public, dont les alentours bénéficient de densités de construction plus importantes. Ces nœuds sont considérés comme des facteurs d'attractivité permettant une plus grande densification, qui elle-même renforce l'utilisation des transports publics, selon une circularité vertueuse. Il permet de créer une forte valeur additionnelle autour des pôles d'échange de transport public, en limitant l'étalement urbain et l'usage de la voiture. Ce type de démarche suppose un réseau de transport public efficace, mais aussi une politique qui dissuade (ou en tous cas n'encourage pas) l'utilisation de la voiture.

d'un parc locatif commercial, par exemple<sup>45</sup> (). Les divers champs de compétence mobilisés dans ce cadre pourraient constituer un domaine d'action privilégié des multiples programmes de renforcement des capacités institutionnelles, notamment quand ils viennent en support à des projets de captation de plus value foncière et immobilière.

#### 4.3. La question délicate de l'allocation équitable des ressources locales générées par la captation des plus values foncières

La logique de valorisation foncière peut rapidement conduire à concentrer les investissements sur le secteur à aménager/réhabiliter pour maximiser cette valorisation d'une part, et d'autre part, à entraîner une gentrification socialement excluante sur ces secteurs (ACC, 2015). La destination privilégiée, voire exclusive, des revenus générés par la captation publique de la plus value foncière vers le territoire à valoriser, permet de rassurer les potentiels investisseurs sur les moyens mis en œuvre pour que cette valorisation ait effectivement lieu. Cependant, on peut craindre qu'elle conduise, en certains lieux, malgré la réaffectation possible du budget d'investissement sur le reste du territoire, à des surinvestissements en infrastructures publiques dont l'efficacité comme l'équité seraient discutables. De manière plus générale, la question de l'allocation préalable des revenus est ambiguë. Si, d'une part, elle permet de rassurer les investisseurs comme les citoyens dans leur ensemble sur la destination des fonds et peut constituer un gage de transparence, elle peut, d'autre part, conduire à une allocation sous-optimale des ressources, du point de vue économique ou social. Depuis 1982, l'allocation obligatoire des fonds dégagés de la vente des droits d'usage des terrains dans un « capital works reserve fund » à Hong Kong, est ainsi critiquée car elle entrainerait un surinvestissement dans les infrastructures physiques, au détriment d'autres secteurs également importants du point de vue économique et social, comme la santé ou l'éducation (Poon, 2011). Plus restrictive encore, l'affectation des revenus de la vente aux enchères de droits à construire (CEPAC) des opérations urbaines de São Paulo conduit à l'immobilisation de centaines de millions de dollars faute de projets à financer sur le territoire de l'opération urbaine, alors que le reste de la ville manque cruellement d'infrastructures. Concernant la gentrification, les mécanismes d'« inclusionary zoning »<sup>46</sup> peuvent permettre de l'atténuer, mais ils peuvent également limiter la valorisation foncière du secteur dans son ensemble, ainsi que les revenus à investir dans les infrastructures. (Suzuki et. al., 2015)

---

<sup>45</sup> qui permet a priori de maximiser les revenus, mais au prix de risques plus importants pour les pouvoirs publics

<sup>46</sup> Obligation de produire, pour une part, des logements « abordables » ou sociaux, ou incitation au travers de droits à construire supplémentaires. Ce type de mécanisme est très utilisé aux Etats Unis. En France, l'obligation à l'échelle de la Commune de produire 20% de logement sociaux, instituée par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000, a été traduite localement par des règles d'une part minimale de logement social dans les opérations d'aménagement, voire de promotion immobilière, qui s'apparentent à de l'Inclusionary Zoning.

On peut noter par ailleurs que, d'une part, **ces revenus sont étroitement liés à l'évolution d'un marché foncier et immobilier souvent très volatile** (prix et volume), avec le risque associé de voir les ressources se tarir brutalement (Suzuki et. al., 2015, Peterson, 2009). Par exemple, l'opération urbaine Agua Espraiada à São Paulo, est emblématique de l'utilisation de CEPAC (« droits de construire » vendus aux enchères), dont le prix d'achat a varié de 300 R\$ à 1282 R\$ entre 2004 et 2012, avec des volumes placés très variables selon les années, et plus aucune vente aux enchères depuis juin 2012 (période correspondant à la fin de la hausse frénétique des prix de l'immobilier qui a caractérisé le Brésil depuis le milieu des années 2000)<sup>47</sup>. D'autre part, **certaines ressources, notamment le foncier public bon marché, sont limitées**. On le voit en Chine actuellement, où le phénomène de pénurie relative est amplifié par la politique nationale de préservation des terres agricoles périurbaines, menée ces dernières années. Cette politique a été mise en place en réaction notamment à la vente indiscriminée par les Provinces des droits d'usage à long terme (50 ans et plus) sur les terres publiques à urbaniser durant plusieurs décennies. Ces ventes ont permis de largement financer les infrastructures urbaines des villes chinoises, mais ont également entraîné un étalement urbain important<sup>48</sup>. Le foncier ne peut constituer la base d'un financement pérenne car il est limité en quantité, ce qui milite en faveur d'une gestion raisonnée et diversifiée des moyens de financement.

#### 4.4. Le rôle central des synergies collaboratives entre les acteurs impliqués

Plus les outils utilisés sont basés sur la construction d'un large consensus<sup>49</sup>, et plus le processus sera long mais le résultat potentiellement plus équitable (entre propriétaires, utilisateurs, investisseurs et pouvoirs publics) et pérenne. Les revenus ainsi obtenus pour les investissements publics peuvent s'en trouver partiellement limités (d'autant plus que les acteurs impliqués sont nombreux), mais à l'inverse, l'utilisation excessive de moyens coercitifs (comme l'expropriation, ou la non considération des droits d'usage des occupants sans titre) entraîne des contestations juridiques<sup>50</sup> souvent très coûteuses (cf. exemple de Bangalore en Inde) et des résistances politiques. La question des compensations (au propriétaire, à l'usager, etc.) est d'ailleurs au centre de nombreuses polémiques entourant certains outils. C'est un équilibre particulièrement délicat dans le cas du remembrement (Hong et Needham, 2007) concernant la mise en œuvre (enforcement), l'efficacité et l'équité du mécanisme sur le long terme. Mais même ce mécanisme réputé sophistiqué et nécessitant technicité et confiance entre acteurs, peut être adapté à des terrains où ces conditions ne sont pas remplies (Angola, par exemple).

---

<sup>47</sup> Source : Mairie de São Paulo (site internet).

<sup>48</sup> Lorrain (2011), Paulais (2006).

<sup>49</sup> Avec des acteurs dominants spécifiques selon les contextes, et d'autres acteurs qui en sont exclus de manière plus ou moins radicale. EXPLIQUER (dans ce cas là ce n'est plus un consensus)

<sup>50</sup> D'autant plus quand le foncier exproprié est destiné à une revente avec plus value, posant la question des limites de la notion d'intérêt public, et de l'équité avec les propriétaires des terrains proches non expropriés (qui vont eux bénéficier directement de la plus value).

Tous les mécanismes de captation de la plus-value foncière sont de savants mélanges très contextuels de consensus et d'action discrétionnaire, de négociation entre les divers pouvoirs publics impliqués, propriétaires, usagers, promoteurs et aménageurs, etc., d'où la nécessité d'un certain consensus sur les prix du foncier<sup>51</sup> et la répartition des bénéfices (Suzuki et al., 2015). Dans ce cadre, de nombreux auteurs (Smolka 2013, Peterson 2009 et 2013) insistent sur l'importance d'une mise en œuvre des outils selon des règles transparentes et stables, de manière à établir la confiance entre les acteurs, et à diminuer les soupçons de corruption qui peuvent entourer l'action publique dans des contextes de pays en développement, et les questions liées au foncier public en particulier.

## V. Quels sont les moteurs de l'utilisation de ces outils ? Une proposition d'approche dynamique des cas documentés

Comme pour tous les instruments de financement, les facteurs moteurs de l'utilisation des outils de captation de la plus-value foncière se situent invariablement du côté des décideurs politiques et économiques. Une approche dynamique de l'utilisation progressive de l'un ou l'autre de ces outils montre que le choix d'utiliser tel ou tel outil peut relever à la fois de l'appréhension par les décideurs de l'ampleur des besoins d'investissement, de l'évolution de l'équilibre politico-financier, de la répartition claire et légitime des compétences entre les différents acteurs impliqués, de processus d'adaptation et de perfectionnement des outils, ou encore du portage politique du projet.

