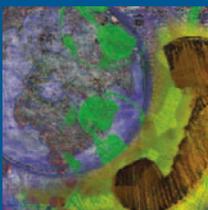


CONTRIBUER  
À L'ÉLIMINATION  
DE LA PAUVRETÉ GRÂCE  
À LA PARTICIPATION  
DU SECTEUR PRIVÉ  
DANS LES INFRASTRUCTURES



# Exploiter la valeur du foncier pour financer les infrastructures urbaines

George E. Peterson



BANQUE MONDIALE



**PPIAF**

FONDS DE CONSEIL EN INFRASTRUCTURE PUBLIQUE-PRIVÉE

**Exploiter la valeur  
du foncier pour financer  
les infrastructures  
urbaines**



CONTRIBUER  
À L'ÉLIMINATION  
DE LA PAUVRETÉ GRÂCE  
À LA PARTICIPATION  
DU SECTEUR PRIVÉ  
DANS LES INFRASTRUCTURES

# Exploiter la valeur du foncier pour financer les infrastructures urbaines

George E. Peterson



**BANQUE MONDIALE**



**PPIAF**

FONDS DE CONSEIL EN INFRASTRUCTURE PUBLIQUE-PRIVÉE

© 2009 Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Téléphone : 202-473-1000  
Internet : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
Courriel : [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

Tous droits réservés

1 2 3 4 12 11 10 09

Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale. Les constatations, interprétations et conclusions qui y sont présentées ne reflètent pas nécessairement les vues des Administrateurs de la Banque mondiale ou des pays qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent document n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement qu'elle reconnaît ou accepte ces frontières.

#### **Droits et licences**

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Pour obtenir cette autorisation, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, au Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, États-Unis ; téléphone : 978-750-8400 ; télécopie : 978-750-4470 ; site web : [www.copyright.com](http://www.copyright.com).

Pour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, envoyez votre demande par courrier à l'adresse suivante : Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, États-Unis ; par télécopie : 202-522-2422 ; ou par courriel : [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

ISBN : 978-0-8213-8327-8

eISBN : 978-0-8213-8331-5

DOI : 10.1596/978-0-8213-8327-8

#### **Données du catalogage à la *Library of Congress* (Bibliothèque du Congrès)**

Peterson, George E.

Unlocking land values to finance urban infrastructure / George E. Peterson.

p. cm. -- (Trends and policy options ; no. 7)

Inclut une bibliographie et un index.

ISBN 978-0-8213-8327-8 -- ISBN 978-0-8213-8331-5 (electronic)

1. Infrastructure (Economics)--Finance. 2. Public land sales. 3. Land use, Urban. I. World Bank. II. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. III. Title.

HC79.C3P48 2008

333.1'6--dc22

2008037307

Couverture : Naylor Design, Inc.

---

# SOMMAIRE

---

<b>PRÉFACE</b>	<b>ix</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>xiii</b>
<b>PRÉSENTATION DE L'AUTEUR</b>	<b>xv</b>
<b>ABRÉVIATIONS</b>	<b>xvii</b>
<b>APERÇU</b>	<b>1</b>
<b>1. INTRODUCTION AU FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE URBAINE GRÂCE AU FONCIER</b>	<b>17</b>
Objet de l'ouvrage	18
Financement d'infrastructures à partir du foncier et partenariats public-privé	26
Les risques du financement reposant sur le foncier	27
Structure de l'ouvrage	30
<b>2. LES PRINCIPES QUI SOUS-TENDENT LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT PAR LE FONCIER : L'EXPÉRIENCE DES PAYS DÉVELOPPÉS</b>	<b>31</b>
Capitalisation des effets bénéfiques et récupération des plus-values foncières	32
Contributions des promoteurs et taxes sur l'impact	44
Gestion des biens fonciers et vente de terrains	48
Leçons pour la gestion des biens fonciers	50

<b>3. FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES BASÉ SUR LE FONCIER</b>	<b>55</b>
<b>DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT</b>	
Investissements des promoteurs dans l'infrastructure :	56
les villes nouvelles du Caire (Égypte)	
Prélèvements sur les plus-values : Bogotá et Cali (Colombie)	61
Récupération des plus-values foncières par le biais de ventes	66
de terrains dans le cadre de projets majeurs : Chine et Inde	
Vente de droits d'aménagement : São Paulo (Brésil)	76
Contributions des promoteurs et frais sur l'impact : Santiago (Chili)	78
<b>4. AJUSTEMENTS DE BILAN ET GESTION DES BIENS FONCIERS</b>	<b>81</b>
Convertir les terrains municipaux en infrastructures municipales	82
Vente de terrains municipaux et nationaux : Istanbul (Turquie)	84
Transnet : vente du Victoria and Albert Waterfront en	86
Afrique du Sud	
Autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbai :	90
le complexe de Bandra-Kurla à Mumbai (Inde)	
Enchères foncières aux marges des villes : Le Caire (Égypte)	95
Vente et aménagement de terrains à Fort Bonifacio :	98
zone métropolitaine de Manille (Philippines)	
<b>5. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉFLEXIONS</b>	<b>103</b>
Opportunités en matière de politique publique	106
Risques et limites du financement par le foncier	110
<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>113</b>
<b>ENCADRÉ</b>	
2.1 Financement par le foncier dans la ville nouvelle	34
d'Orestad (Danemark)	
2.2 Application des prélèvements sur les plus-values en Pologne et	39
à Sydney (Australie)	
2.3 Financement par le foncier et reconstruction de Paris	43
2.4 Le système de taxes sur l'impact de Phoenix (Arizona)	47
2.5 World Trade Center et investissements en infrastructures,	51
Autorité portuaire de New York et du New Jersey	

3.1	Madinaty : aménagement en infrastructure par un partenariat public-privé au Nouveau Caire (Égypte)	60
3.2	Programme de valorización à Cali (Colombie)	65

## TABLEAUX

1	Ampleur du financement par le foncier dans quelques projets de pays en développement	3
2	Instruments de financement reposant sur le foncier	14
1.1	Budget d'équipement représentatif	19
1.2	Plus-values foncières et coût des infrastructures à Recife (Brésil)	23
2.1	Composition des actifs municipaux de Dallas (Texas) (millions de dollars)	49
3.1	Part de la valorización dans les recettes municipales de Bogotá et Cali (Colombie), 1980–1990	62
3.2	Investissements dans les aéroports urbains d'Inde	69
3.3	Réglementation relative à l'acquisition et à la revente de terrains publics dans certains endroits d'Asie	72
4.1	Importance des biens fonciers à Changsha, province du Hunan (Chine) 2002	83
4.2	Ventes de biens publics à Istanbul (Turquie) 2003–2007	85
4.3	Résumé du projet de vente du Victoria and Albert Waterfront en Afrique du Sud	87
4.4	Résumé du projet de complexe de Bandra-Kurla à Mumbai (Inde)	92
4.5	Ventes de terrains par l'Autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbai dans le complexe de Bandra-Kurla à Mumbai (Inde)	93
4.6	Résumé du projet d'enchères foncières au Caire (Égypte)	97
4.7	Résumé des ventes et aménagements de terrains à Fort Bonifacio dans la zone métropolitaine de Manille (Philippines)	99
5.1	Ampleur du financement par le foncier dans quelques projets de pays en développement	104
5.2	Instruments de financement reposant sur le foncier	108



## PRÉFACE

Dans l'ensemble des pays en développement, la croissance des villes pose un problème de financement des infrastructures. Il faut investir dans l'infrastructure pour fournir des services de base aux quartiers urbains récemment créés. Ces investissements sont nécessaires pour répondre aux besoins d'approvisionnement sûr et fiable en eau, appliquer des normes plus exigeantes en matière d'évacuation et de traitement des eaux usées et des déchets solides, et satisfaire les besoins de transport de populations dont le désir de mobilité augmente en même temps que les revenus. L'investissement dans les infrastructures est essentiel aussi à la productivité économique des villes.

Traditionnellement, le financement de l'infrastructure urbaine provient de trois sources : l'épargne d'exploitation des collectivités locales, les subventions d'administrations publiques de niveau plus élevé et l'emprunt. Chacune de ces sources de financement est maintenant soumise à des contraintes. Les budgets locaux peinent à financer les services de fonctionnement de base, y compris l'entretien de l'infrastructure existante. Les niveaux plus élevés de collectivités locales doivent souvent, au nom d'une gestion prudente des finances publiques, limiter leurs subventions aux villes. Les politiques de décentralisation ayant délégué la responsabilité de certains services aux échelons inférieurs des collectivités locales, il leur est demandé de financer une plus grande partie du budget d'équipement des villes avec leurs propres ressources. L'emprunt local a contribué à financer la croissance des investissements dans l'infrastructure urbaine, mais les sources de revenus des collectivités locales ne permettent souvent pas d'assurer correctement un accroissement sensible de la dette de ces collectivités.

Le présent ouvrage examine une autre option importante en matière de financement des infrastructures locales : l'exploitation des plus-values foncières à des fins d'investissement public. La valeur des terrains est très sensible aux investissements d'infrastructure et à la croissance économique urbaine.

Les travaux publics, tels que la construction de routes et les investissements dans l'alimentation en eau et les transports en commun, produisent des avantages qui se reflètent immédiatement dans la valeur des terrains avoisinants. Dans les pays en développement, de nombreuses villes n'ont pas suffisamment utilisé les terrains publics dont la valeur augmenterait s'ils étaient vendus et convertis en actifs équipés d'infrastructure. L'exploitation de la valeur des terres a constitué un élément important de la stratégie d'investissement des pays occidentaux dans le cadre du financement des infrastructures urbaines au XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque la croissance des villes était à son apogée. Le recours aux actifs fonciers pour financer les infrastructures, parallèlement à l'utilisation d'autres instruments de financement, présente plusieurs avantages. La plupart des instruments de ce type produisent des recettes immédiates, ce qui facilite le financement de gros projets d'investissement. La mobilisation de financements par le biais de transactions foncières, par ailleurs, a pour effet d'émettre des signaux de prix qui renforcent l'efficacité des marchés fonciers urbains et contribuent à rationaliser l'aménagement des villes.

Les fonds tirés des biens fonciers deviennent rapidement une importante source de financement des infrastructures urbaines des pays en développement. Beaucoup d'exemples examinés dans le présent ouvrage portent sur des recettes immédiates situées entre un et trois milliards de dollars, chiffres très élevés en comparaison des budgets d'investissement totaux et d'autres sources de financement des investissements urbains dans les pays en développement. Une des grandes qualités du présent ouvrage est qu'il étudie le fonctionnement pratique de divers instruments de financement reposant sur le foncier dans un grand nombre de pays. D'un point de vue local, il est souvent beaucoup plus simple, au plan institutionnel, de vendre une parcelle inutilisée de terrain située au centre d'une agglomération ou de facturer des frais d'impact aux promoteurs pour la réalisation de nouvelles constructions, que de mettre en place un système de fiscalité foncière complet.

Si les ventes de terrains, les prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration) et les taxes sur les promoteurs peuvent fournir une partie de la réponse à la question du financement des infrastructures urbaines, ils peuvent aussi, s'ils sont mal appliqués, créer de nouveaux types de risques. L'ampleur même des recettes en jeu engendre des risques de favoritisme, de corruption et d'abus de pouvoir. Les gouvernements locaux ne peuvent pas considérer les instruments de financement basés sur le foncier comme des sources de recettes ordinaires à long terme destinées à financer leurs budgets de fonctionnement. Il s'agit plutôt d'instruments de financement des investissements, dont les recettes devraient être consacrées aux budgets d'équipement et à la réalisation de progrès substantiels en matière de capacités d'infrastructure.

La Banque mondiale est déterminée à développer et à diffuser les connaissances sur les pratiques optimales dans le monde pour aider ses clients à mobiliser des fonds grâce à l'utilisation responsable de techniques de financement basées sur le foncier qui contribuent de surcroît à promouvoir un aménagement urbain efficace. Nous devons mieux comprendre le fonctionnement de ces instruments, dont l'application s'accélère à un rythme dont nous commençons

seulement à prendre conscience. Il existe des possibilités d'améliorer la transparence et d'accroître les recettes publiques en vendant des terrains aux enchères publiques, de dresser l'inventaire de biens fonciers et de les gérer de façon stratégique pour libérer des actifs sous-utilisés en vue de financer des infrastructures et d'exploiter dans l'intérêt général les plus-values foncières créées par les investissements de grande ampleur dans l'infrastructure urbaine. Comme le montre clairement le présent ouvrage, les transactions basées sur le foncier présentent d'intéressantes possibilités pour combler le déficit de financement en matière d'infrastructures et contribuer au développement des villes. Pour nos clients, le défi consiste à saisir ces occasions en respectant de solides principes de gouvernance et de mise en œuvre. Nous nous réjouissons à la perspective de contribuer à cette entreprise cruciale.

Katherine Sierra  
Vice-présidente pour le développement durable  
Banque mondiale



---

## REMERCIEMENTS

---

L'auteur tient à remercier Mats Andersson, Alain Bertaud (consultant), Ellen Hamilton, Gregory Ingram (Lincoln Institute of Land Policy), Johannes Linn (Brookings Institution), Jorge Rebelo, Hiroaki Suzuki, Clemencia Torres de Mästle et Sameh Wahba, ainsi que les participants aux séminaires et réunions d'examen organisés à la Banque mondiale, pour leurs précieuses observations sur ces travaux et leurs suggestions en ce qui concerne les documents de référence et l'analyse. L'auteur remercie tout particulièrement les pairs examinateurs pour leurs encouragements et leurs suggestions : Robert Buckley (Fondation Rockefeller), Mila Freire et Abhas Jha. Les activités du projet ont été dirigées par Patricia Annez, qui a fourni de précieux conseils tant sur le contenu des travaux que sur leur présentation. Le financement a été assuré par le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée, dont le directeur, Jyoti Shukla, a contribué à mieux cibler le message sur le public visé. L'auteur tient aussi à remercier tout particulièrement Mercedes Aleman et Oriane Raulet pour leur aide dans les parties espagnoles et françaises du manuscrit, à Katia Nemes et Xiaofeng Li pour leur contribution exceptionnelle dans tous les aspects du soutien administratif et à Janique Racine pour la gestion du processus de publication. Le présent ouvrage a été réalisé sous la direction générale d'Abha Joshi-Ghani, chef sectoriel, et de Laszlo Lovei, directeur, auxquels nous exprimons notre reconnaissance pour leur soutien et leurs suggestions.



---

## PRÉSENTATION DE L'AUTEUR

---

**George E. Peterson** est consultant en finances publiques, en infrastructures urbaines et en gestion urbaine auprès de la Banque mondiale et d'autres organisations internationales. Il a travaillé pendant dix ans comme maître de recherche en finances publiques internationales à l'Urban Institute ; auparavant, il avait occupé les fonctions de directeur du Public Finance Center de l'Urban Institute. Parmi ses publications récentes figurent les titres suivants : *Lessons for the Urban Century: Decentralized Infrastructure Finance in the World Bank* (co-auteur, Banque mondiale 2008), *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland, and South Africa* (codirecteur de publication, Banque mondiale et Sage Publications 2007) et *Decentralization in Asia and Latin America* (codirecteur de publication, Edward Elgar 2006). L'American Society of Public Administration lui a remis le prix Donald C. Stone pour ses recherches dans le domaine des finances intergouvernementales et de la gestion intergouvernementale.



