

GRID LINES

Partager les connaissances, les expériences et les innovations dans les partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures

Exploiter la valeur du foncier pour financer les infrastructures urbaines

Les options des villes en matière de financement basé sur le foncier

George E. Peterson

Trouver les capitaux nécessaires au financement des infrastructures urbaines est un défi. Une solution consiste à « libérer » la valeur des biens fonciers urbains — par exemple en vendant des terrains publics pour récupérer les plus-values engendrées par les investissements en infrastructures. Les techniques de financement reposant sur le foncier jouent un rôle croissant dans le financement de l'infrastructure urbaine des pays en développement. Elles complètent d'autres méthodes de financement des investissements, telles que les emprunts des collectivités locales, et peuvent fournir, par le biais des prix, des informations qui renforcent l'efficacité du marché foncier urbain.

Le foncier est utilisé depuis longtemps comme instrument de financement des infrastructures. Lorsque le baron Haussmann reconstruisit Paris durant le Second Empire, il usa de l'autorité publique pour acquérir les terrains qui furent transformés ensuite en vastes avenues, ainsi que l'excédent de terrain situé le long des zones de reconstruction. Cet excédent servit de garantie aux emprunts qui financèrent la construction de nouvelles voies de circulation et de réseaux d'eau, de gaz naturel et d'égouts. Les plus-values foncières réalisées sur les propriétés acquises par la ville servirent à rembourser la dette publique.

Aujourd'hui, les financements tirés des biens fonciers deviennent rapidement une composante importante du financement de l'infrastructure urbaine dans les pays en développement, notamment là où les villes connaissent une croissance rapide. Le tableau 1 résume certains exemples récents de financement par le foncier et compare leur ampleur avec d'autres sources de financement des investissements urbains ou avec le capital total nécessaire. Les financements reposant sur le foncier sont d'une ampleur étonnante.

Comme composante d'une combinaison de financements des investissements, le financement tiré du foncier présente des avantages pratiques importants. La plupart des techniques de financement par le foncier produisent des recettes immédiates et permettent donc de réduire la dépendance vis-à-vis de l'endettement ainsi que les risques budgétaires liés au financement

par l'emprunt. En outre, les ventes de terrains et les droits d'aménagement uniques peuvent être plus faciles à administrer que les régimes d'impôt foncier exigeant d'évaluer régulièrement la totalité des biens imposables.

Les financements des infrastructures à partir du foncier peuvent se classer en trois catégories : les contributions des promoteurs, la récupération des plus-values et la gestion des biens fonciers.

Les contributions des promoteurs

Selon le principe de la contribution des promoteurs, ceux-ci doivent faire davantage que de construire des infrastructures sur leur propre chantier : ils doivent financer une partie ou la totalité du coût des infrastructures externes nécessaires à la fourniture de services publics sur le chantier. Les promoteurs sont donc tenus de construire les routes des lotissements et de contribuer au financement des principales routes d'accès aux terrains d'implantation. Il leur est parfois demandé aussi de contribuer au financement des réseaux principaux d'alimentation en eau et des systèmes d'évacuation et de traitement des eaux usées. Dans certains cas, la responsabilité des investissements est attribuée par le biais de partenariats public-privé. Dans les villes nouvelles situées à la périphérie du Caire, un promoteur privé a entrepris des investissements d'infrastructure, dont un grand nombre relève traditionnellement du secteur public, d'un montant de 1,45 milliard de dollars en contrepartie de l'octroi gratuit de terrains désertiques (voir tableau 1).