### 5.1. L'adéquation entre les besoins d'investissement à réaliser et les moyens disponibles pour les financer

L'appréhension des besoins par les décideurs est liée aux besoins réels (demande en infrastructures ou services urbains de base, rattrapage, croissance démographique et économique), mais également à l'impact supposé<sup>52</sup> généré par une réponse à ces besoins, comme par exemple la stabilité politico-

---

<sup>51</sup> La question de la mesure de la valeur (qui effectue l'estimation des prix (présents et futurs) ? Par quels moyens et méthodes ?) est une difficulté récurrente pour l'application de nombreux outils de captation des plus value foncière.

<sup>52</sup> Certains besoins peuvent être plus ou moins « appréhendés » par les décideurs locaux comme servant leurs intérêts (qui peuvent bien sûr recouper l'intérêt général tel qu'ils le perçoivent, mais sont loin d'être totalement identiques), avec un impact direct sur leur hiérarchisation. Les routes et l'approvisionnement en eau de la ville existante sont par exemple des actions fortement visibles pour la population. L'approvisionnement et la valorisation de foncier nouveau est un besoin fondamental du secteur immobilier. L'accessibilité et le transport sont souvent des points majeurs pour les secteurs économiques. L'assainissement, coûteux et peu visible, a été longtemps le parent pauvre de l'investissement urbain structurant.

sociale liée à l'accès au service, le niveau d'emploi sur le territoire, ou la satisfaction de groupes économiques influents (promoteurs, propriétaires fonciers, entrepreneurs, etc.). Leur émergence et leur priorisation sont le résultat d'un processus progressif de confrontations et de négociations entre acteurs, d'arbitrages et de conflits, qui implique des dimensions politique, institutionnelle, économique, sociale et culturelle.

L'absence ou la diminution des financements plus traditionnels<sup>53</sup> et les difficultés liées à leur captation ainsi que le coût relatif (financier, économique, politique, social) des diverses options alternatives (parmi lesquelles le non financement et la non action), constituent l'autre partie du couple moteur. Celui-ci peut également être soumis à un processus progressif et itératif d'arbitrages, de négociations, de résistances et de conflits. Pour que l'outil de captation de la plus value foncière à l'échelle territoriale soit mobilisé, il faut que son gain potentiel<sup>54</sup> dépasse son coût financier, mais aussi politique. Il faut qu'il permette de mobiliser suffisamment de ressources supplémentaires pour que son utilisation paraisse fondée<sup>55</sup> pour ceux qui en contrôlent l'utilisation, ainsi pour tous ceux qui ont le pouvoir de la bloquer.

Cela peut être le cas si les coûts de transaction relatifs à la mobilisation de ces financements traditionnels deviennent prohibitifs par rapport aux coûts d'extraction de la plus value foncière à l'échelle territoriale. Ces coûts d'extraction ne sont pas seulement affaire de rendement fiscal (au sens large, incluant la gestion de la collecte fiscale, des litiges, etc.), mais prennent aussi en compte les coûts de négociation d'ordre politique avec les contributeurs économiques qui seront soumis à cette ponction. Il n'existe cependant pas de comptabilité analytique qui permettrait de reconstituer le coût complet des alternatives de financement, au delà du coût du capital qu'est le taux d'intérêt. Pourtant ce coût complet comparé pourrait être un des facteurs explicatifs d'une mobilisation de ressources qui s'élargit progressivement d'un niveau national exclusif à un bouquet de financements qui convoque de plus en plus le niveau local. Les questions centrales sont :

- Quels facteurs déclenchants qui expliquent ce basculement [vers l'utilisation de nouveaux types de financement ? Le niveau des besoins de financement, le coût comparé de mobilisation des ressources, l'impatience sociale exprimée par le bas, les besoins de renforcement de la productivité du territoire vue par le haut, les pressions de certains groupes d'intérêt ?
- Quelles conditions politiques, institutionnelles, financières, sur les plans national et local, sont nécessaires pour que ce processus d'élargissement s'opère ? Subsidiarité, déconcentration /décentralisation.

Ce processus évolue-t-il de façon contingente ou bien tend-il à s'organiser selon une progressivité (ratio national/local ; structure des financements [valorisation foncière et fiscalité liée/autre fiscalité /ressources externes] ?

<b>Couple besoins appréhendés / financements disponibles : quelques exemples</b>
--

<sup>53</sup> Retournement du prix des rentes liées aux matières premières, absence de possibilité d'endettement international ou national supplémentaire ou niveau d'endettement national ou local excessif, dotations insuffisantes, rendement fiscal négatif, subventions inaccessibles, etc.

<sup>54</sup> Qui dépend directement des capacités juridiques et techniques de mise en oeuvre de l'outil.

<sup>55</sup> La fiscalité locale jordanienne constituait jusqu'à très récemment un contre exemple archétypique : la dotation de l'Etat aux Municipalités était répartie de manière à compenser le manque à gagner lié au faible taux de recouvrement de l'impôt foncier. Ainsi, moins le recouvrement de l'impôt foncier (politiquement toujours très impopulaire) était efficace, plus la Municipalité recevait de dotation de l'Etat !

Dès 1843, à Hong Kong, la vente de droits d'usage du foncier à des acquéreurs qui financeront les infrastructures résulte de la volonté de l'Angleterre de maintenir les impôts locaux à un bas niveau pour favoriser le commerce, sans pour autant financer les infrastructures du territoire par des subventions de la puissance coloniale.

Ce même mécanisme est quasiment la seule ressource qu'ont aujourd'hui à leur disposition les Provinces – Municipalités chinoises et vietnamiennes depuis l'ouverture des deux pays dans les années 1980 – 1990, pour faire face aux compétences croissantes qui leur sont dévolues et aux besoins de financement associés. Or ces investissements sont une condition sine qua non d'une croissance organisée contribuant à la paix sociale, principale exigence du pouvoir central.

A São Paulo, c'est le surendettement de la municipalité (lié à une gestion de court terme après le retour à la démocratie dans les années 1980), associé au besoin d'investissements visibles pour la population et aux demandes des promoteurs locaux pour l'ouverture de nouveaux fronts immobiliers, qui entraîne l'expérimentation puis la généralisation de la vente de droits à construire.

Au Chili, deux municipalités de la région métropolitaine de Santiago ont lancé un « impact fee<sup>56</sup> » pour financer une route qui connecte plusieurs nouveaux programmes immobiliers d'envergure. L'augmentation progressive de la taille du projet entraîne l'implication du gouvernement national, et l'absence de réplique de l'outil du fait des autres moyens de financement moins « coûteux » localement amenés par l'Etat, comme l'emprunt ou les péages (« coûteux » est entendu ici comme entraînant l'opposition du secteur de la promotion immobilière, très influent politiquement). (Peterson 2009)

Les cas de financement d'opérations d'aménagement étudiées par l'African Centre for Cities (2015) dans 16 pays d'Afrique subsaharienne sont également illustratifs du couple besoins / financements disponibles. Dans 18 opérations au sein de 10 pays<sup>57</sup>, les aménageurs privés ont contribué au financement d'infrastructures sociales et/ou externes au site mais le desservant. Les opérations sont généralement des projets situés en périphérie de la ville, d'où la nécessité d'infrastructures de desserte complémentaires. Ce financement a été apporté « en nature », sous la forme de réalisation de travaux<sup>58</sup>. Il constituait pour les aménageurs la meilleure manière de valoriser et de viabiliser leur opération (résidentielle, commerciale ou mixte, destinées à des classes moyennes ou supérieures), tout en permettant d'attirer des financements publics complémentaires (ou un accès subventionné à la terre, au travers d'une mise à disposition par les pouvoirs publics à un prix inférieur à celui du marché, ou même gratuitement (17 cas sur 28)). Dans certains cas (RDC et Angola), du fait des carences de la puissance publique dans la fourniture d'infrastructures, c'était même la seule manière de garantir cette viabilisation.

Les écarts d'échelle entre les périmètres de captation et d'intervention: Les outils de captation ponctuelle de la plus value foncière sont généralement utilisés pour financer l'investissement qui se situe au moins en partie sur le territoire sur lequel les ressources sont prélevées. Ce cas de figure renforce l'acceptation politique de ces outils par les principaux protagonistes, mais ne va pas sans questionnements en termes d'allocation optimale des ressources (cf. *supra* sur les CEPACs à São Paulo, et l'exemple de Hong Kong). Il n'y a pas dans ce cas de possibilité de péréquation territoriale ou sectorielle.

---

<sup>56</sup> taxe sur les opérations d'aménagement / construction servant à financer des investissements externes au(x) site(s) mais rendus nécessaires par ces opérations.

<sup>57</sup> Angola, RDC, Ghana, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Ethiopie, Kenya, Afrique du Sud, Zambie. Dans les 10 autres cas étudiés (situés au Mozambique, Zimbabwe, Côte d'Ivoire, Ouganda, Bénin et Cameroun, et deux opérations au Rwanda et en Angola), le résultat net était neutre ou négatif (financement interne à l'opération par les pouvoirs publics).