# ABRÉVIATIONS

BCDA	Bases Conversion Development Authority (organisme chargé de la reconversion des bases militaires)
BIAL	Bangalore International Airport Limited
IFC	International Finance Corporation (Société financière internationale)
JLE	Jubilee Line Extension (prolongement de la ligne Jubilee)
MMRDA	Mumbai Metropolitan Regional Development Authority (Autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbai)
NUCA	New Urban Communities Authority (Autorité des nouvelles communautés urbaines)
SAD	Société andine de développement
SEZ	Special Economic zone (zone économique spéciale)
UDA	Urban Development Authority (Autorité d'aménagement urbain)

## Devises

\$A	Dollar australien
Col\$	Peso colombien
DKr	Couronne danoise
€	Euro
F	Franc français
£	Livre sterling
£E	Livre égyptienne
₱	Peso philippin
R	Rand sud-africain

Re	Roupie indienne ; pluriel = Rs ; 1 crore = 10 millions de roupies
R\$	Real brésilien
TL	Lire turque
US\$	Dollar des États-Unis
Y	Yuan chinois

## APERÇU

Au cours des 25 prochaines années, la population des villes des pays en développement augmentera de près de deux milliards de personnes, ce qui représente environ 90 % de la croissance de la population mondiale. Il en résultera une énorme demande d'infrastructures. Il faudra procéder à des investissements dans ce domaine pour faire des villes des lieux de production économique efficaces, fournir des services de base à une population plus nombreuse et améliorer les services publics en fonction des revenus des ménages. Dans le même temps, la croissance démographique et économique entraînera une augmentation de la valeur des propriétés et terrains urbains. La capacité des villes à financer leurs besoins en infrastructures dépendra en grande partie de leur aptitude à exploiter une partie de ces gains et à les consacrer au financement de l'infrastructure.

Le présent ouvrage examine les diverses façons dont la valeur des biens fonciers, au-delà du rôle qu'elle joue dans la fiscalité foncière, peut être utilisée pour financer l'investissement en infrastructures urbaines. L'ouvrage analyse les principes qui sous-tendent diverses techniques de financement tiré des biens fonciers, leur efficacité théorique et, surtout, les enseignements qu'il est possible de tirer d'initiatives pratiques visant à convertir ces principes en pratiques concrètes dans les pays en développement. Une grande partie de ces applications pratiques se caractérisent par une utilisation innovante des partenariats public-privé.

Le foncier joue depuis longtemps un rôle dans le financement de l'infrastructure urbaine. À ses débuts, la ville de New York a financé ses premiers bâtiments publics, notamment un terminal de ferry sur l'East River, en vendant des parcelles, appelées *water lots*, composées de terrains situés en bordure de la rivière et assorties de droits d'aménagement des eaux. Quelques années plus tard, New York finança la construction de son hôtel de ville grâce à la vente d'autres *water lots*, cette fois dans le cadre d'une forme de partenariat public-privé (« contribution des promoteurs ») selon laquelle la ville acceptait de construire et

d'entretenir un bassin avec les deniers publics, mais exigeait que les acheteurs privés de *water lots* remblaient leurs parcelles de manière à prolonger la partie terrestre de Manhattan le long de la rivière et construisent des quais privés. Lorsque le baron Haussmann reconstruisit Paris durant le Second Empire, il usa de l'autorité publique pour confisquer puis 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 contribuèrent au remboursement de la dette publique.

Les fonds tirés du foncier deviennent rapidement une composante importante du financement de l'infrastructure urbaine des pays en développement, notamment là où les villes connaissent une croissance rapide. Étonnamment, pourtant, l'ampleur de ce type de financement a suscité peu d'intérêt. Le tableau 1 résume certains exemples de financement par le foncier mentionnés dans le présent ouvrage et compare l'ampleur des financements avec d'autres sources de financement des investissements urbains ou avec le capital total nécessaire.

### **Le financement reposant sur le foncier est-il un « financement aux conditions du marché » ?**

L'expression « financement aux conditions du marché » tend à avoir un sens particulier et précis lorsqu'elle est appliquée aux investissements en infrastructures publiques : elle désigne les emprunts effectués sur le marché privé aux taux d'intérêt du marché. Ainsi, le financement aux conditions du marché des investissements en infrastructures municipales désigne habituellement le financement d'investissements municipaux par l'emprunt — plus précisément grâce à des emprunts réalisés sur le marché privé aux conditions du marché. Les financements tirés des biens fonciers sont une autre forme de financement aux conditions du marché. La vente au secteur privé de terrains appartenant au domaine public à l'occasion de ventes publiques est une opération commerciale permettant de lever des fonds aux conditions du marché. Les prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration) visent à récupérer une partie de l'augmentation de la valeur marchande des terrains due aux investissements en infrastructures. Les taxes sur l'impact visent à facturer aux promoteurs le coût commercial de l'expansion des infrastructures nécessitée par leurs projets d'aménagement. Lorsqu'ils sont bien conçus, tous ces instruments intègrent directement les principes du financement commercial et contribuent au fonctionnement efficace du marché foncier urbain. Lorsqu'ils sont mal conçus, en revanche, ils peuvent fausser le fonctionnement des marchés financiers et fonciers ou servir à contourner complètement le marché au profit de la planification directe ou de transactions financières privées.

### **Le financement des infrastructures par le foncier est-il économiquement efficient ?**

Le principe suivant sous-tend l'utilisation d'instruments de financement reposant sur le foncier pour financer les infrastructures : *les retombées positives*

**Tableau 1 Ampleur du financement par le foncier dans quelques projets de pays en développement**

Lieu et activité	Montant du financement par le foncier et emploi des fonds	Ampleur comparative
<p><b>Le Caire, Rép. arabe d'Égypte :</b> vente aux enchères de terrains désertiques pour la construction de villes nouvelles (mai 2007, 2 100 hectares)</p>	<p>3,12 milliards de dollars : les fonds serviront à couvrir le coût des infrastructures internes et de la construction d'une route entre le terrain d'implantation et le boulevard périphérique du Caire</p>	<p>117 fois le total des impôts fonciers urbains perçus dans le pays ; équivaut à environ 10 % du total des recettes des administrations publiques nationales</p>
<p><b>Le Caire, Rép. arabe d'Égypte :</b> construction par le secteur privé d'infrastructures « publiques » en contrepartie du transfert gratuit de terrains désertiques à bâtir (2005–aujourd'hui)</p>	<p>1,45 milliard de dollars d'investissements privés en infrastructures internes et externes, et transfert de 7 % de terrains aménagés au secteur public pour la construction de logements destinés aux ménages à revenu modeste</p>	<p>Le projet fournira divers services d'infrastructures urbaines sur plus de 3 300 hectares de terrains nouvellement aménagés sans que le secteur public ait à supporter un coût financier</p>
<p><b>Mumbai, Inde :</b> vente aux enchères de terrains dans le nouveau centre financier de la ville (janvier 2006, novembre 2007, 13 hectares) par l'Autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbai (MMRDA)</p>	<p>1,2 milliard de dollars : les fonds serviront principalement à financer les projets du plan de transport régional métropolitain</p>	<p>10 fois les dépenses d'équipement de la MMRDA durant l'exercice 05 ; 3,5 fois la valeur totale des obligations municipales émises par l'ensemble des administrations locales urbaines et des services publics locaux en Inde durant la décennie écoulée</p>
<p><b>Bangalore, Inde :</b> projet de vente d'excédents de terrain pour financer l'accès routier au nouvel aéroport construit dans le cadre d'un partenariat public-privé</p>	<p>500 millions de dollars ou plus ; projet suspendu ; apparemment, les terrains seront plutôt utilisés pour la construction d'immeubles de bureaux publics et d'espaces industriels par l'État</p>	<p>Selon les estimations, le produit minimum de la vente des terrains était bien supérieur au coût de la construction de la route et de l'acquisition de l'emprise ; situation actuelle : pas de routes d'accès à l'aéroport</p>

(à suivre)

**Tableau 1 Ampleur du financement par le foncier dans quelques projets de pays en développement (suite)**

Lieu et activité	Montant du financement par le foncier et emploi des fonds	Ampleur comparative
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 parapublic des transports (novembre 2006)	1 milliard de dollars, qui servira à recapitaliser Transnet et à appuyer ses investissements dans les infrastructures de transport essentielles	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 élaboré en 2006
Bogotá, Colombie : prélèvements sur les plus-values, <i>contribución de valorización</i>	1 milliard de dollars perçu en 1997–2007 ; 1,1 milliard de dollars prévu pour 2008–2015 ; les fonds sont utilisés pour financer le programme d'aménagement des rues et des ponts de la ville	Finance 50 % des travaux d'aménagement des rues et des ponts ; autres sources de financement : 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 : l'auteur.

*des projets d'infrastructure sont capitalisées dans la valeur des terrains.* Tant que la distribution spatiale des effets positifs des projets peut être internalisée à l'intérieur d'une « zone de retombées positives » bien définie, il est économiquement efficient de financer les projets d'infrastructure grâce à l'augmentation de la valeur des terrains qui en résulte. Sur l'autre versant du marché, un système de taxes sur l'impact et de taxes d'équipement consistant à facturer aux promoteurs le coût commercial du surcroît d'infrastructures nécessité par de nouveaux projets de développement apparaît, d'un point de vue

économique, plus efficient qu'un système consistant à financer l'accroissement des infrastructures par les recettes générales.

Les financements tirés des biens fonciers ne sont pas un moyen réaliste ou souhaitable de financer l'intégralité des budgets d'équipement. Toutefois, ils présentent des avantages pratiques importants comme composante d'un assortiment de financements des investissements. 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'endettement. Plusieurs techniques de financement par le foncier produisent des recettes *avant* la réalisation des investissements en infrastructures. D'autres techniques consistent à contracter des emprunts durant la période de construction, puis à les rembourser à l'aide de plus-values foncières réalisées ultérieurement. Dans les pays en développement où il est difficile d'obtenir des crédits à long terme pour financer l'infrastructure urbaine, la nature immédiate des recettes produites par les financements reposant sur le foncier accroît la souplesse des décisions en matière de financement d'infrastructures.

Par ailleurs, un système de financement par le foncier bien conçu renforce l'efficacité des marchés fonciers urbains. Les taxes sur l'impact contribuent à diriger la croissance urbaine vers les endroits les plus aptes à la prendre en charge en ajustant les niveaux d'imposition en fonction des coûts supplémentaires en infrastructures causés par la fourniture de services de base à divers endroits. Comme le montrent les exemples examinés dans le présent ouvrage, les ventes de terrains par les autorités publiques aux promoteurs privés sont motivées autant par la volonté de produire des recettes à l'appui des investissements en infrastructures que par le désir d'accélérer l'investissement privé à des endroits clés du développement. Elles permettent de transformer en pôles de croissance majeurs des obstacles au développement urbain, par exemple une gare routière abandonnée à Istanbul, des terrains marécageux à Mumbai ou des usines très polluantes en Chine.

### **Opportunités pour les partenariats public-privé**

La collaboration entre les secteurs public et privé est au cœur du financement des infrastructures grâce au foncier. En fait, ce type de financement est peut-être la plus grande opportunité qui s'offre aux partenariats privés dans le domaine des investissements en infrastructures urbaines. Les études de cas mentionnées dans le présent ouvrage illustrent la diversité des méthodes utilisées par les secteurs public et privé pour faire fonctionner ensemble ce type de financement. Les partenariats se classent en trois grandes catégories : a) les dons de terrains publics aux promoteurs privés en contrepartie d'investissements privés dans les infrastructures « publiques », b) la vente de terrains publics aux promoteurs privés, le produit financier de ces opérations étant affecté au financement d'investissements en infrastructures publiques, et c) le partage des plus-values foncières engendrées par les investissements en infrastructures publiques. Les plus-values peuvent être partagées par le biais de projets d'aménagement en coentreprise mis en œuvre par des partenaires publics et privés, par l'imposition de taxes prélevant une partie des plus-values foncières des propriétaires privés,

ou par des accords volontaires de partage des plus-values négociés avant la réalisation des investissements publics.

### **Mis en œuvre des instruments de financement reposant sur le foncier**

Un grand nombre de techniques a été utilisé pour exploiter la valeur des biens fonciers urbains à l'appui du financement des infrastructures. Le présent ouvrage examine leur mise en œuvre tant dans les pays développés que dans les pays en développement. L'expérience des pays développés est pertinente, d'une part, parce qu'elle permet d'examiner une longue période d'antécédents, d'autre part parce que les pays en développement se sont directement inspirés de cette expérience pour concevoir leurs propres initiatives. La construction de villes nouvelles en République arabe d'Égypte et en Inde est basée sur le concept des villes nouvelles lancé en Grande-Bretagne après la deuxième guerre mondiale. Les prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration) appliqués en Amérique latine (*contribución de valorización* et *contribución por mejoras*) s'inspirent directement des principes du droit espagnol. Les mécanismes de réajustement foncier d'Asie puisent dans l'expérience du Japon et de la République de Corée. Les initiatives visant à introduire des taxes sur l'impact calquent les méthodes utilisées en la matière aux États-Unis tant au plan de la planification qu'au niveau juridique.

#### ***Prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration)***

Les prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration) semblent être la forme la plus directe d'application des principes du financement par le foncier. De solides données empiriques confirment l'existence de plus-values foncières liées aux projets d'infrastructure urbaine, à commencer par les programmes de transport. Un prélèvement sur les plus-values permet de saisir une partie des plus-values foncières dues aux investissements en infrastructures grâce à l'imposition d'une taxe ou d'un droit ponctuel sur la plus-value foncière. La plupart des pays ont eu recours, à un moment ou un autre, aux prélèvements sur les plus-values, dont les taux se situent généralement entre 30 et 60 % des plus-values foncières imputées.

À l'époque moderne, les prélèvements sur les plus-values se sont révélés difficiles à administrer. En pratique, il n'est pas aisé d'identifier avec précision, parcelle par parcelle, les plus-values foncières dues à des travaux publics. Les études de cas décrites dans le présent ouvrage montrent qu'il existe une importante marge d'erreur dans l'estimation de l'impact des projets de travaux publics sur la valeur de parcelles de terrain. Les taux d'imposition pratiqués sur les plus-values — 30 à 60 % de la plus-value des parcelles attribuée aux investissements publics — sont si élevés que l'opinion publique et les tribunaux ont rejeté cette forme de financement des infrastructures en raison de l'incertitude qui entoure l'appréciation sous-jacente des terrains. Pour cette raison, les prélèvements sur les plus-values ne sont plus guère prisés comme source majeure de recettes.

La Colombie utilise depuis longtemps une forme de prélèvement sur les plus-values, la *contribución de valorización*, pour financer les travaux publics. Toutefois, l'utilisation de cet instrument a fortement diminué dans les années 80

et 90 au point que la contribution de cet outil aux finances municipales est insignifiante. Les raisons de ce déclin sont les mêmes qu'ailleurs. Il était difficile d'évaluer les plus-values foncières de façon sûre. Le processus d'estimation engendrait des frais administratifs élevés ainsi que d'innombrables conflits juridiques. Durant les dernières années, toutefois, Bogotá a simplifié la 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 travaux publics à l'échelle de la ville, le tout étant financé en partie par une redevance de *valorización* 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. La démarche est reproduite dans l'ensemble de la Colombie et étudiée en vue d'être appliquée dans d'autres pays d'Amérique latine où des formes de prélèvement sur les plus-values figurent toujours dans les textes.