George E. Peterson est consultant en finances municipales et en investissements d'infrastructure auprès de la Banque mondiale et d'autres organisations internationales. Avant de prendre sa retraite, il a travaillé comme maître de recherches en finances publiques internationales à l'Urban Institute de Washington ; auparavant, il avait occupé les fonctions de directeur du Public Finance Center de l'Urban Institute. La présente note reprend les conclusions du livre éponyme du PPIAF à paraître dans la série « Tendances et orientations »

TABLEAU 1

Exemples de financements tirés du foncier dans les pays en développement

Lieu et activité	Montant du financement et emploi des fonds	Ampleur comparative
Le Caire, République arabe d'Égypte : vente aux enchères de terrains désertiques pour la construction de villes nouvelles (mai 2007, 2 100 hectares).	3,12 milliards de dollars destinés à couvrir le coût de la construction des infrastructures internes et d'une route entre les terrains d'implantation et le boulevard périphérique du Caire.	117 fois le total des impôts fonciers urbains perçus dans le pays ; équivaut à 10 % du total des recettes des administrations publiques nationales.
Le Caire, République arabe d'Égypte : construction par le secteur privé d'infrastructures « publiques » en contrepartie de terrains à bâtir (2005–aujourd'hui).	1,45 milliard de dollars d'investissements privés en infrastructures internes et externes, et transfert de 7 % des terrains aménagés au secteur public pour la construction de logements destinés aux ménages à revenu modeste.	Le projet fournira des infrastructures pour divers services de base sur plus de 3 300 hectares de terrains nouvellement aménagés sans que le secteur public ait à en supporter le coût financier.
Mumbai, Inde : vente aux enchères de terrains dans le nouveau centre financier (janvier 2006, novembre 2007, 13 hectares) par la Mumbai Metropolitan Regional Development Authority (MMRDA).	1,2 milliard de dollars destinés principalement à financer les projets du plan de transport régional métropolitain de Mumbai.	10 fois les dépenses d'équipement de la MMRDA durant l'exercice 05 ; 3,5 fois la valeur des obligations municipales émises par l'ensemble des administrations locales urbaines et des services publics locaux en Inde depuis 1995.
Bangalore, Inde : projet de vente d'excédents de terrain pour financer l'accès routier au nouvel aéroport construit dans le cadre d'un partenariat public-privé.	500 millions de dollars ou plus ; projet suspendu ; les terrains seront plutôt utilisés pour la construction de bâtiments ministériels et d'espaces industriels par le secteur public.	Selon les estimations, le produit minimum de la vente des terrains est bien supérieur au coût de la construction de la route et de l'acquisition de l'emprise.
Istanbul, Turquie : vente de l'ancienne gare routière municipale et de l'ancien emplacement administratif (mars et avril 2007).	1,5 milliard de dollars produit par la vente aux enchères et destiné à financer les dépenses d'investissement.	Les dépenses d'équipement municipales totales se sont montées à 994 millions de dollars durant l'exercice 05. Les emprunts municipaux destinés à financer les investissements en infrastructures se sont élevés à 97 millions de dollars en 2005.
Cape Town, Afrique du Sud : vente de terrains du Victoria and Albert Waterfront par Transnet, l'office national des transports (novembre 2006).	1 milliard de dollars, qui servira à recapitaliser Transnet et à appuyer ses investissements dans les infrastructures de transport essentielles au niveau national.	Le produit de la vente était supérieur aux dépenses d'équipement totales de Transnet durant l'exercice 06 ; équivaut à 17 % du plan d'investissement quinquennal dans les transports élaboré en 2006.
Bogotá, Colombie : prélèvements sur les plus-values.	1 milliard de dollars perçu en 1997–2007 et 1,1 milliard de dollars prévu pour 2008–15 ; les fonds sont utilisés pour financer le programme d'aménagement des rues et ponts de la ville.	Les prélèvements sur les plus-values financent 50 % des travaux d'aménagement des rues et des ponts. Autres sources de financement prévues : un prêt de 50 millions de dollars de la Société financière internationale ; une émission d'obligations internationales liées au peso d'un montant de 300 millions de dollars.

Source : Peterson, à paraître.