<sup>58</sup> La réalisation d'infrastructures spécifiques non pensées comme intégrés aux réseaux de la ville (parfois inexistant) pose la question à terme, des déséconomies générées par cette fragmentation, mais aussi de l'équité sociale (seuls les quartiers aisés sont équipés).

Ce n'est pourtant pas une règle absolue. Une localisation privilégiée peut permettre une valorisation foncière indépendante de l'investissement public, dont les autorités peuvent capter une partie. A São Paulo (Brésil), la vente de droits à construire hors opérations urbaines (sur le reste de la ville) alimente un fonds de développement urbain destiné aux infrastructures des quartiers sous dotés (qui ne sont généralement pas ceux sur lesquels sont prélevés les droits à construire). A Istanbul (Turquie), la vente par la Municipalité Métropolitaine d'actifs immobiliers situés en centre-ville (une ancienne station de bus et des bâtiments administratifs) a permis de financer des investissements sur l'ensemble de la ville.

Ces outils sont particulièrement adaptés au financement de la viabilisation (réseaux, équipements publics ou a minima leur emprise foncière) ou de l'amélioration de périmètres restreints, mais peuvent aussi financer des équipements structurants à l'échelle de la ville (réseaux de métros), d'autant plus s'ils ne sont pas ou pas entièrement affectés. Le produit de la vente de droits d'usage des sols au Vietnam ou en Chine par exemple rentre dans le budget général des Provinces. Comme précisé *supra*, certains outils sont plus adaptés au financement d'infrastructures urbaines intra muros, d'autres à l'extension périurbaine des agglomérations.

La taxe foncière permet, elle, de financer tous types de dépenses, de fonctionnement comme d'investissement, à l'échelle de la ville dans son ensemble. En général, cette taxe foncière est affectée à l'ensemble des dépenses locales, suivant le principe de l'universalité budgétaire, qu'elle s'applique au foncier bâti ou non bâti. En même temps, la valorisation de l'espace contribue naturellement à augmenter le produit de cette taxe (mécanisme sur lequel est basé le « Tax Increment Financing » - financement par l'augmentation des recettes fiscales sur le territoire concerné, principalement utilisé aux Etats Unis). Le mode de répartition de l'utilisation des revenus de la taxe foncière est donc une clé incontournable pour évaluer son effet redistributif.

## **5.2. L'évolution des équilibres politico-financiers entre les différents acteurs d'un territoire**

L'appréhension des besoins par les décideurs est directement liée au contexte politico-économique et social du moment. Son évolution peut amener à une remise en cause des équilibres politico-financiers entre protagonistes, introduisant de l'instabilité. C'est la recherche d'un nouvel équilibre qui, au travers des résistances et d'ajustements, peut faire émerger l'innovation et de nouvelles synergies. Ces évolutions peuvent permettre une plus grande captation de la rente foncière au profit d'actions ou d'investissements publics. Au Maroc, ce sont par exemple les attentats du 16 mai 2003, menés par les islamistes, qui conduisent les autorités à mettre en œuvre à partir de 2005 la politique de « Ville sans bidonvilles »<sup>59</sup>, laquelle mobilisera de grandes quantités de foncier public pour produire du logement social, organisant une redistribution de la plus-value produite sur ces terres en

---

<sup>59</sup> Voir Toutain et Rachmuhl (2013)

faveur des bénéficiaires, habitants des bidonvilles principalement (mais aussi d'autres bénéficiaires hors du public - cible, par le biais de la revente des terrains dans des conditions peu transparentes)<sup>60</sup>.

L'intérêt des décideurs politiques et économiques converge ou pas avec ceux de la population ; Cette dernière peut devenir un réel protagoniste du processus, si elle s'organise (représentations, lobbying, associations) ou par des mouvements spontanés (mouvements sociaux et risques politiques). Dans de nombreux exemples, on constate des évolutions qui vont dans le sens d'une prise en compte des intérêts d'acteurs initialement marginalisés : habitants et utilisateurs notamment, propriétaires fonciers initiaux dans certains cas. Ce nouvel équilibre politique peut d'ailleurs affaiblir significativement la capacité de l'outil à financer l'action publique en général, car une partie des ressources qu'il procure, est distribuée à ces protagonistes.

#### **Compensation des usagers / propriétaires initiaux et son évolution : quelques exemples**

En Chine ou au Vietnam, l'indemnisation des usagers des terres (notamment agricoles) mobilisées (et vendues !) pour le développement urbain a longtemps été très inférieure au prix qui aurait été obtenu par une mise aux enchères publiques, du fait de barèmes administratifs de valeurs foncières totalement déconnectées des réalités économiques. Cet écart important a permis aux pouvoirs publics de récupérer une grande part de la valeur foncière, pour l'investir dans des infrastructures (mais aussi pour l'enrichissement personnel des responsables politiques et promoteurs/aménageurs impliqués). Suite à des scandales à répétition et aux actions de résistance des usagers, la mobilisation de l'opinion publique permet peu à peu d'améliorer les montants d'indemnisation (encore très imparfaitement, dans le cas du Vietnam par exemple, malgré une loi spécifique sur le sujet qui date de 2014). Ces compromis limitent la plus-value captée par les pouvoirs publics, et surtout augmentent les coûts de transaction et peuvent conduire l'autorité à renoncer à l'opération. (Peterson 2009, Nguyen Leroy 2014)

A Bangalore (Inde), la construction de l'aéroport a été financée par l'octroi à un consortium privé de terres expropriées à valoriser dans le cadre d'une concession globale. La route d'accès depuis la ville devait également être financée par des expropriations suivies de revente des terrains adjacents après valorisation. Mais les actions en justice des anciens propriétaires, qui réclament une indemnisation supérieure à celle qu'ils ont reçue<sup>61</sup>, mettent en péril l'équilibre financier de l'opération. Cela a eu pour conséquence de geler les acquisitions liées à la future route qui doit relier la ville à l'aéroport, obérant fortement le fonctionnement de ce dernier (l'aéroport a ouvert en 2008). (Suzuki et. al. 2015)

La définition préalable de l'allocation des ressources fait partie de cet équilibre entre protagonistes, et permet souvent de renforcer son acceptabilité auprès de certains d'entre eux, mais peut également induire certains effets pervers. En effet, la réduction de l'incertitude sur les gains individuels du projet facilite l'adhésion des parties concernées (s'ils jugent ces gains suffisants), et donc sa mise en œuvre. Mais cela peut également conduire à « acheter » l'appui de certains acteurs au détriment de l'intérêt général.

#### **Affectation préalable des ressources : quelques exemples**

<sup>60</sup> Une autre stratégie nationale de maintien sur place et d'accès aux services de base sera mise en œuvre pour les quartiers en dur d'habitat non réglementaire.

<sup>61</sup> Les indemnisations ont été définies au prix du marché au moment de l'annonce du projet, mais les acquisitions foncières ayant nécessité plusieurs années, ces prix ont entretemps fortement augmenté.

A Bogota, [date ?] les contributions d'amélioration sont explicitement rattachées à un programme de travaux bien identifié (et qui touche la plupart des habitants) ; de plus, une politique de communication et de redevabilité très transparente à propos de l'avancée de ces travaux a été mise en place. Cela a fortement légitimé cet impôt (par ailleurs le principal moyen disponible d'investissement en infrastructures de transport pour la municipalité) auprès de ses contributeurs, d'autant plus que l'exemption des plus modestes a permis d'y apporter une dimension d'équité sociale. Son taux de recouvrement est bien supérieur à l'impôt foncier par exemple. (Acosta Restrepo 2009).

A São Paulo, depuis le début de son utilisation dans les années 2000, le mécanisme du CEPAC garantit que les fonds collectés seront intégralement investis sur le périmètre de l'opération urbaine, participant ainsi à sa valorisation, ce qui a permis d'emporter l'adhésion du secteur immobilier, avec les limites d'efficacité économique et d'équité sociale évoquées plus haut. C'est ici la réserve essentielle de ce mécanisme : la totalité du reversement à l'intérieur du périmètre de l'opération, en contradiction avec le principe même de la péréquation fiscale.

A Hong Kong, le Capital Works Reserve Fund garantit une utilisation des fonds collectés par la vente des droits d'usage du sol pour des infrastructures publiques, valorisant le patrimoine foncier et immobilier concerné, et principalement celui de cinq puissants promoteurs qui forment un oligopole peu concurrentiel, et sont de fervents supporters de cette politique qui participe à l'explosion des prix immobiliers sur le territoire. (Poon 2010).