### *Ventes de terrains par les promoteurs*

Les pays occidentaux ont privatisé une grande partie de leurs investissements en infrastructures en demandant simplement aux promoteurs de lotissements de construire leurs propres infrastructures internes et d'en recouvrer le coût par la vente de terrains. À mesure que les nouveaux projets d'aménagement prennent de l'ampleur, cette politique tend à confier aux promoteurs privés une part croissante des investissements en infrastructures. Les villes nouvelles représentent un cas extrême d'internalisation du développement foncier et des travaux d'infrastructures. Les villes nouvelles, en outre, posent un problème supplémentaire en matière de financement des infrastructures : elles doivent être reliées au reste de la zone urbaine par de grands axes routiers, des liaisons ferroviaires et des réseaux principaux de services publics.

La ville d'Orestad, située près de Copenhague, est la ville nouvelle la plus récente d'Europe occidentale. Elle est reliée au centre de Copenhague par un métro automatique de 22 kilomètres (inauguré à la fin de 2003) qui transporte 60 millions de passagers par an. L'aménagement des infrastructures de la ville nouvelle et la ligne de métro sont financés principalement par la vente de terrains.

Une démarche similaire, mais à une échelle beaucoup plus grande, est poursuivie en Égypte. Les villes et communautés nouvelles proches du Caire devraient compter plus de 5,6 millions d'habitants d'ici à 2015. Des aménagements de cette ampleur exigent des investissements massifs en infrastructures. Jusqu'à la fin de 2005, l'Autorité des nouvelles communautés urbaines (*New Urban Communities Authority* ou NUCA) a fourni les infrastructures à un coût évalué (en valeur courante) à 160 livres égyptiennes par mètres carrés, soit un coût total d'environ 12,5 milliards de dollars. L'Égypte a traité le problème du coût des aménagements en appliquant une politique de collaboration public-privé qui évolue vers la reconnaissance de la valeur commerciale des terrains. En mai 2007, la NUCA a vendu aux enchères d'importantes parcelles de terrain désertique équipées d'infrastructures de base pour 3,12 milliards de dollars, soit un montant supérieur au coût des

investissements internes. Le produit de la vente servira en partie à financer la construction d'une grand-route entre la ville nouvelle et le boulevard périphérique du Caire.

### *Récupération des plus-values foncières grâce aux ventes de terrains liées à des projets*

Une des stratégies les plus courantes permettant de couvrir le coût des infrastructures est la vente de terrains qui se sont appréciés du fait d'investissements en infrastructures ou de modifications des règles de zonage. 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 terrains bordant la route peuvent être transférés 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 les terrains qui se sont appréciés grâce à l'accès au réseau routier. De cette manière, les municipalités peuvent réaliser de grands projets d'infrastructure sans avoir à décaisser d'argent.

Dans les pays où la majeure partie des terrains appartient à des propriétaires privés, cette technique exige que le secteur public acquière d'abord les terrains. S'il peut acquérir l'excédent de terrain, au-delà de ce qui est nécessaire à la construction des infrastructures, il a la possibilité de récupérer les plus-values foncières créées par les investissements en infrastructures. Les règles régissant ce type d'expropriation sont un des aspects les plus controversés des financements tirés des biens fonciers. Le présent ouvrage examine le cas de la construction et de la modernisation d'un aéroport en Inde, qui constitue l'un des exemples de partenariat public-privé les plus réussis en matière de financement d'infrastructures urbaines. Les terrains acquis par l'État du Karnataka ont créé l'essentiel des incitations économiques nécessaires à la construction du nouvel aéroport international de Bangalore inauguré en avril 2008. Le partenariat public-privé, piloté par Siemens, a construit l'aéroport avec des fonds privés. L'essentiel des revenus du partenariat proviendra de l'aménagement commercial des terrains situés autour de l'aéroport. Ces terrains ont été donnés gratuitement au partenariat dans le cadre de l'accord contractuel.

Un projet visant à vendre des terrains supplémentaires acquis par le Karnataka et à utiliser le produit de la vente pour financer la construction d'une route d'accès à l'aéroport a apparemment échoué. L'excédent de terrain que l'État avait acquis devait être vendu aux enchères pour financer la route, mais il semble que les organismes publics refusent de réaliser la valeur économique de ces terrains en les vendant et souhaitent les utiliser pour construire des bureaux pour l'administration et aménager un espace industriel. Aucun progrès n'a été accompli dans la construction d'une route d'accès à l'aéroport. Cet exemple illustre le problème plus général de la fragmentation des administrations publiques : les organismes publics détenteurs de droits fonciers refusent d'y renoncer pour financer des investissements qui ne sont pas de leur ressort.

La « confiscation » de terrains privés aux fins de projets d'infrastructures publiques est controversée, surtout lorsqu'une partie des terrains n'est pas

nécessaire à la réalisation du projet. Les économistes fonciers jugeront justifié que le secteur public achète des terrains à leur juste valeur, avant la réalisation d'investissements en infrastructures, puis utilise les plus-values foncières pour financer des projets d'infrastructure. Toutefois, les agriculteurs et les occupants informels de ces terrains contestent parfois le montant des indemnités. Une administration publique agressive peut parfois se comporter comme un promoteur monopolistique disposant d'un pouvoir d'expropriation et déterminé à optimiser ses revenus plutôt qu'à construire des infrastructures. Dans le monde entier, des pays s'efforcent de définir la part des plus-values foncières découlant de travaux publics qui doit revenir à l'État, la part qui revient aux propriétaires privés ou aux occupants des terrains, et les règles régissant la répartition des plus-values foncières.

### *Vente des droits d'aménagement*

Au lieu de vendre des terrains pour tirer profit de l'accroissement de leur valeur résultant de projets d'infrastructures publiques, les autorités publiques peuvent vendre des droits d'aménagement. Ces droits sont de deux types : le droit de transformer des terres rurales en terrains urbains et le droit de construire selon des densités de construction plus élevées que celles qui sont normalement autorisées par la réglementation relative au zonage et à la hauteur des constructions. São Paulo a choisi la méthode consistant à vendre des droits de construction supplémentaires pour financer des investissements publics autour des pôles de croissance de la ville. Un projet visant à étendre cette méthode au financement du réseau de métro a échoué en raison de la fragmentation des institutions. Le métro est financé par l'administration régionale, mais les droits d'aménagement sont contrôlés par la municipalité. La ville a refusé d'utiliser son instrument de financement pour couvrir les coûts d'investissement qui relèvent de l'administration régionale.

### *Contributions des promoteurs et frais d'impact*

Les contributions des promoteurs et les frais d'impact, contrairement à la récupération des plus-values foncières, abordent la question du financement par le foncier sous l'angle des coûts. Il s'agit de contributions ponctuelles et immédiates, destinées à permettre le recouvrement des frais d'infrastructure engendrés par la croissance urbaine. Selon le concept de la contribution du promoteur, celui-ci doit installer à ses frais les infrastructures internes nécessaires pour satisfaire aux normes d'aménagement ou financer les infrastructures fournies par les autorités publiques. Les taxes sur l'impact visent à couvrir les coûts en infrastructures *externes* engendrés par les nouveaux aménagements. La croissance suscite une demande d'accroissement général des capacités d'infrastructure en matière de réseaux routiers, d'approvisionnement en eau, d'élimination des eaux usées, de parcs et d'autres installations. Les taxes sur l'impact et les contributions des promoteurs ont pour objectif d'amener la croissance urbaine à se « financer elle-même » en exigeant des promoteurs qu'ils financent le développement des capacités d'infrastructure nécessitées par cette croissance.

Les taxes sur l'impact constituent un élément important du financement des infrastructures aux États-Unis. Elles sont progressivement adoptées par les pays

en développement. Un système de taxe sur l'impact bien conçu exige une solide base d'analyse, ainsi qu'un plan d'investissement à long terme dans les infrastructures, pour distinguer avec précision les effets des nouveaux aménagements sur les coûts d'infrastructure selon l'endroit, l'utilisation des sols et la taille de la parcelle et des bâtiments. Une matrice différenciant les taxes sur l'impact de cette façon peut sensiblement contribuer à l'efficacité de l'aménagement urbain en dirigeant l'expansion vers les endroits les plus aptes à la recevoir. À l'avenir, les taxes sur l'impact (ou taxes locales d'équipement) contribueront probablement beaucoup plus au financement des infrastructures dans les zones urbaines du monde en développement qui connaissent une croissance rapide. Toutefois, il faudra simplifier cet instrument de manière à évaluer les grandes différences de coûts d'infrastructure sans procéder aux analyses formelles et détaillées qui deviennent la norme en matière de pratiques optimales aux États-Unis. À Mumbai (Inde), on a estimé que le prélèvement d'une taxe d'équipement de 10 % sur le coût des nouvelles constructions pourrait financer jusqu'à 40 ou 50 % de l'ensemble des investissements en infrastructures régionales qui devront être réalisés durant les 20 prochaines années.

### *Gestion du patrimoine foncier*

Les bilans de nombreuses entités publiques comprennent 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 du patrimoine foncier 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 des ajustements de bilan de manière à modifier la composition globale des avoirs publics : elles augmentent les avoirs en infrastructures publiques et réduisent les avoirs fonciers.

Cette forme de gestion des biens fonciers peut produire des recettes substantielles qui permettent de financer des investissements en infrastructures tout en accélérant l'aménagement d'importantes parcelles de terrain par le secteur privé. Le présent ouvrage présente un résumé de diverses transactions portant sur des endroits aussi divers que le World Trade Center de New York, le front-de-mer de Cape Town en Afrique du Sud, une ancienne autogare municipale d'Istanbul et une ancienne base militaire américaine de Manille. Ces ventes ont produit des recettes allant d'un milliard de dollars à plus de trois milliards de dollars, qui ont été affectées principalement à des investissements en infrastructures. Ces recettes sont considérables en comparaison tant des dépenses d'investissement nécessaires que d'autres sources de financement potentielles. Les principes politiques qui sous-tendent ces transactions sont toutefois aussi importants que les recettes. Les municipalités et les organismes chargés des infrastructures adoptent des politiques plus stratégiques en matière de gestion des biens fonciers. Un élément essentiel de cette démarche consiste à faire l'inventaire des propriétés foncières publiques et à comparer la valeur des terrains en tant que biens utilisés à des fins publiques à leur valeur commerciale. Les municipalités et les organismes publics peuvent alors vendre des propriétés

foncières urbaines non essentielles afin de concentrer leurs ressources financières et leurs activités de gestion sur les infrastructures essentielles.

## **Opportunités pour les politiques nationales et les organismes internationaux**

Les financements tirés du foncier commencent seulement à occuper une place importante dans le financement des infrastructures urbaines. Les politiques nationales et l'assistance technique internationale peuvent appuyer de nombreuses manières l'amélioration des pratiques au niveau de la conception et de la mise en œuvre :

- *Définir des principes directeurs clairs pour les enchères de biens fonciers publics.* Les montants financiers en jeu lors des enchères foncières sont importants, de même que la différence entre des enchères efficaces et des enchères improvisées — ou l'absence d'enchères. L'évaluation de l'urbanisation en Éthiopie par la Banque mondiale, par exemple, a révélé que les biens fonciers vendus aux enchères étaient cédés à des prix deux à 80 fois plus élevés que les terrains vendus par le biais de négociations administratives. En Égypte, les enchères de terrains ont multiplié par dix le produit des ventes de biens fonciers par rapport aux ventes administratives antérieures de terrains similaires. Les organisations internationales ont aidé les pays à utiliser plus efficacement le marché dans le domaine de la passation de marchés, mais il est possible de faire beaucoup plus pour aider les pays à utiliser efficacement l'instrument des enchères pour vendre des avoirs fonciers.
- *Élaborer des stratégies de gestion du foncier.* Avant de vendre des terrains, les municipalités et autres organismes publics devraient a) procéder à l'inventaire de l'ensemble des biens fonciers publics situés dans la zone urbaine concernée, b) calculer la valeur commerciale de toutes les parcelles importantes et c) prendre des décisions stratégiques au sujet des parcelles : le secteur public doit-il continuer à les utiliser de la même façon ? Faut-il les vendre au secteur privé ? Faut-il que des partenaires publics et privés les aménagent conjointement ? Faut-il les utiliser à d'autres fins publiques ? En matière de gestion stratégique des avoirs fonciers, des pays comme l'Égypte et l'Afrique du Sud ont établi des antécédents qui peuvent servir de base à la définition d'orientations dans d'autres pays ou d'autres zones urbaines.
- *Définir des règles stables et équitables en matière d'expropriation.* S'agissant du financement urbain tiré des biens fonciers, la question la plus controversée et potentiellement la plus déstabilisante est l'acquisition de terrains privés ou collectifs en application de pouvoirs d'expropriation ou d'autres contraintes légales. L'abus de prérogatives publiques lors de l'acquisition de terrains a suscité la résistance de la population en Chine, en Inde et dans d'autres pays. La poursuite de la pratique consistant à financer les investissements d'infrastructure grâce aux biens fonciers exige l'adoption de lois définissant clairement l'utilisation du principe du domaine éminent, les indemnités qui doivent être versées et les procédures de résolution des conflits. Des pays ont acquis de l'expérience dans ce domaine : il serait utile de la répertorier et de l'évaluer pour guider les choix qui doivent être faits dans le cadre de l'élaboration des politiques nationales.

- *Identifier de possibles modifications des prélèvements sur les plus-values et des frais d'impact comme instruments de financement des infrastructures.* La modification de la *contribución de valorización* en Colombie montre combien il est important de modifier de façon pratique les techniques traditionnelles de financement par le foncier pour qu'elles restent applicables à notre époque. Le prochain défi concernera sans doute l'application pratique des frais d'impact. Dans les pays en développement, les villes peinent à définir les taxes d'équipement qu'il convient d'imposer sur les nouvelles constructions pour couvrir le coût des investissements d'infrastructure et renforcer les modes d'aménagement souhaités.

## Risques et limites du financement par le foncier

Le financement des infrastructures à partir du foncier comporte d'importants risques. Quatre risques principaux méritent d'être examinés :

*Les marchés fonciers urbains sont instables et les transactions récentes peuvent être le signe d'une bulle foncière.* Il est impossible que les prix fonciers urbains continuent d'augmenter de 20 à 30 % par an dans les pays en développement. Les prix ont été volatils dans le passé et le seront à l'avenir. Dans les villes des pays en développement, les prix fonciers reflètent la situation économique mondiale actuelle, notamment le coût et la disponibilité du crédit et le recyclage des pétrodollars. La volatilité des prix fonciers urbains fait partie de la réalité du marché. Face à ce risque, une protection concrète consiste tout d'abord à considérer clairement les produits des ventes foncières comme des recettes en capital ponctuelles qui doivent être consacrées à des projets d'infrastructure ponctuels. Les risques sont accrus lorsque l'on extrapole les tendances récentes en matière de prix fonciers pour élaborer des projets d'investissement en capital portant sur les années à venir ; le risque est encore plus grand si l'on utilise une partie des recettes des financements tirés du foncier pour financer les budgets d'exploitation.

*Les ventes foncières manquent souvent de transparence et de responsabilisation.* La plupart des ventes foncières ont lieu hors budget. L'utilisation des recettes fait rarement l'objet de comptes rendus publics. L'ampleur des montants en jeu invite à la corruption et à l'accaparement institutionnel par l'organisme chargé de la vente au détriment d'autres priorités. Il est possible d'atténuer ce risque en publiant les budgets et les bilans dans lesquels sont précisées la source et l'utilisation des fonds, y compris ceux qui proviennent de transactions foncières. Les lois qui affectent le produit de ventes foncières à des postes précis du budget d'équipement peuvent constituer une protection contre le détournement de recettes vers les budgets d'exploitation.