Le financement par le foncier peut produire des recettes immédiates et donc réduire la dépendance vis-à-vis de l'endettement

Les contributions des promoteurs sont devenues l'un des principaux mécanismes d'accroissement des investissements privés dans les infrastructures « publiques ». Les promoteurs recouvrent le coût de leur investissement en vendant les terrains aménagés. Il existe encore beaucoup de possibilités en ce qui concerne ce type de financement par le foncier. Aux États-Unis, par exemple, les taxes sur l'impact sont généralement conçues de façon à ce que la croissance urbaine finance elle-même le coût des infrastructures. Un promoteur de lotissements peut être tenu de payer jusqu'à 35 000 dollars par unité d'habitation standard pour financer les infrastructures construites hors des terrains d'implantation en réponse à l'urbanisation.

Les taxes sur l'impact bien conçues sont basées sur des plans d'aménagement urbain qui identifient l'augmentation des coûts d'infrastructure liée aux aménagements réalisés dans divers endroits d'une zone urbaine. Dans la pratique, il peut être difficile de procéder à des analyses formelles de ce type dans les pays en développement en raison de la planification et des données qu'elles exigent. Pour autant, des versions simples de la taxe d'aménagement seront probablement utilisées pour transférer une plus grande partie des coûts

d'infrastructure publique aux promoteurs privés et, en fin de compte, aux acheteurs de nouveaux logements et emplacements commerciaux.

Récupération des plus-values

La récupération des plus-values repose sur le principe selon lequel les effets bénéfiques des investissements en infrastructures urbaines sont capitalisés dans la valeur des terrains. Les investissements publics étant à l'origine de l'augmentation de la valeur des biens fonciers, de nombreux économistes fonciers ont fait valoir que l'État devait prélever une partie des plus-values pour financer ses investissements. Les autorités publiques ont utilisé divers instruments pour récupérer les plus-values foncières créées par les investissements d'infrastructure. Le prélèvement sur les plus-values, qui consiste à prélever une taxe ponctuelle sur les plus-values foncières, fait partie de ces instruments. La plupart des pays ont eu recours, à un moment ou un autre, au prélèvement sur les plus-values, dont les taux se situent généralement entre 30 et 60 % des plus-values foncières attribuées aux projets d'infrastructure.

À l'époque moderne, les prélèvements sur les plus-values se sont révélés difficiles à administrer. Identifier avec précision, parcelle par parcelle, les plus-values foncières qui résultent de projets de travaux publics est un exercice difficile et une source de litiges. Par ailleurs, les taux d'imposition — 30 à 60 %, voire davantage — sont si élevés qu'il est impossible de les appliquer si l'on est dans l'impossibilité de mesurer l'assiette fiscale avec précision. Pour cette raison, les prélèvements sur les plus-values ont cessé d'être prisés comme source majeure de recettes, souvent à la suite de décisions de justice remettant en cause le processus d'évaluation.

La Colombie utilise depuis longtemps une forme de prélèvement sur les plus-values, la *contribución por mejoras*, pour financer les travaux publics. Toutefois, l'utilisation de cet instrument a fortement diminué dans les années 80 et 90 pour les mêmes raisons qu'ailleurs : il était difficile d'évaluer les plus-values foncières dues à des projets d'infrastructure, et le processus engendrait des frais administratifs élevés ainsi que d'innombrables conflits juridiques. Durant les dernières années, toutefois, Bogotá a simplifié sa démarche et transformé le prélèvement sur les plus-values en une taxe d'infrastructure générale moins étroitement liée aux plus-values foncières.

Plutôt que d'estimer, parcelle par parcelle, les plus-values foncières découlant de projets d'investissement particuliers, Bogotá a intégré son programme d'aménagement des rues et des ponts dans un ensemble de projets de travaux publics à l'échelle de la ville, le tout étant financé en partie par une redevance pour travaux d'amélioration à l'échelon municipal qui varie grosso modo selon les zones d'effets positifs et d'autres facteurs. Cette démarche a permis à Bogotá de faire à nouveau de la *valorización* un instrument efficace de financement des infrastructures. Cette approche est reproduite dans l'ensemble de la Colombie.