### 5.3. Une répartition claire des compétences entre les différents acteurs impliqués dans un projet, piloté par une institution perçue comme « légitime »

De manière générale, les grandes emprises foncières appartenant à des entreprises publiques ou à des institutions nationales (Etat, Chemins de fer, Autorités portuaires, Armée, etc.) sont difficilement mobilisables par les pouvoirs publics locaux, à moins d'associer les propriétaires nationaux aux bénéficiaires de l'opération. Pourquoi en effet se déferaient-ils d'un actif de valeur pour des investissements ne servant pas directement leurs intérêts ?

C'est la question du pilote qui est ici posée : celui-ci doit bénéficier d'une légitimité suffisante dans le domaine concerné pour mener le processus de manière intégrée. Il peut s'agir d'un gouvernement local, mais aussi de la sphère nationale dans le cas où les intérêts des acteurs nationaux sont liés à des enjeux locaux (surtout dans les capitales et grandes villes).

La répartition légale, mais surtout réelle, des compétences entre les niveaux de gouvernement, est déterminante pour identifier précisément les acteurs en charge de la mise en œuvre des mécanismes de financement (et du financement des actions associées). Dans de nombreux cas, des compétences théoriquement locales sont de fait exercées par le niveau national. On peut citer par exemple l'aménageur public marocain Al Omrane, qui est maître d'ouvrage d'opérations d'aménagement théoriquement de compétence municipale ; ou encore les grandes agences nationales tunisiennes, qui traitent également dans tout le pays de domaines de compétence municipale mais jugées stratégiques au niveau national, comme la réhabilitation / urbanisation des quartiers populaires (Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine - ARRU). On retrouve là une situation fréquente où des politiques locales sont de fait mises en œuvre par un organisme de l'administration centrale dominante.

### **Impact de l'absence d'unité : deux exemples indiens<sup>62</sup>**

Le métro de Delhi (premier projet de métro en Inde), devait être financé de manière significative par la vente à des acteurs privés de droits à construire autour de l'infrastructure, et notamment des gares à partir d'une maîtrise foncière publique. Mais l'implication de plusieurs agences de l'Etat aux intérêts divergents a conduit à des résultats très inférieurs aux prévisions (moins de 5% du projet financé par la vente de terrains). La Delhi Metro Rail Corporation Limited (DMRC) est en charge du développement du métro et bénéficie d'exemptions de taxes (notamment foncières). La Delhi Development Authority (DDA) est chargée de la réglementation urbaine, et définit les densités constructibles et les usages. Au début du projet, en 1999, le plan directeur de 2001, orienté autour de la circulation automobile, ne prévoyait pas de densité plus forte autour des stations de transport en commun (le COS<sup>63</sup> maximum autorisé pour les propriétés de la DMRC était de 1). La DDA possédant elle-même des espaces commerciaux autour des stations, et craignant la concurrence déloyale de ceux situés sur les propriétés de DMRC (propriétés souvent acquis par cette dernière en dessous des prix du marché auprès d'agences et institutions publiques, et exemptées de taxes foncières), elle a systématiquement bloqué les demandes d'augmentation de densité, de changement d'usage ou de flexibilisation des normes urbanistiques sollicitées par DMRC. Même après la révision de son plan directeur qui créait des espaces de plus haute densité autour des stations (TOD), la DDA a continué à restreindre la constructibilité du foncier, propriété de DMRC, du fait du désaccord sur le partage des plus values générées. Voir base de données.

#### **5.4. La mise en œuvre des outils et leur évolution obéit à un processus de perfectionnement et d'adaptation progressifs**

1. Le contexte juridique et réglementaire peut évoluer à travers la création et la consolidation d'un cadre et d'une jurisprudence à partir des expérimentations. Au Brésil par exemple, l'expérimentation du « sol créé » (solo criado), c'est-à-dire la déconnexion du droit de propriété (privé) et du droit à bâtir (public et pouvant être vendu) à partir de la fin des années 1980, a permis d'élaborer progressivement une jurisprudence et des mécanismes de mise en œuvre locaux, jusqu'à sa structuration juridique nationale au travers de la Loi sur le statut des villes en 2001, qui s'est largement nourrie des expériences locales (dont certaines avaient même été jugées inconstitutionnelles<sup>64</sup> !).

---

<sup>62</sup> Source :Suzuki et. al., 2015

<sup>63</sup> Coefficient d'Occupation du Sol, ratio rapportant la constructibilité totale à la surface du terrain.

<sup>64</sup> C'est le cas pour les « opérations reliées » (operações interligadas): échange en gré à gré entre la municipalité et un promoteur privé de droits à bâtir sur un site contre la réalisation de logements sociaux (sur ou hors site). Ce mécanisme a été jugé inconstitutionnel car il constituait une dérogation au plan directeur non sanctionnée par une loi municipale.

2. Des évolutions incrémentales des capacités institutionnelles et techniques peuvent aussi s'opérer (structuration institutionnelle, qualification des acteurs). A Hô Chi Minh Ville au Vietnam, la municipalité met progressivement en place et professionnalise des structures spécialisées, comme l'HFIC (Hô Chi Minh City Investment and Finance Company), fonds d'investissement pour le développement urbain, créé en 1996, ou le Centre de Développement du Foncier, créé en 2003 pour administrer la vente de droits à construire par la ville<sup>65</sup>. A Hong Kong, la compagnie publique de métro Mass Transit Railway Corporation – MTRC a commencé par aménager et construire sur le foncier directement lié à ses stations, puis progressivement, au fur et à mesure de sa professionnalisation, sur des périmètres de plus en plus large, pour des opérations de plus en plus complexes et mixtes fonctionnellement et socialement, avec une prise en compte toujours plus grande de l'insertion dans le tissu existant.
3. La captation des ressources peut devenir de plus en plus efficiente (prise en compte croissante du marché, enchères, etc.). En Chine par exemple, les ventes de droits d'usage par les Provinces aux opérateurs (aménageurs et promoteurs privés ou publics) ont d'abord été effectuées de gré à gré, mais la mise au jour progressive des limites de ce mode de cession (corruption, prix sous évalués) a entraîné la quasi-généralisation progressive des enchères publiques. En Egypte, les terrains à construire en périphérie du Caire étaient initialement vendus par l'Etat à perte après viabilisation/urbanisation (et adaptation de la réglementation urbaine) aux promoteurs privés, souvent sans évaluation préalable du marché potentiel. En plus des soupçons de corruption pesant sur ces opérations, ces dernières entraînaient des coûts considérables, car les revenus de la vente des terrains ne couvraient qu'une petite partie des investissements. A partir de 2004, les terrains sont vendus aux enchères contre des investissements en infrastructures de la part des promoteurs privés, décuplant les revenus issus de ces ventes.
4. On observe aussi une amélioration de la transparence et de la redevabilité, accompagnées progressivement de mécanismes de dialogue et de concertation entre protagonistes. A São Paulo, suite aux premières expériences de vente de droits à construire, et notamment à la première opération urbaine avec vente de CEPAC (l'Opération Urbaine en Consortium - OUC<sup>66</sup> Faria Lima), et aux critiques qui en découlèrent (mécanisme peu transparent et exclusivement orienté vers les intérêts du capital immobilier), des mécanismes de consultation publique dans l'élaboration des opérations urbaines et de suivi collégial régulier par un comité regroupant entre autres des représentants des associations de droit au logement, d'architectes etc. ont été mis en place, et leur rôle s'est progressivement renforcé.
5. Et in fine, une répartition plus équitable de la plus value entre les divers protagonistes (propriétaires et utilisateurs initiaux, pouvoirs publics, aménageurs et promoteurs) :

---

<sup>65</sup> Le CDF, rattaché au département des ressources naturelles de la Municipalité, est une agence qui a pour rôle de constituer et de valoriser des réserves foncières pour le compte de celle-ci. A ce titre, elle se charge des expropriations / indemnités, et de la réallocation des terrains, par vente aux enchères à des promoteurs, échange contre des infrastructures ou mise à disposition pour des projets publics.

<sup>66</sup> L'OUC, instituée légalement par la Loi sur le statut des villes de 2001, est la figure juridique brésilienne qui permet de structurer une opération d'aménagement sur un périmètre donné. Cf. base de données.

Ces caractéristiques ne sont pas nécessairement des pré-requis, même si elles peuvent faciliter grandement la mise en œuvre des outils. Par exemple, certains outils peuvent parfois être utilisés hors de tout cadre juridique dans un premier temps, et a contrario la possibilité juridique n'engendre pas nécessairement l'utilisation réelle. On a vu par exemple que les opérations correspondant à São Paulo ont été déclarées inconstitutionnelles postérieurement à leur mise en œuvre, et certains outils prévus dans la Loi sur le Statut des Villes de 2001 (comme l'impôt foncier progressif et la possibilité d'exproprier le foncier urbain sous-utilisé) n'ont encore jamais été utilisés, presque quinze ans après la promulgation de la loi<sup>67</sup>. Les mécanismes possible, voire obligatoires juridiquement mais qui ne sont pas mis en pratique, sont légion. On peut citer par exemple la taxe de 0,05% du coût du projet théoriquement demandée par les Comtés kenyans pour toute opération neuve, qui n'apparaît nulle part dans les comptes de Nairobi (African Centre for Cities 2015). On mentionnera aussi la taxe (« endowment fee ») de 20% maximum (généralement 10%) du prix de la propriété exigée du promoteur au Zimbabwe pour tout lotissement, théoriquement destinée aux investissements en infrastructures mais qui sert en pratique à régler les dépenses courantes (African Centre for Cities 2015).