*Les ventes foncières ne peuvent se poursuivre indéfiniment.* Les ventes foncières ne sont pas une source récurrente et permanente de recettes en capital. Le volume de terrains qu'il est possible de vendre efficacement varie d'un pays à l'autre et d'une localité à l'autre ; il ne peut être connu que grâce à un inventaire et une analyse. Dans des pays comme la Chine, où le secteur public possède la totalité des biens fonciers urbains et peut acquérir de nouveaux terrains à la périphérie des villes, la vente et le leasing de terrains peuvent constituer une partie importante du financement des infrastructures pendant 15 à 20 ans.

Dans d'autres endroits, il est possible que les municipalités et les aménageurs ne possèdent qu'une petite quantité de parcelles de terrain dont la vente se justifie. Dans ces endroits, les stratégies consistant à exploiter la part des plus-values foncières provenant des investissements d'infrastructure ou à imposer des taxes d'équipement et d'impact sur les nouvelles constructions sont plus prometteuses comme source durable de financement des infrastructures.

*Les techniques de financement par le foncier sont des instruments de financement des investissements.* Leur valeur ultime dépend de la qualité de la planification de l'investissement public. Selon la situation locale, la création de villes ou d'agglomérations nouvelles peut être ou non une bonne politique d'aménagement. Les municipalités font parfois un usage abusif du financement par le foncier en acquérant des terrains à la périphérie des villes sans verser d'indemnités adéquates, puis en gaspillant ensuite le produit de la vente dans des dépenses injustifiées ou des projets d'aménagement sans transition. Il convient de considérer le financement tiré du foncier comme une option importante en matière de financement des investissements nécessaires à la promotion d'une croissance urbaine efficace et équitable. Il ne s'agit pas d'une fin en soi.

### **Conseils pour choisir une stratégie de financement reposant sur le foncier**

Pour fonctionner efficacement, les diverses techniques de financement par le foncier exigent divers types d'informations, d'analyses et de soutien juridique. Le tableau 2 résume plusieurs instruments et les classes grosso modo selon la mesure dans laquelle ils nécessitent une capacité de planification et de mise en œuvre et un accord politique fondamental définissant comment les plus-values foncières provenant des investissements d'infrastructure doivent être partagées.

Tableau 2 Instruments de financement reposant sur le foncier

Instrument	Description	Impératifs majeurs	Degré de difficulté générale
Contributions des promoteurs	Les promoteurs construisent sur place des infrastructures à l'échelle du quartier et à leurs propres frais	Réglementation claire ; capacité de planification et de mise en œuvre pour relier l'infrastructure du promoteur aux réseaux publics	Relativement simple
Vente ou leasing de terrains publics	Les actifs fonciers publics sont vendus et le produit de la vente est consacré au financement d'investissements d'infrastructure	Inventaire des actifs fonciers, évaluation au prix du marché et décisions stratégiques sur l'utilisation optimale du produit de la vente ; ventes publiques des terrains	Compétences techniques nécessaires pour l'évaluation et l'inventaire initiaux ; peut être difficile d'un point de vue institutionnel lorsque l'organisme propriétaire des terres ne profite pas directement de leurs ventes
Partenariats public-privé : investissements privés dans les infrastructures « publiques »	Les promoteurs construisent des infrastructures « publiques » en échange de terrains	Mêmes informations et analyses que pour les ventes de terrains ; peuvent accélérer les investissements privés aux pôles de croissance majeurs ; les procédures de sélection concurrentielle deviennent cruciales	Plus simples qu'un grand nombre d'autres formes de partenariats public-privé ; risque de transactions non transparentes ou corrompues entre le secteur public et les promoteurs
Prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration)	Le secteur public prélève sous forme de taxes une partie des plus-values foncières résultant de projets d'infrastructures	Ils sont difficiles et coûteux à administrer par parcelle ; la méthode simplifiée adoptée par Bogotá est très prometteuse	Très indiqués pour les pays qui ont une tradition de prélèvement sur les plus-values — par exemple les pays d'Amérique latine de tradition espagnole

(à suivre)

Instrument	Description	Impératifs majeurs	Degré de difficulté générale
Taxes sur l'impact	Les développeurs prennent en charge, à l'échelle du système, le coût de la construction des infrastructures nécessaires à la croissance urbaine	De solides capacités de planification et d'analyse sont requises pour identifier les conséquences financières des aménagements à divers endroits ; solide exécution des plans d'investissements publics	Il est nécessaire d'élaborer des démarches simplifiées intégrant le concept fondamental consistant à récupérer les coûts hors chantier de la croissance urbaine, sans imposer d'exigences techniques écrasantes
Acquisition et ventes d'excédents de terrain	Le secteur public acquiert des terrains à proximité du terrain d'implantation du projet d'infrastructure et les vend en réalisant un bénéfice lorsque le projet est terminé et que la valeur foncière s'est accrue	Un accord, au plan de la société, doit préciser qui est supposé tirer parti des plus-values foncières résultant des infrastructures publiques : le propriétaire foncier initial, l'organisme budgétaire public, les occupants déplacés ou d'autres ayants droit	Techniquement, il s'agit d'une des options les plus simples ; la difficulté consiste toutefois à parvenir à un accord sur un exercice satisfaisant de l'expropriation

Source : l'auteur.



## 1.

# INTRODUCTION AU FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE URBAINE GRÂCE AU FONCIER

Le foncier joue depuis longtemps un rôle dans le financement de l'infrastructure urbaine. À ses débuts, la ville de New York a financé ses premiers bâtiments publics, notamment un terminal de ferry sur l'East River, grâce à la vente de parcelles, appelées *water lots*, composées de terrains situés en bordure de la rivière et assorties de droits d'aménagement des eaux. Quelques années plus tard, New York finança la construction de son hôtel de ville grâce à la vente d'autres *water lots*, cette fois dans le cadre d'une forme de partenariat public-privé (« contribution des promoteurs ») selon laquelle la ville acceptait de construire et d'entretenir un bassin avec les deniers publics, mais exigeait que les acheteurs privés de *water lots* remblaient leurs parcelles de manière à prolonger la partie terrestre de Manhattan le long de la rivière et construisent des quais privés (Burrows and Wallace 1999).

À Londres après le grand incendie de 1666, lorsque les rues furent élargies durant la reconstruction de la ville, les propriétaires de terrains situés le long des rues durent participer au financement du coût du développement et du revêtement des rues. Lorsque le baron Haussmann reconstruisit Paris durant le Second Empire, sous Napoléon III, il utilisa le financement par le foncier d'une manière différente. La ville contracta de gros emprunts pour financer la construction de grandes avenues et de larges boulevards équipés de réseaux complets d'eau, de gaz naturel et d'égouts. Haussmann utilisa les prérogatives de l'administration publique pour exproprier des terrains et les acquérir pour les transformer en avenues. La ville prit possession de l'excédent de terrain situé au-delà des emplacements dont elle avait besoin pour construire les rues et réaliser d'autres travaux publics, puis l'utilisa comme garantie à l'appui de ses emprunts de construction. L'aménagement des boulevards et la construction des

réseaux de services publics entraînent une forte hausse de la valeur des terrains adjacents. Les plus-values foncières réalisées sur les terrains appartenant à la ville servirent à rembourser la dette publique (Marchand 1993).

Ces techniques de financement sont utilisées sous diverses formes aujourd'hui pour financer la construction d'infrastructures dans les villes en expansion rapide des pays en développement.

L'histoire du développement de New York et de Paris révèle aussi les risques posés par le financement de travaux publics grâce au patrimoine foncier. À New York, la plus grande période de construction urbaine s'est située après la guerre de Sécession, lorsque la ville s'est agrandie vers le haut de l'île de Manhattan en construisant des rues, en installant des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement, en autorisant la construction de réseaux de transport en commun par le secteur privé et en détruisant des bidonvilles pour laisser la place à de nouveaux aménagements. La dette de la municipalité de New York tripla entre 1867 et 1871, la ville ayant emprunté pour financer la construction des infrastructures publiques. Boss Tweed, en qualité de commissaire du département des travaux publics, « privatisa » vigoureusement les plus-values foncières résultant de l'investissement public. Lui et ses associés achetèrent de vastes superficies de terrain dans les zones d'expansion de la ville, puis les revendirent en réalisant de gros profits après l'installation de réseaux d'eau, d'égouts et de transports. Par exemple, Tweed et ses associés achetèrent un îlot urbain entier entre la quatrième avenue, l'avenue Madison et les 68e et 69e rues, firent en sorte que la ville équipe le quartier d'un système d'alimentation en eau et virent bondir la valeur de leurs terrains (Burrows et Wallace 1999, 930–31).

Le système de financement adopté par Haussmann pour reconstruire Paris s'est effondré lorsque la justice estima que l'excédent de terrain que la ville avait acquis pour construire des routes, mais n'avait pas consacré à des travaux publics, devait être rendu à ses propriétaires privés — non pas aux prix élevés découlant de la réalisation de travaux d'amélioration publics, mais aux prix d'acquisition initiaux. Cette décision empêcha la ville de récupérer les plus-values foncières créées par l'investissement public. La garantie foncière à laquelle la dette de la ville était adossée disparut, Paris entra dans une crise financière et Haussmann démissionna.

Ces questions restent d'actualité. La tentation de détourner au profit d'intérêts privés les plus-values foncières engendrées par la construction d'infrastructures publiques existe toujours. Le financement d'infrastructures grâce au patrimoine foncier continue d'être à la merci de décisions juridiques ou politiques modifiant les règles d'affectation des bénéfices provenant de la vente de terrains publics.

## Objet de l'ouvrage

Cet ouvrage examine les différentes façons d'utiliser la valeur des terrains pour financer les investissements en infrastructures urbaines. Il se concentre sur les principes qui sous-tendent les différentes techniques de financement, leur efficacité théorique et, surtout, les enseignements qu'il est possible de tirer d'initiatives concrètes visant à mettre en pratique les principes de financement reposant sur le foncier dans les pays en développement. Une grande partie de ces initiatives pratiques ont pris la forme de partenariats public-privé. Chaque chapitre inclut, en plus de l'analyse de catégories spécifiques de techniques de financement,

diverses études de cas examinant la façon dont les techniques ont été appliquées, ainsi que les problèmes rencontrés dans leur mise en œuvre.

### *Le budget d'équipement*

Il est possible de se faire une idée du financement des investissements publics à partir du patrimoine foncier en examinant le budget d'équipement des municipalités ou des organismes chargés de l'aménagement. Le tableau 1.1 décrit sous forme schématique la présentation d'un budget d'équipement.

Dans un budget d'équipement « normal » — ou, du moins, dans les budgets d'équipement généralement décrits dans les manuels —, les principales sources de recettes figurent aux postes 1 (excédent d'exploitation ou excédent courant), 2a (subventions en capital provenant de niveaux supérieurs des administrations publiques) et 3 (emprunts). Ces postes ont fait l'objet d'examen particulièrement approfondis du point de vue de l'efficacité de la conception des subventions en capital, des relations entre l'emprunt et le service de la dette qui doit être assuré par les recettes ordinaires, et les types d'emprunts les plus indiqués pour diverses sortes d'investissements d'infrastructure.

Le financement reposant sur le foncier relève de postes budgétaires moins souvent abordés dans l'examen des budgets d'équipement : 2b (prélèvements sur les plus-values), 2c (frais d'impact et contributions des promoteurs), 2d (ventes de biens fonciers) et un sous-ensemble du poste 3 (emprunts assortis de garanties foncières). Tous ces postes correspondent à des recettes ponctuelles, généralement affectées de par la loi à des dépenses d'investissement. Une grande partie des financements reposant sur le patrimoine foncier est exécutée par le biais de partenariats public-privé ou de coentreprises, comptabilisés au poste 4 du budget d'équipement public.

**Tableau 1.1 Budget d'équipement représentatif**

Sources de fonds (recettes)	Utilisation des fonds (dépenses)
1. Excédent du budget d'exploitation	1. Investissements d'infrastructure : a) eau et assainissement, b) routes et c) autres services de base
2. Recettes en capital : a) subventions en capital provenant de niveaux plus élevés des administrations publiques, b) prélèvements sur les plus-values, c) frais d'impact et contributions de promoteurs et d) vente d'actifs	2. Autres améliorations apportées aux immobilisations
3. Emprunts	3. Investissements dans des activités de développement économique
4. Contributions en capital provenant de partenariats public-privé	4. Contributions en capital en faveur de partenariats public-privé

Source : l'auteur.

### *Les biens fonciers peuvent-ils être une source importante de financement des infrastructures ?*

Une des conclusions de l'étude est l'ampleur même des recettes tirées de la vente de terrains et d'autres techniques de financement reposant sur le foncier, ainsi que leur importance par rapport à d'autres éléments du budget d'équipement. Durant les dernières années, le financement des infrastructures urbaines grâce au patrimoine foncier a fait un grand pas en avant. Toutefois, la plupart des initiatives ont été réalisées de façon isolée, sans l'aide d'analyses comparatives. Le montant des recettes engendrées par le financement reposant sur le foncier par rapport à d'autres sources de fonds, telles que les emprunts sur le marché, n'a pas suscité beaucoup d'attention.

Plusieurs transactions foncières récentes, décrites dans l'ouvrage, illustrent le potentiel de recettes. En 2006 et 2007, l'Autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbai a vendu aux enchères deux parcelles de terrain de taille moyenne à Mumbai (Inde). Moins de 13 hectares de terrain ont été vendus pour un montant équivalant à environ 1,2 milliard de dollars. Le produit de la vente était destiné essentiellement à des investissements dans l'infrastructure de transport de la région métropolitaine. Les recettes tirées de la vente de terrains représentaient plus de cinq fois le budget d'équipement annuel de la municipalité de Mumbai (Mumbai Municipal Corporation) et environ 3,5 fois le total des obligations municipales émises dans l'ensemble de l'Inde au cours des 12 dernières années en dépit des efforts considérables déployés par les organisations internationales pour développer le marché obligataire municipal comme source de financement des infrastructures.

En mai 2007, une vente aux enchères, d'une durée de deux jours, de biens fonciers situés dans des zones d'aménagement urbain à l'extérieur du Caire a produit 3,12 milliards de dollars de recettes, soit environ 10 % du budget annuel de l'administration centrale de la République arabe d'Égypte et plus de 100 fois les recettes annuelles produites par les impôts fonciers de l'ensemble des collectivités locales égyptiennes. Durant la décennie écoulée, la ville de Bogotá (Colombie) a financé 217 projets de travaux publics municipaux grâce à un impôt sur les plus-values engendrées par les projets. Au total, des investissements d'infrastructure municipale d'un montant d'environ un milliard de dollars ont été financés de cette façon. Il ne s'agit pas d'exemples isolés, tant s'en faut. Dans certains cas, les financements d'infrastructures urbaines à partir du patrimoine foncier ont été réalisés à une échelle beaucoup plus grande. La Chine, par exemple, a financé une grande partie de ses immenses investissements en infrastructures urbaines grâce à la vente de droits d'utilisation des terrains urbains (leasing foncier), soit en finançant directement les investissements d'infrastructure avec le produit de la vente de terrains, soit en vendant progressivement des terrains à valeur accrue pour rembourser les emprunts d'investissement aux banques commerciales.