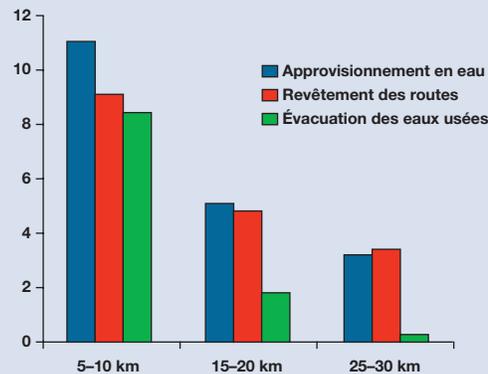
La récupération des plus-values foncières grâce aux ventes de terrains publics est une autre façon de recouvrer le coût des infrastructures publiques. Elle consiste à vendre des terrains qui se sont appréciés du fait d'investissements en infrastructures. Si le secteur public est propriétaire du terrain, il peut internaliser les effets positifs des investissements publics et récupérer les plus-values en vendant des terrains. La Chine a financé ainsi une grande partie de ses investissements en infrastructures urbaines. Dans le cas de grands projets routiers urbains, les municipalités peuvent transférer les terrains bordant la route à un organisme d'aménagement public-privé. Cet organisme emprunte des fonds en offrant le terrain comme garantie, finance la construction de la route, puis rembourse la dette et dégage un bénéfice en vendant ou en cédant en leasing le terrain qui s'est apprécié grâce à l'accès au réseau routier.

L'exemple de la zone métropolitaine de Recife (Brésil) illustre la possibilité de recouvrer les frais d'infrastructure grâce à l'augmentation de la valeur des terrains. Le graphique 1 montre comment la valeur des biens fonciers est influencée par divers types d'investissements en infrastructures urbaines à des distances variables du centre-ville. Selon l'auteur, en moyenne,

GRAPHIQUE 1

Les investissements d'infrastructure provoquent une nette augmentation de la valeur des terrains à Recife (Brésil)

Plus-values selon la distance par rapport au centre-ville (dollars par mètre carré)



Source : Smolka 2007

les investissements dans les systèmes d'évacuation des eaux usées produisent des plus-values foncières égales à 3,03 fois le coût des investissements, le revêtement des routes produit des plus-values égales à 2,58 fois le coût des investissements et l'approvisionnement en eau par canalisations produit des plus-values égales à 1,02 fois le coût des investissements.

Gestion des biens fonciers

La récupération des plus-values consiste à recouvrer les plus-values foncières attribuées spécifiquement aux investissements d'infrastructure. La gestion des biens fonciers tient compte du fait que le bilan de nombreuses entités publiques comprend une forte proportion de propriétés et biens fonciers urbains. Dans le même temps, les villes où sont situés ces biens souffrent d'une forte pénurie d'infrastructures. Dans ces conditions, il peut être logique que les autorités publiques échangent des avoirs fonciers contre des infrastructures. Elles peuvent le faire en vendant ou en cédant en leasing des terrains publics et en utilisant le produit des transactions pour financer des investissements en infrastructures. Au lieu d'utiliser les instruments de financement reposant sur le foncier pour financer des projets d'investissements individuels, les entités publiques procèdent à un examen stratégique de leur bilan et décident d'échanger des terrains sous-utilisés ou non bâtis contre des infrastructures.

Plusieurs transactions résumées au tableau 1 appartiennent à cette catégorie. Comme on peut le voir, les ventes de terrains urbains peuvent produire d'importantes recettes. Dans le même temps, la vente de parcelles de valeur non bâties accélère les investissements privés dans des endroits essentiels à l'aménagement urbain. Les principes qui sous-tendent les transactions sont aussi importants que les recettes : les autorités municipales et les organismes chargés des

Le financement basé sur le foncier comporte aussi des risques importants

infrastructures doivent adopter des politiques plus stratégiques en matière de gestion des biens fonciers. Un élément essentiel de cette démarche consiste à vendre des terrains urbains non essentiels de sorte que l'autorité locale puisse concentrer ses ressources financières et ses activités de gestion sur ses responsabilités fondamentales en matière d'infrastructure. La vente de terrains publics a aussi l'avantage d'orienter les investissements privés là où ils sont le plus productifs et de combler les lacunes de l'aménagement urbain.