#### *5.5. L'utilisation des outils de financement et leurs modalités de mise en œuvre dépendent de la stabilité du portage politique du projet ainsi que du contexte local*

La relative stabilité dans le temps du portage politique est essentielle car elle permet le perfectionnement de l'outil, mais elle limite également de la part des propriétaires fonciers les anticipations de changements de politique qui entraînerait de leur part des comportements stratégiques d'adaptation (mécanisme de rétention foncière, etc.).

A titre d'exemple, dans les années 1950, le gouvernement travailliste décide en Grande Bretagne de taxer fortement les plus-values foncières, afin de réfréner les comportements spéculatifs. Les propriétaires adoptèrent exactement le comportement inverse de celui qui était escompté, conservant leurs terres dans l'attente d'un changement politique qui amènerait des conditions de vente plus favorables, ce qui eut pour conséquence d'amplifier encore la pénurie de terre, et l'augmentation de son prix ...et in fine, l'abandon de ce mode de taxation !

Par ailleurs, le potentiel de captation est étroitement lié au contexte local, qu'il s'agisse de facteurs culturels locaux<sup>68</sup>, qui rendent plus ou moins difficile l'acceptation de certains outils, ou des opportunités locales (statut du sol, outils déjà utilisés par d'autres au niveau du pays, possibilités légales et configuration institutionnelle, etc.).

---

<sup>67</sup> Ces mécanismes ont été intégrés pour la première fois dans le Plan Directeur Stratégique de la Ville de São Paulo à l'occasion de sa révision en 2014, mais ils n'ont encore jamais été effectivement appliqués.

<sup>68</sup> Notamment le rapport à la propriété : dans les pays où ce droit est considéré comme absolu, voire sacré, l'imposition de restrictions est plus difficile que dans d'autres où sa fonction sociale est reconnue (Europe du Nord ou Allemagne par exemple).

Bien utilisés, les mécanismes participatifs (impliquant la population en général, les bénéficiaires, certains acteurs choisis, etc.) peuvent contribuer significativement à réduire le risque politique. La taxe foncière, par exemple, demande la mise en place puis l'actualisation de cadastres complets, et est impopulaire car très identifiable et attachée à aucune action publique en particulier. Et d'autres instruments, comme les TIF ou la contribution d'amélioration, sont généralement reliés à cet impôt.

La construction de capacités internes de mise en œuvre constitue également un préalable incontournable de la mobilisation de la plus value foncière.

## VI. Peut-on repérer des régularités dans l'utilisation des outils en fonction de caractéristiques locales ?

Peu d'auteurs ont tenté de mettre en rapport les types de villes avec les types d'outil de financement local. Salon et Shewmake suggèrent que les villes qui ont la possibilité légale de lever des impôts fonciers privilégient cette voie, même si elle est délicate politiquement. Ils proposent aussi que les villes qui peuvent acquérir du foncier bon marché utilisent les outils liés à la vente de terres ou à leur location sur une longue durée, et que les villes qui possèdent des capacités « entrepreneuriales » se lancent de manière privilégiée dans les opérations conjointes public-privé.

Hong et Cheng (2014) tentent pour leur part de promouvoir la systématisation de l'utilisation d'outils de captation de la plus value foncière selon un processus de développement progressif des villes en quatre phases<sup>69</sup> :

1. Nouvelles agglomérations : acquisition de terres, allocation des droits d'usage et bonne gouvernance destinée à permettre une allocation efficiente
2. Spécialisation à l'exportation du territoire<sup>70</sup> : taxe foncière et immobilière et « betterment taxes » ou contributions d'amélioration
3. Complexification de l'économie exportatrice : vente de droits à bâtir, exactions et inclusionary zoning (planification inclusive<sup>71</sup>)
4. Maturité économique : Business/Neighbourhood Improvement Districts et Community Benefit Agreements

Mais les auteurs eux-mêmes expliquent qu'il ne s'agit que d'un modèle conceptuel, basé sur un schéma d'évolution théorique et certainement pas unique. D'autre part, ce n'est pas la question de la récupération des plus-values foncières qui en a été le moteur.

---

<sup>69</sup> Pour la définition des outils, se référer *infra* ou au tableau des outils.

<sup>70</sup> Ce schéma part du principe qu'à partir d'un certain stade de développement, les villes deviennent exportatrices.

<sup>71</sup> Qui oblige les aménageurs et promoteurs à inclure dans leurs opérations des produits considérés comme d'intérêt général, typiquement du logement bon marché destiné aux ménages modestes.

Notre constat, basé sur l'analyse de quelques « success stories » bien documentées, met en exergue à la fois des mécanismes de base mais aussi une grande adaptabilité aux contextes locaux, qui rend difficile a priori toute typologie. A titre d'illustration :

1. La maîtrise du foncier au Vietnam, en Chine, à Hong Kong ou en Ethiopie pourrait ressembler à un groupe typologique, . A l'inverse, nous avons vu infra qu'au Brésil, des droits d'usage (en l'occurrence de construction) étaient vendus de manière massive pour financer des investissements par la puissance publique, sans que celle-ci ne possède la propriété du sol. La maîtrise foncière n'est donc pas une condition nécessaire.
2. L'utilisation d'outils de captation par les pouvoirs publics de la plus value foncière est bien plus répandue et diversifiée dans les pays à revenus intermédiaires, mais il existe plusieurs exemples d'utilisation de ces outils par de pays très pauvres ou peu développés (le Vietnam des années 2000 ou l'Ethiopie par exemple, qui étaient classés dans les Pays les Moins Avancés (PMA), ou encore l'Angola).
3. Si la majeure partie des exemples est le fait de gouvernements locaux, l'exemple du Caire (et de la région parisienne pour les villes nouvelles) montre que ces mécanismes peuvent être utilisés aussi par des structures nationales, dans ce cas pour l'extension urbaine au moyen de villes nouvelles.
4. Si l'implication directe des autorités locales dans des opérations immobilières demande un savoir faire réputé réservé plus spécifiquement aux grandes agglomérations (Hong Kong et son entreprise de métro MTRC étant l'exemple archétypique), certaines municipalités de taille modeste, disposant de peu de compétences et d'autonomie, peuvent également se lancer dans des opérations de valorisation foncière de même nature, quoique d'échelle totalement différente. Ainsi en Jordanie, où les Municipalités jouissent d'une autonomie très restreinte, de compétences et de ressources limitées, nombre de celles-ci ont développé un parc public de commerces et de bureaux, justement pour pallier à ce manque de ressources, qui peut représenter presque 10% du budget, et plus de la moitié du budget d'investissement municipal (à Zarqa par exemple, ville d'environ 500.000 habitants proche d'Amman)<sup>72</sup>.
5. Au niveau géographique, des territoires se juxtaposant peuvent recouvrir des réalités de décentralisation ou d'utilisation des outils très diversifiés, comme par exemple en Amérique Latine, avec le Brésil et la Colombie d'une part, très innovants et décentralisés, et le Pérou d'autre part, très centralisé. Certaines zones (notamment l'Afrique subsaharienne, et dans une moindre mesure le Maghreb et le Moyen Orient) semblent cependant moins avancées en termes de décentralisation et d'utilisation d'outils de captation de la plus value.

---

<sup>72</sup> Source : rapports d'évaluation du Programme de Développement Régional et Local – PDRL en Jordanie, financé par l'Agence Française de Développement et la Banque Mondiale, et enquêtes de terrain effectuées par David Albrecht dans le cas du projet Urban Project Finance Initiative - UPFI, financé par l'Agence Française de Développement et la Banque Européenne d'Investissement.

6. Même si la taille de la ville, sa puissance économique et sa structure politico-administrative d'agglomération semblent être des facteurs proactifs, de nombreuses capitales dans le monde n'utilisent pas de mécanisme de captation de la plus value foncière. On peut tout de même noter que les principales expériences ont été menées dans des villes relativement importantes (souvent plusieurs millions d'habitants dans les pays en développement), dynamiques économiquement et démographiquement. Comme on l'a vu, la création de plus value foncière et la possibilité pour les gouvernements locaux d'en capter une partie, dépend en effet d'une demande foncière et immobilière, ainsi que de la solvabilité de cette demande, deux facteurs qui dépendent eux-mêmes de la création de richesses sur le territoire. Mais elle dépend aussi de la manière dont cette richesse est incorporée ou pas dans le foncier. Ce dernier peut, dans de nombreux cas, constituer également un placement financier (notamment du fait de la faiblesse des alternatives) sans lien direct avec sa valeur d'usage. On observe ce phénomène dans de nombreux pays où les marchés financiers sont sous-développés (Chine, Vietnam, Afrique subsaharienne,...). Et tout en n'étant pas une garantie de compétence, la taille des villes pourrait être au moins partiellement corrélée avec les capacités locales de mise en œuvre .