Naturellement, le potentiel élevé de recettes n'est pas en soi une raison suffisante pour financer de l'investissement en infrastructure urbaine à l'aide d'instruments reposant sur le foncier. Toutefois, les études de cas examinées dans le présent ouvrage montrent que les ventes de terrains et d'autres techniques permettant de récupérer les plus-values foncières sont souvent mises en œuvre

dans le cadre d'une stratégie cohérente visant à stimuler globalement l'investissement dans les infrastructures et à définir des modes de développement urbain. De nombreuses ventes de terrains sont exécutées par des organismes de développement publics chargés par l'État de vendre des actifs non essentiels de manière à concentrer les ressources financières et les efforts de gestion sur les investissements en infrastructures essentielles. Dans d'autres cas, les municipalités, après avoir examiné leur bilan, ont jugé prioritaire de convertir certains terrains publics en infrastructures pour promouvoir le développement local, compte tenu des avantages économiques de la propriété foncière privée et de la pénurie d'infrastructures.

### ***Le financement reposant sur le foncier est-il un « financement aux conditions du marché » ?***

L'expression « financement aux conditions du marché » a un sens particulier et précis lorsqu'elle est appliquée aux investissements en infrastructures publiques : elle désigne les emprunts effectués sur le marché privé aux taux d'intérêt du marché. Ainsi, le financement aux conditions du marché des investissements en infrastructures municipales désigne habituellement le financement d'investissements municipaux par l'emprunt — plus précisément grâce aux emprunts réalisés sur le marché privé aux conditions du marché.

Les financements tirés du foncier sont une autre forme de financement aux conditions du marché. La vente au secteur privé de terrains appartenant au domaine public à l'occasion de ventes publiques est une opération commerciale, reposant sur les prix du marché, permettant de lever des fonds aux conditions du marché. Parmi les autres techniques examinées dans cet ouvrage, nombreuses sont celles qui constituent aussi des formes de financement aux conditions du marché. Les promoteurs privés couvrent le coût des infrastructures « publiques » qu'ils construisent grâce à la vente de parcelles de terrain aux conditions du marché. Avant d'investir dans de vastes travaux publics, les villes négocient souvent avec de grands propriétaires fonciers privés, qui acceptent d'apporter une contribution financière substantielle à la construction, par le secteur public, d'infrastructures essentielles (un pont ou une route d'accès) qui leur permettront de développer leur propriété de façon rentable.

D'autres techniques de financement par le foncier reposent sur ce que l'on pourrait appeler des « marchés réglementés » et ressemblent davantage aux emprunts d'organismes parapublics qui ont un lien avec le marché, mais ne fonctionnent pas, stricto sensu, aux conditions du marché. C'est le cas des techniques qui permettent de récupérer une partie des plus-values créées par la réglementation publique — par exemple celles qui résultent de modifications de zonage ou d'autres mesures permettant de réaliser des projets d'aménagement à plus grande densité. Les mesures réglementaires de ce type constituent un élément essentiel des marchés fonciers urbains. L'augmentation de la valeur de marché résultant de modifications des règles d'aménagement est réelle. Les techniques de financement qui permettent au secteur public de récupérer une partie des plus-values dues à l'évolution de la réglementation doivent être considérées comme des instruments axés sur le marché, sinon de purs instruments du marché.

L'emprunt reposant sur les mécanismes du marché représente une forme de financement aux conditions du marché figurant au passif du bilan. Il permet de financer l'accroissement de l'encours de capitaux publics grâce à des emprunts qui tiennent compte du coût véritable des capitaux sur le marché. L'emprunt basé sur le marché présente des avantages, en termes d'efficacité, par rapport aux allocations administratives de crédits. Les ventes de terrains qui permettent de convertir des actifs fonciers en infrastructures aux prix du marché représentent une forme de financement aux conditions du marché figurant à l'actif du bilan. Dans la pratique, les distorsions des marchés en matière de gestion d'actifs sont au moins aussi importantes que les distorsions des marchés dans le domaine de l'emprunt. Le prix des biens publics est rarement établi, sur le plan interne, de façon à tenir compte du coût du capital. Les collectivités publiques ont tendance à détenir des quantités excessives de biens, surtout de biens fonciers, car elles ne sont ni contraintes, ni incitées par le marché à faire un usage rémunérateur de leurs actifs (Kaganova et McKellar 2006). Lorsqu'ils sont cédés, les actifs publics le sont rarement à des conditions concurrentielles et aux prix du marché. Si l'objectif est de prendre en compte le coût véritable du capital dans les décisions en matière d'investissements d'infrastructure, il est aussi important d'introduire les principes du marché dans la gestion des actifs publics que dans les emprunts publics.

### ***Le financement des infrastructures à partir de biens fonciers est-il économiquement efficace ?***

*Le principe selon lequel les effets bénéfiques des projets d'infrastructure sont capitalisés dans la valeur des terrains* sous-tend l'utilisation d'instruments de financement reposant sur le foncier pour financer les infrastructures. Tant que la distribution spatiale des effets positifs des projets peut être internalisée à l'intérieur d'une « zone d'effets positifs » bien définie, il est économiquement efficace de financer les projets d'infrastructure grâce à l'augmentation de la valeur des terrains qui en résulte. Lorsqu'il y a des retombées positives, il est efficace aussi de recouvrir une partie des coûts en exploitant les plus-values foncières dans une zone d'effets positifs identifiable.

Le lien entre la capitalisation de la valeur des biens fonciers et le coût de la fourniture d'infrastructures peut être considéré comme un indicateur de l'efficacité de l'offre d'infrastructures. Lorsque les effets positifs, mesurés selon la valeur capitalisée des terrains, sont supérieurs au coût de construction des infrastructures, l'offre d'infrastructures est insuffisante. La construction d'infrastructures publiques peut être freinée par le manque de financements publics ou l'incapacité des organismes publics à répondre à la demande. Le tableau 1.2 illustre cette question avec l'exemple de Recife (Brésil). Comme on peut le voir, les plus-values foncières dues aux investissements d'infrastructure, notamment le revêtement des routes et l'évacuation des eaux usées, sont nettement supérieures au coût de l'offre d'infrastructures. Du point de vue de la réponse à la demande économique, il est nécessaire d'accroître les investissements dans le revêtement des routes et les systèmes d'évacuation des eaux usées. Il convient de poursuivre les investissements jusqu'au moment où le rapport entre la capitalisation de la valeur des terrains et le coût de l'investissement est

**Tableau 1.2 Plus-values foncières et coût des infrastructures à Recife (Brésil)**

Service	Augmentation de la valeur des terrains (dollars par mètre carré) selon la distance par rapport au centre			Rapport plus-value foncière/coût de l'investissement
	5–10 kilomètres	15–20 kilomètres	25–30 kilomètres	
Alimentation en eau	11,1	5,1	3,2	1,02
Revêtement des routes	9,1	4,8	3,4	2,58
Évacuation des eaux usées	8,5	1,8	0,3	3,03

Source : Smolka (2007), basé sur Serra, Dowall et da Motta (2003).

d'un pour un, comme c'est à peu près le cas pour l'alimentation en eau à Recife. Il est économiquement efficient d'éliminer par l'impôt les rentes économiques dont bénéficient les propriétaires fonciers du fait de la pénurie d'infrastructures de manière à accroître l'offre.

Les prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration) sont des instruments visant à récupérer, pour le compte du secteur public, une partie des plus-values foncières (effets positifs capitalisés) résultant d'investissements en infrastructures publiques. Les taxes sur l'impact et les contributions des promoteurs fonctionnent dans le sens inverse — c'est-à-dire dans la partie « coûts » du budget. Ils tiennent compte du fait que les investissements privés dans la construction de nouveaux lotissements engendrent *des coûts d'infrastructure supplémentaires à la charge du secteur public*. Les habitants de ces lotissements exercent une demande à l'égard des réseaux régionaux d'infrastructures publiques — alimentation en eau, évacuation d'eaux usées, réseaux routiers, écoles, parcs et autres infrastructures. Un système de taxes foncières ou de taxes d'équipement permettant de recouvrer le coût des infrastructures hors site causé par les nouveaux aménagements est économiquement efficient en ce qui concerne tant le recouvrement des coûts que les répercussions sur l'aménagement de l'espace urbain. Une matrice de taxes sur l'impact prenant en compte l'augmentation effective des coûts d'infrastructure due au développement foncier à divers endroits de la région en cours d'urbanisation aide à orienter le développement là où il peut être accueilli de la façon la plus efficace.

### ***Dans quelles circonstances le financement par le foncier est-il l'instrument le plus indiqué ?***

Le financement des investissements d'infrastructure reposant sur les biens fonciers produit les gains les plus élevés là où la croissance urbaine est rapide. Dans ces conditions, le prix des terrains tend à augmenter rapidement, ce qui peut engendrer des recettes significatives. La croissance rapide intensifie aussi les besoins en investissements d'infrastructure, ce qui nécessite d'importantes sources de financement pour le développement. Lorsque l'on examine l'histoire de pays

développés tels que la France, le Japon et les États-Unis, il devient évident que les techniques de financement basées sur le foncier ont été le plus utilisées durant les périodes de croissance urbaine rapide lorsque les investissements urbains progressaient à grands bonds. L'urbanisation rapide observée actuellement dans un grand nombre de pays en développement rend la technique du financement par le foncier intéressante aussi pour ces pays.

Il est possible de distinguer trois catégories d'investissements en infrastructures urbaines lorsqu'il s'agit d'adapter les instruments de financement aux besoins en investissements : les nouveaux aménagements, les grands projets d'équipement et les infrastructures destinées à étayer les services de base.

### **Les besoins en infrastructures des nouveaux aménagements**

Durant les périodes de croissance urbaine rapide, les zones urbanisées s'étendent vers la périphérie proche, de grandes superficies de terrain étant reconverties en terrains à usage urbain par les promoteurs privés et publics. Il est facile de sous-estimer l'ampleur des investissements en infrastructures nécessaires pour reconvertir des terrains non aménagés en terrains à usage urbain et relier les nouveaux aménagements aux réseaux d'infrastructure régionaux. Certaines études de cas présentées dans le présent ouvrage illustrent la taille des investissements requis :

- Le Grand Caire devrait absorber 5,6 millions de résidents supplémentaires au cours des 15 prochaines années. Compte tenu de l'extrême congestion du noyau urbain, cette croissance aura lieu à la périphérie de la ville, en partie dans le cadre de la politique nationale d'aménagement de nouvelles villes et zones d'habitation. L'infrastructure interne exigée par les nouveaux aménagements devrait coûter environ 32 dollars par mètre carré. L'Autorité des nouvelles communautés urbaines d'Égypte contrôle 694 millions de mètres carrés de terrains destinés à l'aménagement de nouvelles zones d'habitation. Le coût de la construction des infrastructures nécessaires pour satisfaire aux normes urbaines sur la totalité de ces terrains s'élèverait à quelque 21 milliards de dollars. L'estimation ne tient pas compte du coût de la fourniture d'infrastructures supplémentaires dans les zones déjà désignées comme villes nouvelles, ni le coût de la construction des axes routiers et liaisons ferroviaires qui relieront les zones nouvellement aménagées à la partie déjà construite de la région.
- Le groupe indien Reliance aménage une série de zones économiques spéciales (SEZ) à Navi (nouveau) Mumbai. Le coût des investissements d'infrastructure — routes, alimentation en eau, évacuation des eaux et assainissement, électricité et télécommunications — est estimé à 62 dollars par mètre carré. Le groupe Reliance a l'intention de développer plusieurs SEZ, d'une superficie approximative de 2 500 hectares chacune. Le coût total des infrastructures de chaque SEZ dépasserait 1,5 milliard de dollars. À nouveau, l'estimation du coût des infrastructures liées à l'aménagement foncier ne tient pas compte des investissements nécessaires pour relier les nouvelles zones à la ville existante, en l'occurrence grâce à un pont à six voies de 22,5 kilomètres.

Le financement reposant sur le foncier est un instrument naturel de financement des investissements liés à l'aménagement de nouveaux terrains, que ces investissements soient réalisés par des promoteurs privés ou des organismes publics.

### **Financement des infrastructures dans le cadre de projets d'investissement de grande ampleur**

Les grands projets d'investissement font eux aussi appel aux financements basés sur le foncier. Ces projets sont souvent conçus dans le secteur des transports et constituent un élément essentiel de la stratégie de développement économique des villes. Ils portent sur différentes réalisations : rocade majeure ou routes de liaison, réseaux ferrés légers et réseaux de métro souterrain, aéroports, ports maritimes et autres initiatives de transport de grande ampleur. Les avantages économiques de ces projets sont souvent évidents et capitalisés dans la valeur des terrains. L'instrument du financement tiré des biens fonciers est donc souvent proposé pour financer ces projets. En voici deux exemples :

- Le projet de système de trains-navettes Crossrail a été finalement lancé à Londres à la fin 2007. La liaison ferroviaire, qui doit traverser Londres et relier l'aéroport d'Heathrow à Canary Wharf, a fait l'objet d'un examen approfondi pendant plus de 20 ans. Elle a été approuvée de façon définitive lorsque fut scellé un accord sur le programme de financement. Le programme de financement comprend des contributions volontaires et négociées de la part des deux principaux bénéficiaires privés de la liaison : les promoteurs du quartier financier de Canary Wharf et la société British Airports, entreprise privée chargée de la gestion de l'aéroport d'Heathrow. On dit que les deux entités contribueront respectivement à hauteur de 700–800 millions de livres et 200–300 millions des livres (soit, au total, environ deux milliards de dollars) au financement de Crossrail en raison de l'impact que la liaison ferroviaire aura sur l'activité commerciale et la valeur des terrains.
- Une commission chargée des questions d'infrastructure, présidée par le premier ministre indien, a élaboré un programme national d'investissement public-privé dans les aéroports. Sa mise en œuvre a été très rapide. Les nouveaux aéroports internationaux de Bangalore et d'Hyderabad ont été achevés au printemps 2008. D'autres aéroports sont en cours de construction dans d'autres zones métropolitaines, tandis que les aéroports existants sont agrandis et modernisés. Le coût des travaux entrepris dans 11 aéroports métropolitains a été estimé à environ 7,75 milliards de dollars. Le financement tiré de biens fonciers est un élément essentiel de la stratégie de financement. Les États fournissent des terrains pour la construction des nouveaux aéroports, ainsi que des terrains avoisinants permettant aux promoteurs privés d'exercer des activités complémentaires productrices de revenus, ce qui contribue à réduire les charges décaissées par le secteur public. Certains organismes publics ont acquis des terrains supplémentaires à proximité des chantiers de construction dans le but de financer l'aménagement de routes d'accès aux aéroports grâce au produit de la revente de terrains.

## Services urbains de base

Les investissements dans les infrastructures de services urbains de base (alimentation en eau, évacuation et traitement des eaux usées, drainage, entretien et revêtement de la voirie) constituent une troisième catégorie d'investissements d'infrastructure. Comme le montre le tableau 1.2, ces investissements ont aussi une incidence sur la valeur des terrains. L'évaluation des effets bénéfiques visant à récupérer les plus-values foncières a été fréquemment utilisée pour financer ce type d'infrastructure et continue de l'être à une plus petite échelle pour financer le revêtement des routes ou le développement du réseau d'eau demandés par les zones d'habitation. Toutefois, les données examinées dans le présent ouvrage laissent à penser que le coût de l'administration des taxes sur les plus-values, parcelle par parcelle, peut être élevé en comparaison du montant des recettes collectées. De ce fait, cet instrument a été de moins en moins utilisé. Dans certains pays, les municipalités ont réagi en modifiant cette technique de manière à regrouper plusieurs projets d'investissement dans un programme de financement et à évaluer les taux basés sur les biens fonciers sur l'ensemble de la ville. Ceci a permis de rajeunir la technique du financement reposant sur le foncier dans certaines régions d'Amérique du Sud et de mettre fin à plusieurs décennies de déclin de cette technique dans le financement de travaux publics urbains ordinaires.