Les risques du financement basé sur le foncier

Le financement des infrastructures reposant sur les biens fonciers comporte des risques importants :

- *Les marchés fonciers urbains sont instables et les transactions récentes sont peut-être le signe d'une bulle foncière.* Les prix fonciers urbains ne peuvent pas augmenter continuellement de 20 à 30 % par an dans les pays en développement. Il est donc essentiel de consacrer le produit des ventes de biens fonciers ou d'autres formes de financement basé sur le foncier aux investissements d'infrastructure et non aux budgets d'exploitation dans lesquels les dépenses courantes risquent de dépendre d'attentes irréalistes en matière d'augmentation des prix fonciers.
- *Les ventes de biens fonciers manquent souvent de transparence et de responsabilisation.* Une grande partie des ventes de biens fonciers a lieu hors budget par le biais de négociations privées. Des études ont montré que les enchères concurrentielles peuvent accroître fortement les recettes — au point de décupler, dans certains cas, le prix du mètre carré de terrain. Il est tout aussi important de rendre compte au public, de façon transparente, de l'utilisation des recettes. Sinon, l'ampleur des montants produits par les ventes de terrains invite à la corruption et à l'accaparement administratif par l'organisme qui détient les titres de propriété des terrains concernés.
- *Les administrations publiques peuvent être tentées de recourir à une politique de zonage restrictive pour faire augmenter la valeur des terrains ou d'abuser du système de contribution des promoteurs lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés financières.* De telles pratiques peuvent nuire à l'économie locale, gonfler excessivement les prix immobiliers et créer des distorsions dans l'aménagement urbain.

Conclusion

Le financement basé sur les biens fonciers offre de puissants instruments susceptibles de contribuer au financement des investissements en infrastructures urbaines. Une aire urbaine qui envisage d'adopter cette stratégie pourrait logiquement commencer par procéder à l'inventaire des biens fonciers détenus par les organismes publics. Un tel inventaire permettrait de déterminer l'usage présent de ces biens ainsi que leur valeur marchande. L'autorité locale peut décider alors quelles parcelles de terrain contribueraient davantage à l'aménagement urbain si elles étaient vendues à des promoteurs privés, le produit des ventes étant destiné à financer les investissements d'infrastructure. Une fois l'inventaire terminé, l'autorité locale réalise généralement que les organismes publics possèdent beaucoup plus de terrains non aménagés qu'elle ne l'avait soupçonné.

Ensuite, l'autorité locale doit étudier la possibilité d'imposer des contributions de promoteurs et d'autres redevances de ce type. Des analyses préliminaires réalisées dans le cas de Mumbai (Inde), par exemple, ont conclu que si la ville veut financer son ambitieux plan d'aménagement à long terme, les taxes sur les promoteurs ou de nouvelles techniques similaires de financement basé sur le foncier devraient produire plus de 10 milliards de dollars pour financer les investissements d'infrastructure. Les promoteurs acceptent de s'acquitter de ce genre de frais (répercutés sur les acheteurs) s'ils contribuent à simplifier le processus d'approbation des projets d'aménagement.

La récupération des plus-values peut alors combler certaines lacunes spécifiques des plans de financement des infrastructures. Une généralisation des prélèvements sur les plus-values, telle que celle mise en œuvre à Bogotá, devient politiquement acceptable lorsque la majorité de la population estime que les avantages des travaux d'infrastructure sont supérieurs aux coûts fiscaux. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des aménagements routiers et d'autres projets de transport dont les effets bénéfiques sont très visibles.

Références

Peterson, George E. À paraître. « Exploiter la valeur du foncier pour financer les infrastructures urbaines. » Série « Tendances et orientations ». Washington : PPIAF.

Smolka, Martim. 2007. *La regulación de los mercados de suelo en America Latina: cuestiones claves*. Document présenté au séminaire intitulé *10 años de la ley 388 de 1997: sus aportes al ordenamiento urbano y la consolidación de políticas de suelo*, Bogotá. <http://www.territorioysuelo.org>.