L'extrême variété et flexibilité opérationnelle des outils de captation de la plus value foncière rend donc très difficile l'élaboration d'une typologie sur laquelle pourraient se baser des ouvrages de type « guide méthodologique » à l'attention des collectivités locales. Des analyses systémiques globales doivent donc être menées pour chaque ville intéressée, afin d'identifier les outils et les modalités les mieux adaptés au contexte local, ainsi que les principaux freins et facteurs-clés de succès pour chacun d'entre eux.

Cet état de l'art atteint donc ici ses limites. Il nous a permis d'identifier les caractères généraux des différents outils, de décrire et de repérer des tendances, de caractériser globalement des contextes et des systèmes institutionnels plutôt propices à l'opérationnalisation de tel ou tel dispositif de capture de la plus-value. Mais ces éléments ne suffisent pas à expliquer la décision fiscale. **Les contingences locales, leur diversité et leurs interactions rendent impossible la mise au jour de corrélations simples, mécaniques, universelles** entre le contexte territorial et sociétal et les dispositifs de valorisation. On doit même se demander, à l'inverse, si la diversité des déterminants locaux ne débouche pas, à chaque fois, sur la conception d'outils spécifiques générés par une créativité et une inventivité qui ne sont rien d'autres que la mise au point de la solution systémique la plus équilibrée à un instant donné pour une coalition d'acteurs décideurs.

Pour aller au delà du constat descriptif et des corrélations générales, **il nous faut passer à une approche inductive, menée sur le terrain, qui seule permettra de reconstituer avec précision le contexte financier, institutionnel, politique, sociétal, structurel et conjoncturel** qui a présidé à la mobilisation de tels dispositifs. Elle permettra de comprendre la construction de compromis, l'enchaînement des décisions, la trajectoire multidimensionnelle (politique, financière, institutionnelle) de la décision de capturer une partie de la plus value foncière. A l'inverse, elle pourra également mettre à jour les facteurs bloquants qui empêchent la mise en œuvre d'autres outils, et ainsi évaluer le potentiel d'évolution en fonction de la consistance de ces facteurs bloquants et des évolutions contextuelles.

Cette analyse doit être menée de front pour l'ensemble des ressources mobilisables, qu'elles soient endogènes (impôts, taxes, transferts) ou exogènes (emprunts, Partenariats Public – Privé), car la rareté ou la raréfaction de la ressource financière peut être un facteur majeur qui entraîne l'innovation selon des modalités modelées par le contexte local, et souvent mixtes. Ainsi, les mécanismes de captation de la plus value foncière, en plus de reposer structurellement sur des partenariats avec le privé, peuvent prendre la forme de PPP à but spécifique (concessions d'aménagement) ou institutionnelles (développement conjoint public-privé), et servir de garantie à l'emprunt. Dans le cas des « Tax Increment Financing » (financement par l'augmentation des revenus de la fiscalité foncière) aux Etats - Unis, le recours à l'emprunt (garanti par les recettes foncières futures) est même au cœur du mécanisme. Et la présence ou pas d'alternatives de financement endogènes est un moteur majeur de leur création.

## VII. Quelles hypothèses de travail tirer de cette analyse ?

A partir des mécanismes qui semblent conditionner la mise en œuvre (ou non) d'outils de captation de la plus value foncière et leurs modalités opératoires, plusieurs hypothèses sont susceptibles de guider les analyses qui seront réalisées dans les villes qui participeront à la phase II de l'étude.

- Première hypothèse : **la mobilisation des finances locales** (y compris par le foncier) n'est pas un processus en apesanteur mais elle **est dépendante à la fois du le contrat social territorial<sup>73</sup> et des conditions de l'action publique**. Son évolution dépend donc de l'évolution de ce contrat social, de l'appréhension des besoins par les décideurs, et de l'offre de financement disponible. L'innovation et la recherche de nouveaux outils de financement n'interviendrait qu'après épuisement des moyens déjà à disposition, car l'évolution du contrat social entraîne une modification des équilibres, et donc des résistances possibles de la part de certains protagonistes.
- Seconde hypothèse : cette évolution nécessite **une cohérence des acteurs entre les besoins recensés et les capacités de financement**. En l'absence de cette combinaison proactive, si les intérêts des détenteurs du pouvoir sur les outils de financement ne sont pas les mêmes que ceux qui ressentent les besoins, ils ne mettront pas ces outils au service de ces derniers.
- Troisième hypothèse : **le choix des outils et des modalités de leur mise en œuvre n'induit pas de typologie rigide** (tel outil pour tel contexte). Certains outils sont plus adaptés que d'autres en fonction du type de besoins (secteur, investissement/fonctionnement, etc.). De même, certains outils semblent plus pertinents que d'autres en fonction du contexte local et de ses spécificités (facteurs culturels, maîtrise foncière, niveau de décentralisation et structuration institutionnelle, capacités de mise en œuvre, rapports de force entre protagonistes, etc.)<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Les normes et usages qui régissent localement les rapports des différents acteurs entre eux.

<sup>74</sup> On pourra tenter de vérifier dans les études de cas si la décentralisation apparaît comme une variable d'accélération ou de renforcement de la capacité à mobiliser la rente foncière. Plus généralement, il sera

- Quatrième hypothèse : **L'utilisation même des outils pourra progressivement permettre (ou pas) de construire un environnement qui la stabilisera.** Si elle est pérenne, cette utilisation pourra entraîner une adaptation des institutions, structures et une évolution du cadre juridique et réglementaire, une amélioration de son rendement, et une optimisation des coûts/bénéfices pour chacun des protagonistes. Des règles plus claires, une gouvernance plus transparente et une meilleure responsabilisation financière peuvent être des produits de cette évolution. Il faudra vérifier dans quelle mesure ces caractéristiques sont déterminantes pour le choix des outils, et s'ils sont nécessaires ou contingents.
- Cinquième hypothèse, étroitement liée aux deux précédentes : **la maîtrise d'ouvrage de l'utilisation des outils s'organise localement** en fonction d'une part, des capacités techniques disponibles, et d'autre part, des rapports de force entre protagonistes publics, reflétant les compétences réelles et non pas légales.

Ces hypothèses, si elles sont vérifiées, ont des implications majeures sur la problématique initiale, à savoir comment mobiliser les ressources locales au service du développement territorial. La problématique ne se résumerait pas à des questions de transfert de compétences et de moyens, mais mettrait en œuvre des modalités financières, opérationnelles et de gouvernance très diverses, associant dans des configurations d'une infinie variété, acteurs publics et privés, locaux et nationaux. C'est dans **l'optimisation de cet agencement** que résideraient les marges de progression les plus prometteuses. Comme elles constituent des évolutions entraînant nécessairement des résistances, il s'agit de limiter ces dernières et de maximiser l'impact positif des évolutions pour la majorité des protagonistes.

A cet égard, les études de cas qui seront réalisées lors de la seconde phase du projet devraient donc privilégier les situations qui prennent appui autant que possible sur des **situations de rupture, de déséquilibre ou d'évolution rapide, qui ouvrent plus d'espace pour la remise en cause des équilibres préexistants**, voire rendent cette remise en cause impérative.

L'échantillon retenu devrait également privilégier, dans une logique expérimentale, les territoires les plus dynamiques économiquement, pour ensuite étendre l'application des outils à d'autres villes et territoires, dont les capacités de mise en œuvre sont moindres.

Dans le même ordre d'idée, l'échantillon devrait comporter des villes qui mettent déjà en œuvre, même partiellement, des mécanismes de dialogue entre les acteurs, ou de consultation de la population, ceci afin d'intégrer à la réflexion les intérêts (rapport coût/bénéfice) des principaux acteurs quant à la mise en œuvre des outils de financement.

L'implication des divers protagonistes permet de donner une plus grande légitimité, stabilité et pérennité, voire efficacité, aux actions, et en tous cas de construire les espaces de communication

---

nécessaire de tenter de hiérarchiser les variables explicatives de la valorisation foncière qui ont été identifiées, ou de préciser celles qui sont déterminantes et celles qui semblent jouer un rôle plus secondaire.

qui faciliteront l'évolution des équilibres et l'émergence de nouveaux consensus. De ce point de vue, quatre niveaux de communication peuvent être distingués, et la conduite de l'ensemble du processus présuppose un pilote identifié et légitime.