Une autre façon d'utiliser le financement reposant sur le foncier pour appuyer les investissements dans l'infrastructure des services municipaux de base consiste à affecter une partie du produit de la vente de terrains publics au budget d'équipement municipal ou à des postes précis de ce budget, tels que l'alimentation en eau et l'assainissement. En Éthiopie, par exemple, 90 % du produit du leasing de terrains municipaux doivent, de par la législation nationale, être consacrés au financement d'investissements d'infrastructures municipales. Dans d'autres circonstances, le fait que les terrains publics situés dans les villes soient la propriété d'organismes d'aménagement régionaux ou nationaux complique l'utilisation du produit de la vente de terrains pour financer des investissements d'infrastructure qui, de par la loi, relèvent des municipalités.

## Financement d'infrastructures à partir du foncier et partenariats public-privé

La collaboration public-privé est au cœur du financement des infrastructures à partir des biens fonciers. En fait, ce type de financement constitue peut-être la plus grande possibilité de partenariats privés en matière d'investissements d'infrastructure urbaine. Les chapitres suivants décrivent les diverses façons dont les secteurs public et privé ont collaboré pour faire fonctionner ce type de financement, ainsi que les conflits créés par un processus d'interaction obligatoire. Un résumé des stratégies de base utilisées aide à replacer les études de cas dans leur contexte.

### *Dons de terrains publics à l'appui d'investissements privés dans les infrastructures*

Traditionnellement, les dons de terrains publics ont servi d'incitations pour convaincre les entreprises privées de procéder à des investissements

d'infrastructure dans l'intérêt général. C'est ainsi que les États-Unis ont construit leur réseau ferroviaire transcontinental<sup>1</sup>. D'importantes superficies de terrain furent cédées aux compagnies de chemins de fer privées dans l'espoir que l'ouverture des régions aux échanges commerciaux par le rail aurait pour effet d'accroître la valeur des terrains, tandis que s'accélérait la conquête de l'Ouest. Une structure d'incitation similaire est utilisée dans plusieurs études de cas examinées dans le présent ouvrage. S'agissant des nouveaux aéroports, les investisseurs privés reçoivent des terrains proches des installations dont la valeur augmentera sous l'effet des échanges commerciaux internationaux transitant par l'aéroport ; de même, les entrepreneurs qui investissent dans la construction de rocades urbaines bénéficient de droits d'utilisation sur des terrains proches des nouvelles routes. Le potentiel de plus-values foncières constitue une partie — parfois la totalité — de la récompense économique offerte par le secteur public au secteur privé dans le cadre de ce type d'infrastructure publique.

### *Vente de terrains publics pour financer les investissements d'infrastructure publique*

Les terrains sont les plus précieux actifs figurant au bilan d'un grand nombre de municipalités et d'organismes d'aménagement urbain. La plus importante forme de « privatisation » qui puisse être effectuée est la vente de terrains, du point de vue tant de la production de recettes que de l'impact sur les modes d'aménagement urbain. Plusieurs études de cas font état d'une nouvelle forme de « gestion des biens fonciers » selon laquelle les organismes publics vendent du foncier de grande valeur au secteur privé pour, premièrement, produire des ressources qu'ils peuvent investir dans leur mission clé consistant à fournir des infrastructures et, deuxièmement, accélérer la réalisation de projets d'aménagement essentiels à la modernisation économique de la ville.

### *Partage des plus-values foncières créées par les investissements en infrastructures publiques*

Dans un grand nombre de cas, les partenaires des secteurs public et privé se partagent les plus-values foncières. Ce résultat peut être obtenu par le biais de négociations volontaires, d'instruments consistant à taxer une partie des plus-values foncières dont bénéficient le secteur privé à la suite d'investissements publics, ou de coentreprises officielles dans lesquelles les organismes publics et les promoteurs privés partagent les coûts et les rendements des investissements d'infrastructure.

## **Les risques du financement reposant sur le foncier**

Le financement d'infrastructures urbaines à partir de biens fonciers comprend plusieurs risques dont il convient de tenir compte dans l'élaboration des programmes :

---

<sup>1</sup> Le gouvernement fédéral a fait don aux compagnies de chemin de fer Union Pacific, Central Pacific et Northern Pacific de 20 miles carrés de terrains limitrophes pour la pose de chaque mile de voie ferrée.

*Les marchés immobiliers sont de nature fortement cyclique.* La demande de terrains et le prix des parcelles varient fortement, même dans les zones urbaines où la croissance est forte et durable. Si les recettes tirées de la vente de terrains ou de taxes sur les promoteurs sont uniquement consacrées au financement de l'infrastructure requise par les nouveaux aménagements, les budgets publics, dans une certaine mesure, se corrigent d'eux-mêmes. Les recettes provenant de biens fonciers diminueront en même temps que la demande de dépenses publiques consacrées à l'accroissement des infrastructures. Si, toutefois, le financement basé sur le foncier est utilisé de façon plus générale pour financer les infrastructures, le caractère cyclique des marchés immobiliers peut soumettre le budget d'équipement à une instabilité indésirable. Hong Kong (Chine) en est un exemple extrême. Le territoire finance une grande partie de son budget public par la vente de droits de leasing foncier. Or, le produit de ce leasing a fluctué au point de passer de 229 % des dépenses de travaux publics (et 34 % des recettes publiques totales) en 1997 à quasiment zéro en 2001–2003, lorsque l'administration a suspendu toutes les ventes de terrains à des fins commerciales en raison de la faiblesse de la demande et de la chute des prix fonciers causée par la crise financière asiatique (Peterson 2007).

*L'ampleur des recettes engendrées par les ventes de terrains et d'autres techniques permettant de récupérer les plus-values foncières suscite une intense concurrence au sujet de l'utilisation du produit de ces opérations.* Les investissements en infrastructures urbaines sont demandeurs, mais ils doivent affronter la concurrence d'autres parties pour lesquelles la valeur des terrains présente aussi un intérêt. Parmi celles-ci figurent les agriculteurs qui souhaitent recevoir des indemnités adéquates pour leurs terres reconverties en terrains urbains à la périphérie des villes, ainsi que les propriétaires ou les occupants de biens situés dans des îlots insalubres qui sont déplacés dans le cadre d'opérations d'aménagement pilotées par le secteur public. Les institutions sont souvent réticentes à se défaire du produit de la vente de leurs terrains ; il en résulte que les recettes ne sont pas consacrées aux investissements d'infrastructure ou sont affectées à des dépenses d'équipement de l'institution qui ne correspondent pas nécessairement aux priorités plus générales. Durant les dernières années, le recours aux ventes publiques comme outil de cession de terrains publics a augmenté rapidement, ce qui a quelque peu réduit les possibilités de transactions privées corrompues et inefficaces. Toutefois, le produit de la vente de biens fonciers suscite encore souvent des comportements corrompus. Le risque est accru par le fait que les ventes de terrains sont généralement effectuées hors budget et que l'utilisation du produit de ces opérations est peu soumise aux obligations de comptabilité publique ou n'y est pas soumise du tout.

*Face aux possibilités de profits offertes par les transactions foncières, les municipalités et les organismes publics locaux peuvent se transformer en promoteurs immobiliers à la recherche de profits optimaux pour produire le maximum de recettes possible.* Cette stratégie peut conduire à une très forte accumulation d'excédents de terrains par les autorités publiques (comme cela s'est passé en Chine et ailleurs), ce qui tend à favoriser l'expansion tentaculaire et inefficace des villes et encourager le déplacement des ménages. La distorsion la plus lourde de conséquences vient de la tentation d'utiliser les prérogatives de l'administration en matière d'expropriation foncière pour vaincre les prétentions

d'autres parties. Un organisme public qui dispose de pouvoirs monopolistiques en matière d'aménagement peut maximiser son profit en acquérant un terrain au prix le plus bas possible pour le revendre au prix le plus élevé possible. Il s'agit là d'une porte ouverte aux abus politiques si les normes d'expropriation et les autres droits ne sont pas protégés par la loi.

*Une collectivité locale désireuse de tirer parti de l'aménagement foncier peut limiter le potentiel de développement en adoptant des règles de zonage et de densité qui restreignent les aménagements de façon inefficace.* Des études de cas réalisées en Chine, au Japon et au Royaume-Uni ont montré que des terrains situés dans des endroits similaires présentent des différences de prix allant de un à 100 selon qu'ils bénéficient ou non de permis d'urbanisme (en ce qui concerne le Royaume-Uni, voir Barker 2004, 2006). L'administration peut alors vendre les droits d'aménagement en obtenant des prix élevés grâce à l'inefficacité des permis d'aménagement. Il s'agit là essentiellement d'une question de planification urbaine. La vente de droits d'aménagement aux alentours des stations de transport en commun ou d'autres pôles de transit peut être un moyen efficace d'orienter le développement vers les endroits les plus propices et, dans le même temps, de dégager des ressources pour financer les investissements d'infrastructure. L'application de limites inappropriées à la reconversion de terrains urbains ou à la densité des constructions crée une pénurie artificielle et des risques de rentes publiques excessives.

Certains partisans du financement par le foncier ont fait valoir que, fondamentalement, tous les investissements en infrastructures urbaines pouvaient être financés par l'exploitation des plus-values foncières<sup>2</sup>. Le chapitre suivant décrit les obstacles pratiques qui rendent cette affirmation irréaliste. Du fait des risques mentionnés ci-dessus, en outre, il est imprudent de ne compter que sur le financement tiré du foncier pour régler la majeure partie de la facture d'infrastructure. Il est préférable de considérer le financement par le foncier comme faisant partie d'un assortiment de mécanismes de financement d'infrastructures urbaines — une composante parmi d'autres du budget d'équipement global.

Comme élément d'un assortiment de financements, le financement reposant sur le foncier présente quelques avantages pratiques. La plupart des techniques de ce type produisent des recettes immédiates, ce qui réduit la dépendance vis-à-vis de l'endettement et les risques budgétaires attachés au financement par l'emprunt. Plusieurs techniques de financement par le foncier permettent de dégager des recettes *avant* la réalisation de l'investissement en infrastructures. Même les instruments de financement basé sur le foncier qui exploitent les plus-values foncières seulement après l'achèvement des infrastructures peuvent comprimer la période de recouvrement des coûts. Il est souvent possible d'emprunter à courte échéance et de rembourser ensuite la dette grâce à la vente de terrains ou à d'autres mesures une fois l'infrastructure en place. Il est possible d'accélérer l'encaissement des recettes, car le financement par le foncier exploite

---

<sup>2</sup> Vickrey (1977), par exemple, a écrit ceci : « Les dépenses d'infrastructures publiques peuvent être financées avec une participation faible ou nulle de la collectivité simplement en exploitant les plus-values foncières produites par ces infrastructures ».

la valeur capitalisée des attentes de répercussions positives. Dans les pays en développement, où il est difficile d'obtenir des crédits à long terme pour financer des infrastructures, le caractère immédiat des recettes produites par le financement reposant sur les biens fonciers ajoute un degré de souplesse important à l'assortiment de financements d'infrastructures<sup>3</sup>.

## Structure de l'ouvrage

L'ouvrage se compose de cinq chapitres. Après le chapitre d'introduction, le chapitre 2 examine les principes qui sous-tendent le financement basé sur le foncier et la manière dont ils sont appliqués dans le cadre de diverses techniques de financement utilisées dans les pays développés. Il décrit les types de partenariats public-privé qui existent et servent de modèles aux accords de partenariat des pays en développement. Les chapitres 3 et 4 étudient l'expérience des pays en développement. Le chapitre 3 analyse l'application de diverses techniques de « récupération des effets positifs », ainsi que les obligations imposées initialement aux promoteurs quant au financement du coût des investissements par le biais de frais d'impact. En ce qui concerne les effets positifs, il apparaît que la récupération des plus-values foncières joue un rôle important et croissant dans le financement des infrastructures des pays en développement, alors que les contributions des promoteurs destinées à recouvrer les frais d'infrastructure se sont limitées jusqu'ici principalement aux infrastructures internes. La méthode n'a été étendue que récemment aux besoins d'infrastructure hors site.

Le chapitre 4 examine la vente de terrains publics comme instrument de financement d'infrastructures. Dans les pays en développement disposant de régimes de propriété foncière privée, les organismes publics de développement et d'autres branches de l'administration, notamment les municipalités, sont souvent propriétaires d'une vaste gamme de biens fonciers dont certains sont de grande valeur. Une des tendances les plus nettes des dernières années — même si elle a été peu remarquée — est le fait que ces organismes ont été invités à se concentrer sur leur mission fondamentale consistant à financer les infrastructures grâce à la vente de biens fonciers. *La gestion des biens fonciers urbains* est guidée à la fois par l'ampleur des investissements d'infrastructure qui doivent être financés et par la nécessité de reconvertir rapidement d'importantes parcelles de terrain en centres de développement économique. La gestion des biens fonciers urbains est encore plus cruciale dans les pays où l'administration — généralement les municipalités — est propriétaire de la totalité des terrains urbains et finance une grande partie du budget d'équipement grâce au leasing de biens fonciers.

Le dernier chapitre résume les principales conclusions de l'analyse et des études de cas comparatives. Il s'en dégage des enseignements qui peuvent servir aux organisations d'aide internationales et aux autorités nationales qui souhaitent contribuer à mettre en place des systèmes efficaces et durables de financement des infrastructures sollicitant davantage la participation du secteur privé.

---

<sup>3</sup> Yiu (2005) met l'accent sur la capitalisation des « attentes » suscitées par les infrastructures dans la valeur des biens fonciers et immobiliers.

## 2.

# LES PRINCIPES QUI SOUS-TENDENT LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT PAR LE FONCIER : L'EXPÉRIENCE DES PAYS DÉVELOPPÉS

Un grand nombre de techniques a été utilisé pour exploiter la valeur des biens fonciers à l'appui du financement des investissements en infrastructures urbaines. La justification de ces techniques manque souvent de clarté et, parfois, de cohérence. Le présent chapitre examine le lien entre la capitalisation des effets bénéfiques et le recouvrement du coût des investissements d'infrastructure, décrit diverses techniques de financement par le foncier basées sur de tels principes et montre comment certaines méthodes de financement par le foncier ont été appliquées dans les pays développés. L'expérience de ces pays est pertinente, d'une part, par ce qu'elle permet d'examiner une longue période d'antécédents, d'autre part parce que les pays en développement se sont directement inspirés de cette expérience pour concevoir leurs propres initiatives. La construction de villes nouvelles en République arabe d'Égypte et en Inde est basée sur le concept des villes nouvelles lancé en Grande-Bretagne après la deuxième guerre mondiale. Les prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration) appliqués en Amérique latine (*contribución de valorización* et *contribución por mejoras*) s'inspirent directement des principes du droit espagnol. Les mécanismes de réajustement foncier d'Asie puisent dans l'expérience du Japon et de la République de Corée. Les initiatives visant à introduire des frais d'impact calquent les méthodes utilisées en la matière aux États-Unis tant au plan de la planification qu'au niveau juridique.

La deuxième partie du chapitre examine un autre principe du financement des investissements d'infrastructure à partir du patrimoine foncier : *la gestion des biens fonciers*. Dans le monde entier, les collectivités locales et les organismes publics se servent de biens fonciers sous-utilisés comme source de recettes pour financer des investissements en infrastructures. Ils vendent des terrains ou des droits de leasing foncier pour mieux assumer leur mission fondamentale consistant à fournir des infrastructures.