1. La connaissance des besoins, qui recoupe l'analyse fine des intérêts et demandes des divers protagonistes. Ce niveau est la base indispensable à la construction de synergies collaboratives.
2. L'information des acteurs et des habitants peut permettre d'expliquer et de justifier les politiques et d'élargir leur base de soutien ainsi que de diminuer les résistances.
3. La consultation/concertation/co-construction, qui associe plus étroitement certains acteurs à l'élaboration des politiques.
4. La contractualisation/suivi, qui procure une information dans le temps sur les résultats, et permet de renforcer la durabilité des politiques et leur stabilité en leur procurant un large soutien au sein des secteurs économiques et de la société civile.

Pour résumer, cette étude plaide pour le déploiement d'une approche pragmatique lors de la seconde phase de l'étude, qui prenne en compte les réalités locales et les divers intérêts en jeu, en s'appuyant sur les opportunités de construire progressivement et de manière opportune<sup>75</sup> des outils de financement et des programmes d'action correspondants nécessairement imparfaits, mais évolutifs et consolidés au cours du temps.

## **VII. A ce stade de l'étude, quelles recommandations possibles pour les décideurs locaux ?**

A ce stade, plusieurs recommandations peuvent être tirées de cette revue de littérature, concernant la captation de la valeur foncière et immobilière à des fins de développement local :

1. Les outils de captation de la valeur foncière et immobilière sont d'une grande variété et flexibilité ; leur utilisation conjointe avec d'autres mécanismes de financement du développement urbain local peut être envisagée dans la plupart des villes. A partir d'une certaine taille, rares sont les territoires urbains qui ne peuvent pas mettre en pratique d'une manière ou d'une autre, et dans des proportions variables, certains de ces outils.
2. Le pré-requis à l'utilisation des outils est la convergence d'intérêt entre les différents acteurs publics directement impliqués dans la collecte des fonds et dans leur utilisation. Il s'agit ici des

---

<sup>75</sup> Ligne de conduite politique dans laquelle la tactique se détermine d'après les circonstances, en transigeant, si nécessaire, avec les principes.

acteurs publics qui vont directement mettre en œuvre l'outil dans ses diverses étapes : contrôle des leviers de création de valeur (foncier, réglementation urbaine, investissements publics divers, etc.), de la captation de la valeur (vente des terrains, droits, fiscalité, etc.) et de l'utilisation de son produit. Plus largement, tous les acteurs publics impliqués doivent y trouver leur intérêt, et il est important de faire une analyse préalable coût / bénéfice pour chacun d'eux, et pas seulement pour le secteur public dans son ensemble.

3. Si certains instruments sont simples à utiliser, d'autres nécessitent des conditions locales spécifiques, et pourront être réservés à des environnements institutionnels relativement sophistiqués. Par exemple certains outils nécessitent un cadastre, d'autres une mesure relativement précise et actualisée de l'évolution des valeurs immobilières, et d'autres encore l'existence d'un marché financier suffisamment mature.
4. La mise en œuvre et le perfectionnement des outils de captation de la valeur foncière et immobilière est un processus incrémental. Même si certaines situations de départ sont plus propices que d'autres, c'est à partir de leur utilisation et de l'évaluation de leurs résultats que les outils seront progressivement optimisés.
5. Dans tous les cas, une qualification adéquate du personnel et une structuration adaptée de l'institution qui met en œuvre l'outil sont des atouts majeurs pour optimiser rapidement son utilisation.
6. La transparence dans les modalités de fonctionnement permet à la fois l'optimisation de la répartition de la ressource et une meilleure acceptation de la part des citoyens. Cette transparence concerne à la fois la captation de la ressource (contributeurs, modalités de répartition, concurrence, etc.) et son utilisation (compensations, visibilité des actions financées).

## Annexe 1 : Etudes de cas issues de la littérature

Avec la contribution de Charlotte LAFITTE, chef de projet à CGLU/Commission des Finances Locales pour le Développement.

1. **São Paulo, Brésil :**
  1. Opérations Urbaines en Consortium et CEPAC
  2. Plan Directeur et vente de droits à construire (OODC)
2. **Bogota, Colombie :**
  1. Contribucion de Valorizacion
  2. Achat au prix préalable à l'annonce du projet - Nuevo Usme
  3. Participacion de Plus Valia ? (contre exemple)
3. **Medellin, Colombie :** Planes Parciales (remembrement)
4. **Santiago, Chili :** impact fee pour financer une route d'accès
5. **Hong Kong, Chine:**
  1. vente de droits d'usage des sols
  2. utilisation des droits d'usage des terrains alentour pour financer le réseau de transport public de masse (métro)
6. **Shanghai, Chine :** vente de droit d'usage
7. **Ho Chi Minh ville, Viet Nam :**
  1. vente de droits d'usage des sols
  2. partenariat public – privé = échange de terrains à bâtir contre la construction d'infrastructures
8. **Tokyo, Japon :**
  1. financement du métro par les terrains adjacents
  2. remembrement
9. **Mumbai, Inde :** opération d'aménagement Banda Kurla
10. **Bangalore, Inde :** financement d'un aéroport par la revente de terrains
11. **Hyderabad, Inde :** concession pour la production/gestion d'une ligne de métro avec développements immobiliers
12. **New Delhi, Inde :** financement d'un métro par la plus value foncière (contre exemple)
13. **Istanbul, Turquie :** vente de terrains publics
14. **Le Caire, Egypte :**
  1. vente de terres pour financer les infrastructures d'une ville nouvelle
  2. échange de terres publiques contre la production d'infrastructures par les partenaires privés
15. **Le Cap, Afrique du Sud :** vente de terrains publics
16. **Angola :** Huambo land readjustment (doc UN Habitat 2013)
17. **Addis Abeba :** vente de droits à construire (ACC 2015)
18. **Bénin :** les Registres Fonciers Urbains (Simonneau 2013)
19. **Paris, France :** ZAC Paris Rive Gauche
20. **Londres, Royaume Uni :** financement TOD par les plus values foncières
21. **Allemagne:** remembrement
22. **Californie, US :** Special Assessment

## Annexe 2: Bibliographie

ACOSTA RESTREPO P., 2009, Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia : reflexiones sobre las lecciones aprendidas del uso de la Contribución por Valorización para el proceso de implementación de la Participación en Plusvalía, VIII seminario de investigación urbana y regional

ADEF, les enjeux de la fiscalité foncière. Préface de Pierre Henri DERYCKE, ADEF, 1983

AFD, 2005, *Financer les investissements des villes des pays en développement*.

AFD, 2014, Financer la ville latino américaine, Savoirs Communs n°16

AFRICAN CENTRE FOR CITIES - ACC, 2015, *Urban infrastructure in Sub-Saharan Africa – Harnessing land values, housing and transport*, DFID.

ALBRECHT D., 12-13 octobre 2011, « How to finance social housing and public infrastructure from private land valorization in urban development projects. The example of Brazilian Cepacs », *Financing Social Housing – Investing in Urban Regeneration*, Johannesburg.

ALBRECHT, D., 2012, Quelques éléments de compréhension de la production de la ville à Shanghai, IPRAUS, non publié.

ALBRECHT, D, C. DA COSTA MOREIRA ET M. BOTLER, 2012, Les opérations urbaines, quel modèle pour la nouvelle métropole brésilienne ? Les exemples d'Água Espraiada à São Paulo et de Porto Maravilha à Rio de Janeiro, mis en parallèle avec l'aménagement « à la française », contribution au Colloque franco brésilien « Construire la métropole contemporaine », São Paulo, les 28-30 mars 2012.

AUDIN J., 2010 ?, Enjeux politiques et sociétaux de l'édification d'une armature juridique de la propriété privée en Chine – Le cas des expropriations et démolitions de logement dans les villes, Sciences Po.

BAHL R. AND J. MARTINEZ-VAZQUEZ, 2007, The property tax in developing countries: current practice and prospects, Lincoln Institute of land policy

BELL, S; (ED), 2008, La recherche scientifique et le développement en Afrique: idées nomades, Karthala.

BIRD, Richard et Enid SLACK (2003), International handbook of land and property taxation, Edward Elgar, Northampton, UK

CGLU, 2012, La valorisation du foncier: une voie pour financer les investissements urbains en Afrique ?

COMBY, J., ?, Comment fabriquer la propriété?; [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com)

COUNCIL OF DEVELOPMENT FINANCE AGENCIES (CDFA) – INTERNATIONAL COUNCIL OF SHOPPING CENTERS, 2007., Tax Increment Finance – Best practices reference guide.

DE CESARE C. M., 2012, *Improving Performance of the Property Tax in Latin America*, Lincoln Institute of Land Policy.