Les partenariats public-privé sont essentiels à la réalisation des deux types de financement foncier. On dispose d'une somme d'expériences sur ce qui fait le succès des partenariats public-privé dans ce domaine. Ces expériences sont aussi précieuses pour la conception des programmes futurs que le bilan de la mise en œuvre de divers types d'instruments de financement par le foncier.

## **Capitalisation des effets bénéfiques et récupération des plus-values foncières**

L'utilisation de techniques de financement par le foncier pour financer des investissements en infrastructures urbaines se justifie principalement par le principe de la *capitalisation des effets bénéfiques dans la valeur des terrains*. Prenons l'exemple d'un projet d'investissement simple et représentatif : la construction d'un réseau de distribution d'eau dans un nouveau lotissement. Les installations physiques sont construites par un agent — un promoteur public ou privé —, puis transférées à une compagnie d'exploitation de services publics (publique ou privée) chargée de distribuer l'eau et de facturer un prix couvrant entièrement les coûts d'exploitation et d'entretien.

L'installation du réseau d'alimentation en eau dans le lotissement accroîtra la valeur des terrains. Les effets bénéfiques que représente l'approvisionnement en eau pour les consommateurs seront capitalisés dans la valeur des terrains de la zone d'accès. Le promoteur du lotissement pourra récupérer les plus-values foncières lorsqu'il vendra les parcelles de terrain ou les parcelles aménagées. S'il existe un marché concurrentiel dans le secteur de l'aménagement foncier — un marché sur lequel les promoteurs sont libres de créer de nouveaux lotissements et de construire des réseaux de distribution d'eau en réponse à la demande —, la valeur des effets bénéfiques de l'alimentation en eau qui sont capitalisés dans la valeur des terrains sera simplement égale au coût de la construction du réseau d'alimentation en eau. En raison de la concurrence existant sur le marché de l'aménagement, et aussi longtemps que les plus-values foncières résultant de la construction de lotissements et de réseaux d'eau dépasseront les coûts de construction, l'approvisionnement en eau sera étendu à d'autres parcelles. L'aménagement communautaire accompagné d'un accès à l'eau se poursuivra jusqu'au moment où le promoteur couvrira simplement ses coûts de construction d'infrastructures grâce à la hausse des prix fonciers. Le même principe s'applique à d'autres formes d'amélioration des infrastructures que le promoteur peut internaliser dans le cadre du lotissement (voir Ingram 2007).

Dans cette situation de référence, le promoteur foncier (public ou privé) recouvre ses frais d'infrastructure lors de la vente de terrains ou de parcelles aménagées. Un promoteur privé, qui exerce ses activités sur un marché non réglementé, construira des réseaux d'infrastructures seulement s'il peut recouvrir la totalité du coût (actualisé) de son investissement. Les personnes qui exploitent des terrains de façon informelle en Amérique latine et dans certaines régions d'Asie jugent parfois plus rentable de mettre en vente des parcelles de terrain équipées d'infrastructures rudimentaires — quelques routes d'accès non revêtues et de rares sources d'approvisionnement en eau, par exemple. Les coûts de construction, les retards dans l'élaboration des projets et la vente de terrains, ainsi que les risques d'intervention des autorités publiques qui imposent

les normes d'aménagement du « secteur formel », l'emportent sur les effets bénéfiques, tels qu'ils se reflètent dans la hausse des prix fonciers, d'investissements supplémentaires dans les infrastructures. Il devient alors nécessaire d'adopter une réglementation publique établissant des normes d'infrastructure minimales applicables aux terrains urbains nouvellement aménagés afin de protéger le public des risques sanitaires et des problèmes d'encombrement engendrés par des projets d'aménagement non contrôlés.

Dans le scénario de base, une partie (publique ou privée) agit à la fois comme promoteur foncier et investisseur en infrastructures. Tant que les effets bénéfiques et les coûts liés aux investissements d'infrastructure et à l'aménagement foncier sont internalisés dans la zone d'aménagement, les coûts d'infrastructure peuvent être financés efficacement par la vente de terrains. Le modèle se complique et d'autres instruments de financement sont nécessaires lorsque a) le promoteur et l'investisseur en infrastructures sont deux parties différentes, b) les effets bénéfiques et les coûts se répercutent au-delà de la zone d'aménagement, ou c) les effets bénéfiques sont engendrés non pas par les investissements d'infrastructure, mais par l'octroi de permis en matière de planification ou de densité.

### *Financement d'infrastructures grâce à la vente de terrains par les promoteurs*

Les pays occidentaux ont privatisé une grande partie de leurs investissements en infrastructures en demandant simplement aux promoteurs de lotissements de créer leurs propres infrastructures communes et d'en recouvrer le coût par la vente de terrains. À mesure que les nouveaux projets d'aménagement prennent de l'ampleur, cette politique tend à confier aux promoteurs privés une part croissante des investissements en infrastructures. Les villes nouvelles représentent un cas extrême d'internalisation du développement foncier et des travaux d'infrastructures. Les villes nouvelles des pays en développement s'inspirent directement de l'expérience des villes nouvelles de Grande-Bretagne (voir Schafer 2006). Bien que l'incidence globale du programme britannique de villes nouvelles soit très controversée, le bilan du financement des infrastructures est impressionnant. Les 23 villes nouvelles construites en Grande-Bretagne dans les années 50 ont recouvert la totalité du coût de leurs investissements d'infrastructure grâce à la vente de propriétés et biens fonciers et la New Towns Development Corporation détenait au moment de sa liquidation un excédent de terrains (desservis par des infrastructures, mais pas encore aménagés pour le logement ou d'autres usages) d'une valeur de plus d'un milliard de livres (Heim 1990).

Les villes nouvelles, en outre, posent un problème supplémentaire en matière de financement des infrastructures : elles doivent être reliées au reste de la zone urbaine par un réseau de routes, de chemins de fer et de services d'utilité publique. La ville d'Orestad, située près de Copenhague, est la ville nouvelle la plus récente d'Europe occidentale. Son histoire est contée dans l'encadré 2.1. Le projet a amené les autorités nationales et locales à créer un partenariat innovant pour former une société d'aménagement urbain chargée de l'aménagement foncier, de la construction d'infrastructures et de la vente de terrains.

**Financement par le foncier dans la ville nouvelle d'Orestad (Danemark)**

Orestad est une ville nouvelle située près de Copenhague dont la construction s'est inspirée de l'expérience des villes nouvelles britanniques. Elle est reliée au centre de Copenhague par un métro automatique de 22 kilomètres qui transporte 60 millions de passagers par an. L'aménagement des infrastructures de la ville nouvelle et la ligne de métro sont financés principalement par la vente de terrains. Le métro a été inauguré à la fin de l'année 2003.

Orestad a été planifiée, aménagée et financée par une coentreprise d'un genre inhabituel créée par les autorités nationales et municipales. À l'origine, Copenhague avait demandé à l'administration centrale de financer l'aménagement de la ville nouvelle. Au lieu de cela, le gouvernement a fourni des terrains représentant 45 % des 310 hectares du terrain d'implantation. La ville de Copenhague a fourni les 55 % restants, dont elle était propriétaire. Les deux partenaires sont copropriétaires de l'aménageur, Orestad Corporation, à hauteur de leurs apports respectifs de terrains.

Le plan d'aménagement d'Orestad prévoyait la construction d'une ligne de métro et l'aménagement progressif de six centres-villes sur le terrain d'implantation. Les villes ont été conçues pour accueillir des établissements d'enseignement (30 000 étudiants universitaires et techniques), des entreprises et des bureaux commerciaux (60 000 employés) et des logements (30 000 résidents permanents). Les investissements dans les infrastructures et le métro ont été financés par des emprunts à des taux d'intérêt commerciaux. À la fin de l'exercice 06, la dette totale se montait à 13,7 milliards de couronnes, soit 2,75 milliards de dollars. La dette est remboursée principalement grâce à la vente de terrains, que viennent compléter les taxes foncières prélevées sur les nouvelles constructions.

(à suivre)

L'expérience des villes nouvelles indique que le financement à grande échelle d'infrastructures d'aménagement grâce à la vente de terrains est réalisable dans la mesure où le secteur public est propriétaire des terrains destinés à être aménagés ou peut les acquérir à bas prix. Selon le modèle d'Orestad, la construction d'infrastructures est financée initialement par l'emprunt, qui est remboursé sur une période de 20 ans ou plus, principalement par la vente de terrains. Dans d'autres situations, les frais d'infrastructure peuvent être recouverts beaucoup plus rapidement. Le chapitre 3 montre qu'en Égypte, en Tunisie et dans d'autres pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, des terrains publics équipés d'infrastructures publiques et situés dans de nouvelles zones d'aménagement peuvent être vendus aux promoteurs privés à des prix bien supérieurs au coût de construction des infrastructures. Cela s'explique, d'une part, par la forte demande due à une urbanisation rapide, d'autre part par les contraintes administratives pesant sur l'offre de terrains, qui ont limité le volume de terrains situés dans

**Financement par le foncier dans la ville nouvelle d'Orestad (suite)**

Durant la phase de planification, il avait été projeté que la valeur des terrains doublerait après l'achèvement de la construction de la ligne de métro. En réalité, l'essor du marché a été plus lent. La construction du métro a été retardée et le coût définitif (1,5 milliard d'euros) est deux fois plus élevé que l'estimation initiale. Les prix des terrains ont augmenté initialement de 10 à 15 %, plutôt que les 100 % attendus. Toutefois, les prix fonciers et les ventes de terrains se sont fortement accélérés au fur et à mesure de la progression des travaux d'aménagement et avec le début de l'occupation des surfaces commerciales. Des terrains ont été vendus pour la construction de 224 000 mètres carrés de surface utile brute en 2005 et de 630 000 mètres carrés en 2006. À la fin de l'exercice 06, les recettes tirées des ventes se montaient à 4,6 milliards de couronnes. Orestad Corporation estime maintenant que tous les emprunts seront remboursés en avance sur les délais prévus et que la totalité de la construction des infrastructures et du métro sera financée, comme prévu, sans l'aide de l'État au-delà de l'apport de terrains. La ligne de métro est exploitée par une société privée qui recouvre intégralement ses coûts d'exploitation avec le prix des billets.

Sources : Site Internet d'Orestad au ministère danois des Transports : <http://www.trm.dk> ; Orestad Corporation (2005, 2006, 2007) ; "The Tale of Orestad and the Metro" : <http://www.orestad.dk> ; Mikkelsen (2007).

des emplacements avantageux qui sont équipés en infrastructures et offerts sur le marché.

***Récupération des plus-values foncières auprès des propriétaires fonciers privés***

Dans les pays occidentaux, les propriétaires fonciers qui tirent parti de travaux d'infrastructure publics sont généralement des propriétaires privés. Cela est vrai dans le cas des lotissements, lorsque l'infrastructure de base est fournie « gratuitement » par les autorités publiques. C'est le cas aussi de grands projets d'infrastructure tels que la construction de voies rapides, de lignes de métro et d'aéroports. À une plus petite échelle, les travaux d'amélioration, tels que le revêtement des routes ou le prolongement de réseaux d'alimentation en eau dans des zones non desservies, produisent, au niveau local, des effets bénéfiques qui sont capitalisés dans les prix fonciers. L'expression « récupération des plus-values foncières » désigne les techniques permettant de récupérer la totalité ou une partie de la hausse du prix des terrains privés due à des investissements publics. De cette manière, les propriétaires directement bénéficiaires d'un projet en financent en partie le coût à la place des autres contribuables.

De solides études empiriques confirment l'existence de plus-values foncières liées aux projets d'infrastructure urbaine, notamment les programmes de

transport (on trouvera une sélection de ces études dans Gihring et Smith 2006 ; Hass-Klau 2006). En ce qui concerne les réseaux routiers et ferroviaires à accès limité, les études montrent que la capitalisation de la valeur des terrains est à son niveau le plus élevé dans les emplacements proches de points d'accès et qu'elle est beaucoup plus faible, voire négative, dans les endroits qui sont situés le long des voies de transport, mais éloignés des points d'accès. En matière de prix fonciers, on constate souvent que les plus-values foncières capitalisées baissent considérablement lorsque l'on s'éloigne du point d'accès. On a constaté par exemple que les plus-values foncières liées aux réseaux de métro étaient fortement concentrées dans un rayon de 500 mètres autour des stations de métro et quasiment inexistantes dans un rayon de 1 000 mètres.

Il est relativement simple de passer de l'observation de plus-values foncières dues aux investissements d'infrastructure publics à la recommandation selon laquelle le secteur public devrait « récupérer » l'ensemble ou une partie des plus-values foncières résultant de ces investissements et en utiliser le produit pour financer la réalisation de projets. La première Conférence Habitat sur les établissements humains est parvenue à la conclusion suivante : « L'augmentation de la valeur des terrains découlant... d'investissements publics... doit faire l'objet d'une récupération adéquate de la part des organismes publics (Nations Unies 1976 : rec. D.3[b]). »

De nombreux économistes fonciers ont défendu la position selon laquelle la quasi-totalité des infrastructures urbaines pourrait être financée par la récupération des plus-values. L'« anomalie de Shoup », attribuée à Carl S. Shoup, pose la question suivante : « Pourquoi est-il si difficile de financer les infrastructures publiques quand l'augmentation de la valeur des terrains urbains est beaucoup plus grande que le coût de l'infrastructure ? »

### **Prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration)**

Les prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration) peuvent donner l'impression d'être la forme la plus directe de récupération des plus-values foncières. Il s'agit de redevances prélevées directement sur l'augmentation de la valeur des terrains due aux investissements publics. La plupart des pays ont eu recours, à un moment ou un autre, à des variantes des prélèvements sur les plus-values. Pendant un temps, la Grande-Bretagne a imposé un prélèvement égal à 40 % des plus-values engendrées par les investissements publics. Plusieurs pays membres du Commonwealth britannique ont adopté une version de cette méthode de financement par le foncier. Connus sous les noms de *contribución de valorización* ou *contribución por mejoras*, les prélèvements sur les plus-values constituent depuis longtemps une composante du financement des infrastructures en Espagne et ont été appliqués en Amérique latine<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le système espagnol a recours à plusieurs instruments pour récupérer les plus-values foncières. La *contribución por mejoras* vise à récupérer les plus-values résultant de travaux publics d'aménagement. Les *cuotas de urbanización* exigent des dons de terrains et un partage des frais d'infrastructure de la part des promoteurs privés de terrains pour lesquels les autorités de planification publique ont accordé des autorisations permettant de les utiliser à des fins urbaines. Une taxe spéciale, différente de la taxe foncière, est prélevée sur l'appréciation des propriétés et biens fonciers : l'objectif est de récupérer une partie des effets bénéfiques produits par la croissance urbaine financée par le secteur public. Comme ailleurs, les recettes provenant de ces formes de prélèvement sur les plus-values sont en diminution. Voir Henao González (2005).

Dans leur version de base, les prélèvements sur les plus-values sont des redevances ponctuelles et immédiates sur les plus-values foncières dues à des travaux publics. Les États-Unis ont utilisé une variante de cet instrument sous la forme de districts d'évaluation spéciale ou districts d'évaluation des effets bénéfiques. Ces districts prélèvent une redevance annuelle (semblable à une taxe foncière) sur l'augmentation de la valeur des terrains due à des travaux d'infrastructure financés par le secteur public. Les recettes annuelles sont affectées au remboursement de la dette contractée pour financer la construction initiale. À l'époque de l'urbanisation rapide des États-Unis, il était fréquent que les recettes des évaluations spéciales représentent au moins 15 % des recettes municipales totales (Hagman et Misczynski 1978).