DURAND – LASSERVE, A., M. DURAND – LASSERVE ET H. SELOD, 2015, *Le système d'approvisionnement en terres dans les villes d'Afrique de l'Ouest – L'exemple de Bamako*, Forum pour le développement de l'Afrique, AFD – Banque Mondiale.

ENNIS, F, ed, 2003, *Infrastructure provision and the negotiating process*, Ashgate, coll. Urban and regional planning and development.

ERBA D. A., 2007, *Catastro multifinanciado aplicado a la definición de políticas de suelo Urbano*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

ERBA D. A., 2008, *El catastro territorial en los países Latinoamericanos*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

FIX M., ¿??, *Novas fronteiras imobiliarias: um caso exemplar de operação urbana*

FURTADO F. et ACOSTA Cl., 2012, *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: legislación, instrumentos y implementación*, Working paper, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

GUARNAY M. ET D. ALBRECHT, 2008, *La ville en négociation, une approche stratégique du développement urbain*, L'Harmattan.

HOCHET, P., 2012, *Les compétences foncières des communes rurales burkinabè – Les enjeux de mise en oeuvre d'un dispositif ambitieux*, in Les Notes de politique sde Negos – GRN n°14, novembre 2012.

HOCQUARD, H., C. HERNIOU ET D. ALBRECHT, 2009, *Evaluation d'une ligne de crédit municipal au Cap Vert*, AFD.

HONG, Yu-Hung et Needham B., Eds, 2007, *Analyzing land readjustment, Economics, law and collective action*, Lincoln Institute for Land Policy.

INGRAM, G.K. and YU-HUNG HONG,(2008), *Fiscal decentralization and land policies*, Proceedings of the 2007 land use conference, Lincoln Institute of Land Use Policy.

INGRAM G. K. ET YU-HUNG HONG Eds, 2010, *Municipal revenues and land policies – Proceedings of the 2009 Land Policy Conference*, Lincoln Institute of Land Policy.

INGRAM G. K. ET YU-HUNG HONG Eds, 2012, *Value capture and land policies – Proceedings of the 2011 Land Policy Conference*, Lincoln Institute of Land Policy.

LORRAIN D., 2011, *Shanghai ou une modernisation publique*, in Métropoles XXL en pays émergents, 2011.

LOZANO-GRACIA N. et al., 2013, *Leveraging Land to Enable Urban Transformation – Lessons from Global Experience*, World Bank Policy, Research Working Paper n° 6312.

MALERONKA, C. ET F. FURTADO, 2013, El Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construir (OODC): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de edificabilidades, Foro latinoamericano sobre instrumentos notables de intervención urbana, Quito, Ecuador, 5 mai 2013.

MELLAC, M., F. FORTUNEL et D. TRAN DAC, 2010, *La réforme foncière au Vietnam, Analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation des institutions aux échelons central et provincial*. Comité technique « Foncier et Développement », Agence Française de Développement, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, 195 p.

METEYER-ZELDINE F., 2009, *Qui Paie Quoi en matière de transport urbain – Guide de bonnes pratiques*, Agence Française de Développement.

MISCZYNSKI, Dean J. (2012), Special assessment in California: 35 years of expansion and restriction, in *Value capture and land policies – Proceedings of the 2011 Land Policy Conference*, Ingram et Hong, Lincoln Institute of Land Policy.

MULLER, A, 2005, Development of Danish taxation system, paper for a seminar on Property taxation held in Ankara, 10-14 Octobre 2005.

MURAKAMI, J. (2012), Transit value capture : New Town codevelopment models and land market updates in Tokyo and Hong Kong, in *Value capture and land policies – Proceedings of the 2011 Land Policy Conference*, Ingram et Hong, Lincoln Institute of Land Policy.

MUSIL, C. et D. LABBE (à paraître), « Projets et négociations : les moteurs de la conversion foncière dans la ville vietnamienne », in GOLDBLUM, C., PEYRONNIE, K. (ed.), *Villes émergentes et urbanisation en Asie du Sud-Est défis et opportunités – quels moyens d'action ?*, Ed. IRASEC – IRD

MUSIL, C. (à paraître), “Hong Kong’s “Rail-plus-Property” development, a model for financing public transport in developing South East Asian cities?”, in PARTHASARATHY Rengarajan, ZHANG Bing RABE Paul, *Urban Knowledge Network Asia - Future Challenges of Cities*, International Institute for Asian Studies and Amsterdam University Press.

NGUYEN LEROY, M. L., 2014, *Les enjeux de la nouvelle réforme foncière au Vietnam*, non publié.

ONU HABITAT, 2008, *Municipal financing and urban development*, Human Settlements Global Dialogue Series, n° 3.

ONU HABITAT, 2009a, *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous*.

ONU HABITAT, 2009c, *Guide to municipal finance*.

ONU HABITAT, 2011, *Public-Private Partnerships in Housing and Urban Development*.

- PADDI, 2012, *Le parc foncier, les mesures d'acquisition et de réserves foncières dans le cadre de projets de réaménagement urbain à composante transport*, Livret n°39, atelier du 7 au 11 mai 2012
- PAULAIS T., 2006, *Le financement du développement urbain dans les pays émergents : des besoins et des paradoxes*
- PAULAIS T., 2014, *Financing African Cities*,
- PETERSON G., 2009, *Unlocking land values to finance urban infrastructure*, Trends and policy options n°7, Banque Mondiale
- PETERSON G. AND O. KAGANOVA, 2010, *Integrating land financing into subnational fiscal management*, Policy Research Working Paper n°5409, Banque Mondiale
- PETERSON G. ET V. THAWAKAR, 2013A, *Capturing the value of public land for urban infrastructure – Centrally Controlled Landholdings*, Policy Research Working Paper n°6665, Banque Mondiale
- PETERSON G., 2013B, *Unlocking land values to finance urban infrastructure finance: international experience – Considerations for Indian policy*, Policy Research Working Paper n°6683, Banque Mondiale
- POON A., 2010, *Land and the ruling class in Hong Kong*
- POON A., 2011, *Hong Kong's land policy: a recipe for social trouble*
- POON A., 2012, *HKU Symposium speech*
- RENARD V. et Joseph COMBY, 1988, *L'impôt foncier*, PUF, coll. Que sais-je?
- ROCHEGUDE, A. ET C. PLANÇON, 2009, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier – Fiches pays*, Comité Technique « Foncier et Développement ».
- PREST, A.R., *The taxation of urban land*, Manchester University Press, 1981
- SALON D. AND S. SHEWMAKE, ???, *Opportunities for value capture to fund public transport: a comprehensive review of the literature with a focus on East Asia*, Asian Development Bank – Institute for Transportation and Development Policy
- SANDRONI, P. H., 2013, *Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en la financiación de grandes proyectos de desarrollo urbano: El caso de São Paulo*, Foro latinoamericano sobre instrumentos notables de intervención urbana, Quito, Ecuador, 5 mai 2013.
- SIMONNEAU, C., 2013, *Les registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière*, Comité Technique "Foncier et développement".
- SMOLKA M., 2013, *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and tools for Urban Development*, Lincoln Institute of Land Policy.

SMOLKA, M. et F. FURTADO, eds, 2014, Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy.

SUZUKI H. ET AL., 2015, Financing Transit-Oriented development with Land values: adapting land value capture to developing countries, Banque Mondiale.

TOUTAIN, O. ET V. RACHMUEHL 2013, « Le programme « Villes sans bidonvilles » au Maroc : un bilan social questionné dans un contexte urbain sous tension », in BARTHEL, P. –A. ET S. JAGLIN, *Quartiers Informels d'un monde arabe en transition : réflexions et perspectives pour l'action urbaine*, Conférences et Séminaires n°7, AFD.

UN HABITAT, 2009, Guide to Municipal Finance, UN Habitat, Nairobi.

UN HABITAT, 2013, Huambo land readjustment, Urban Legal case studies vol. 1.

VILMIN T. ET V. RENARD, 2002, Analyse comparative des structures d'aménagement en Europe – Allemagne, Angleterre, Espagne, Italie, Club Ville et Aménagement

WALTERS L. C., 2011, *Land and Property Tax: a policy guide*, UN Habitat & Global Land Tool Network.

WALTERS L. C., 2013 ?, *Land value capture in policy and practice*.

WARDROP, K., 2011, Public transit's impact on housing costs: a review of the literature, Insight from Housing Policy Research, Center for Housing Policy.

YANYUN MAN J. ET YU-HUNG HONG Eds, 2011, *China's local public finance in transition*, Lincoln Institute of Land Policy.

ZHIRONG J. Z. ET Chengxin Cao, 2012, *Land transfer fees for urban infrastructure development in China*, Working paper, Lincoln Institute of Land Policy.