Si le prélèvement sur les plus-values est un concept simple, sa mise en œuvre à l'époque moderne a été étonnamment difficile. Un examen plus approfondi des études empiriques sur la capitalisation des effets bénéfiques révèle certaines difficultés. Les analyses empiriques, même lorsqu'elles sont réalisées rétrospectivement, après l'observation de l'évolution des prix du marché et dans les pays où les données sur les ventes de terrains et de biens sont collectées de façon régulière et cohérente, ne couvrent, au plus, que les deux tiers des variations observées des prix des parcelles de terrain. La part des variations qui peut être attribuée aux investissements d'infrastructure publique, même si elle est en général statistiquement significative, peut être grande ou faible, les estimations présentant un degré élevé d'incertitude. Diverses études consacrées par des auteurs différents à des projets d'infrastructure identiques peuvent donner lieu à des conclusions très disparates. Au niveau local, les estimations de l'incidence d'un projet d'infrastructure sur la valeur des terrains peuvent varier de 300 % ou plus. Les différences entre les études sur la façon dont la variation globale de la valeur des terrains se répartit entre les parcelles individuelles dotées d'accès différents et présentant d'autres caractéristiques différentes peuvent être encore plus grandes. Si les études empiriques ex post réalisées par des universitaires présentent de tels écarts, il est facile de comprendre pourquoi les initiatives des autorités publiques visant à évaluer l'impact de projets d'infrastructure sur la valeur de parcelles de terrain, et à prélever 40 à 60 % des plus-values imputées par le biais de taxes prélevées sur les propriétaires fonciers privés, ont fait l'objet de contestations.

Le projet de prolongement de la ligne Jubilee (*Jubilee Line Extension* ou JLE) du réseau de métro londonien est un bon exemple de la difficulté d'évaluer les plus-values foncières. En ce qui concerne les possibilités de financement par le biais de prélèvements sur les plus-values, aucun projet d'infrastructure récent n'a fait l'objet d'autant d'attention que le prolongement de la ligne Jubilee. Le prolongement a été construit dans les années 90 et achevé peu avant Noël 1999 pour un coût de 3,5 milliards de livres (7 milliards de dollars). Peu après l'achèvement du projet, Don Riley a publié un livre dans lequel il attirait l'attention sur la forte appréciation foncière provoquée par le projet et faisait valoir que celui-ci aurait pu être entièrement financé par des prélèvements sur les plus-values des propriétaires fonciers privés (Riley 2002). Le livre suscita un grand intérêt, notamment dans la perspective du financement de la prochaine génération de projets ferroviaires à Londres.

L'organisme officiel des transports londoniens, *Transport for London*, commanda deux études indépendantes de grande ampleur pour évaluer de façon

empirique l'augmentation de la valeur des terrains attribuable au JLE, l'objectif stratégique étant de déterminer si les prélèvements sur les plus-values foncières pourraient jouer un rôle important dans le financement de travaux de transport à l'avenir. Plusieurs études universitaires furent également entreprises au sujet de l'impact du JLE sur la valeur des biens fonciers.

Les résultats des études empiriques montrent combien il est difficile d'utiliser les prélèvements sur les plus-values pour financer une part importante de projets d'infrastructure majeurs. Une des études commandées par les autorités a conclu qu'il était impossible d'estimer l'impact sur la valeur des terrains à partir des données disponibles (Atisreal et Geofutures 2005). La deuxième étude officielle a souligné que cet impact était très incertain et a estimé que l'incidence sur la valeur des terrains de Canary Wharf (principal bénéficiaire présumé du JLE) pouvait se situer entre 300 millions de livres et 2,7 milliards de livres (Jones Lang Lasalle 2004). Une troisième étude, réalisée sous les auspices du Lincoln Institute for Land Policy à l'aide d'une méthodologie différente, évalua les plus-values foncières de Canary Wharf à seulement 40 millions de livres (Mitchell et Vickers 2003).

L'incertitude qui entoure l'estimation des plus-values foncières se retrouve dans les initiatives pratiques de prélèvement sur les plus-values. L'encadré 2.2 résume les efforts déployés pour appliquer cet instrument en Pologne et à Sydney (Australie).

Les prélèvements sur les plus-values présentent un dilemme. En pratique, l'évaluation précise, parcelle par parcelle, des plus-values foncières résultant de travaux publics s'est révélée trop difficile. Toutefois, les taux d'« imposition » des prélèvements sur les plus-values — 30 à 60 % de l'accroissement de la valeur de la parcelle attribué aux investissements publics — sont si élevés que l'opinion publique et les tribunaux ont rejeté ce mode de financement des infrastructures faute de certitude suffisante sur l'appréciation sous-jacente des terrains. Pour cette raison, les prélèvements sur les plus-values ne sont plus guère prisés comme source de recettes. Les mesures pratiques (examinées au chapitre 3) prises pour réactiver l'utilisation des prélèvements sur les plus-values ont assoupli l'interprétation du concept de « récupération de la valeur » et transformé le prélèvement sur les plus-values en taxe d'infrastructure générale liée de façon plus large aux plus-values foncières.

### **Négociations et contributions volontaires**

Une façon de traiter la question de l'incertitude entourant l'impact sur les prix, donc le caractère apparemment arbitraire des règles régissant la répartition des prélèvements sur les plus-values, consiste à parvenir à un accord avec les propriétaires fonciers sur les règles de répartition des coûts avant le lancement du projet. Cette méthode fonctionne particulièrement bien dans le cas des projets de faible ampleur où des accords collectifs sont possibles. Aux États-Unis, de nombreuses villes ont adopté des systèmes selon lesquels les quartiers peuvent obtenir le revêtement de leurs rues si les propriétaires fonciers acceptent de s'acquitter d'une redevance de mètres-façade couvrant la totalité des frais des travaux d'amélioration. Cette démarche laisse aux propriétaires fonciers le soin de déterminer si les avantages des améliorations surpassent leur coût. Le même principe s'applique aux districts d'amélioration commerciale, où les propriétaires d'entreprises acceptent au départ des règles régissant la répartition du coût des

**Application des prélèvements sur les plus-values en Pologne et à Sydney (Australie)**

En 1997, la Pologne a adopté une loi sur l'aménagement foncier autorisant les collectivités locales à imposer des « taxes d'adjacence » aux propriétaires fonciers en fonction de la hausse de la valeur commerciale de leurs terrains due à la construction d'infrastructures publiques locales — routes, réseaux d'égouts, alimentation en eau, électricité, gaz et télécommunications. La loi autorisait les autorités locales à fixer des taux de prélèvement sur les plus-values allant jusqu'à 50 % du coût du projet. Une majorité de collectivités locales a adopté, à un moment ou un autre, l'instrument de la taxe d'adjacence.

En pratique, il s'est révélé extrêmement difficile d'évaluer l'augmentation de la valeur des terrains provoquée par des travaux d'amélioration publique. Des experts ont été recrutés pour évaluer la valeur foncière avant et après les travaux, parcelle par parcelle, dans les districts choisis par les autorités locales pour des travaux d'amélioration. Toutefois, le tribunal administratif suprême invalida un grand nombre de décisions d'experts en arguant que l'évaluation des plus-values foncières était erronée. Les frais administratifs étaient élevés : ils allaient jusqu'à 30 % des recettes perçues.

Une étude de cas consacrée à Szczecin, ville moyenne de 415 000 habitants qui a imposé une taxe d'adjacence au taux maximum de 50 % en 2004, a révélé que les plus-values foncières avaient été mesurées dans le cas de seulement 26 parcelles de terrain et que le montant total des recettes collectées était égal à 0,6 % des investissements en infrastructures publiques dans les zones d'amélioration. La loi relative aux prélèvements sur les plus-values a été annulée en moins d'un an, principalement parce que la controverse suscitée par l'évaluation de la valeur des terrains avait davantage de répercussions que les recettes produites.

Sydney (Australie) est l'une des villes du Commonwealth britannique qui ont utilisé l'outil des prélèvements sur les plus-values en suivant l'exemple de la Grande-Bretagne. La taxe sur les plus-values de Sydney imposait un taux de 30 % sur les plus-values foncières dues à l'octroi d'autorisations permettant d'aménager des terrains pour un usage urbain. Les plus-values foncières ont été évaluées à partir d'une période de référence (août 1969) et jusqu'au moment où les terrains furent reclassés en terrains à usage urbain. La totalité des recettes tirées des prélèvements sur les plus-values devait être consacrée au financement des investissements en infrastructures nécessaires à l'aménagement urbain, la priorité étant donnée à l'approvisionnement en eau, à l'évacuation des eaux usées et au drainage.

L'évaluateur général de la Nouvelle-Galles du Sud fut chargé de déterminer les plus-values foncières de diverses parcelles. L'évaluation était facilitée par le fait que de la Nouvelle-Galles du Sud disposait déjà d'une taxe sur la valeur des terrains exigeant une évaluation de la valeur des biens fonciers.

*(à suivre)*

### Application des prélèvements sur les plus-values en Pologne et à Sydney (Australie) *(suite)*

L'expérience de Sydney en matière de prélèvement sur les plus-values dura un peu moins de cinq ans. En moyenne, la taxe produisit environ 3,4 millions de dollars australiens par an, alors que les investissements annuels prévus dans les réseaux d'eau et d'assainissement se montaient à 62 millions de dollars australiens. Les frais administratifs correspondaient à environ 10 % des recettes perçues au plus fort du processus de mise en œuvre. Le prélèvement sur les plus-values a été aboli en partie parce que les propriétaires fonciers ont organisé une intense opposition politique et en partie parce que la taxe était généralement perçue comme un facteur d'accroissement des prix fonciers, les propriétaires ayant tendance à repousser l'aménagement de leurs terrains dans l'attente de la suppression de la taxe. Les recettes, modestes en comparaison du coût des infrastructures, étaient compliquées par le fait qu'elles devaient, selon les lois de Sydney, être versées dans un fonds renouvelable utilisé pour octroyer des prêts (à un taux d'intérêt de 2 %) aux organismes publics chargés des investissements. La version du prélèvement sur les plus-values choisie par Sydney contribua à aggraver la controverse en attribuant la totalité des plus-values foncières, enregistrées entre 1969 et la date des autorisations de rezonage, aux autorisations d'aménagement urbain sans tenir compte d'autres facteurs affectant la valeur des terrains.

Sources : Archer (1976) ; Gdesz (2005).

travaux d'amélioration qui sont de l'intérêt de tous, tels que l'éclairage des voies publiques, dès lors que les avantages sont jugés globalement supérieurs aux coûts. Des pays situés à l'autre extrémité de l'échelle des revenus suivent une démarche similaire. Ainsi, les kebeles — communautés de quartier — et les districts commerciaux d'Éthiopie utilisent quasiment les mêmes méthodes consistant à négocier des accords communautaires sur le revêtement ou l'éclairage des rues. Ils conviennent d'une formule de répartition des coûts, qui intègre généralement la taille et la valeur des terrains comme indicateur des effets bénéfiques, puis prennent collectivement en charge la part de la communauté dans les travaux publics. Dans la province éthiopienne du Tigray, les kebele financent généralement 50 % du coût du revêtement des rues (voir Peterson 2005).

Le principe des accords négociés peut être étendu à des travaux de plus grande ampleur. Une des conclusions des analyses du prolongement de la ligne Jubilee à Londres est qu'il est irréaliste de financer des investissements ferroviaires majeurs par le biais de la fiscalité sur les plus-values. Le lancement du projet majeur suivant, Crossrail, qui visait à créer une liaison ferroviaire est-ouest à travers la capitale britannique pour relier Canary Wharf, la City de Londres et l'aéroport d'Heathrow, a été finalement approuvé en novembre 2007 après de nombreuses années de débats sur son financement. La formule de financement comprend une contribution en capital de l'État, une contribution en capital de la

City, un supplément sur la taxe foncière prélevée sur les propriétaires de biens commerciaux et les contributions « volontaires » et négociées de deux grands propriétaires fonciers bénéficiaires du projet. Les promoteurs de Canary Wharf et la British Airport Authority (société privée chargée de l'exploitation de l'aéroport d'Heathrow) auraient accepté de contribuer à hauteur d'un milliard de livres (deux milliards de dollars) au financement des investissements du projet. Bien que les paiements soient relativement modestes en comparaison du coût total du projet, ils étaient nécessaires à la finalisation de l'accord de partage des coûts. De la même façon, le promoteur immobilier DLF s'est entendu avec l'Autorité du métro de Delhi (Inde) pour financer seul un prolongement de quatre kilomètres d'une ligne de métro destiné à desservir son projet de centre commercial, Mall of India, pour un coût estimé à 100 millions de dollars.

### **Acquisitions et reventes de terrains publics**

Une autre méthode permettant d'éviter l'imputation arbitraire des plus-values foncières consiste à faire en sorte que le secteur public soit propriétaire des terrains entourant le chantier du projet d'infrastructure, puis les vende une fois le projet achevé. Si les terrains sont vendus à des conditions concurrentielles, sans complaisance, la vente permet au secteur public de bénéficier de la valeur intégrale des terrains, y compris l'appréciation due à la construction d'infrastructures. Selon une version de ce modèle, le secteur public achète au secteur privé les terrains nécessaires à la construction des infrastructures ainsi que les terrains avoisinants dont la valeur augmentera sous l'effet des travaux publics. La différence entre les prix d'acquisition et de vente des terrains équivaut à la valeur créée par le projet d'infrastructure qui sera récupérée par les autorités publiques lorsqu'elles vendront les parcelles de terrain après l'achèvement du projet.

La vente de terrains acquis par le secteur public « résout » le problème de l'évaluation des terrains après l'achèvement du projet. Cette méthode, toutefois, crée trois autres problèmes. Premièrement, à quel prix faut-il évaluer les terrains au moment de leur acquisition par les autorités publiques ? Les règles juridiques accordent généralement à celles-ci le droit d'exproprier des terrains et de les acheter à des propriétaires privés en vue de réaliser des projets d'infrastructure. Cependant, les règles juridiques qui régissent le prix à payer varient selon les endroits. Dans la plupart des pays avancés dotés de systèmes de propriété franche privée, les autorités publiques sont tenues d'acquérir à leur « valeur de marché » les terrains qu'elles achètent aux propriétaires privés par voie d'expropriation. Des règles juridiques définissent les procédures à suivre pour déterminer la valeur de marché. Théoriquement, la question fondamentale est de déterminer dans quelle mesure, le cas échéant, l'augmentation de valeur attendue de la construction d'infrastructures publiques doit être capitalisée dans le prix d'acquisition dont s'acquitteront les autorités publiques. Autrement dit, les plus-values foncières appartiennent-elles au propriétaire foncier privé, à l'administration publique ou aux deux ? Cette question a fait l'objet d'une vive controverse dans les pays développés. Comme le montre le chapitre 3, une gamme encore plus étendue de lois et de pratiques régit la fixation des prix d'acquisition de terrains par le secteur public dans les pays en développement.

Une deuxième question porte sur la quantité de terrains que les autorités publiques peuvent acquérir par voie d'expropriation. À un extrême, les autorités

publiques ne peuvent acquérir que les terrains indispensables à la réalisation des travaux publics. À l'autre extrême, elles peuvent acquérir, à des prix avantageux, de grandes superficies de terrains adjacents dont la valeur augmentera grâce aux travaux d'infrastructure. La plupart des pays occidentaux restreignent maintenant sévèrement la quantité de terrains « excédentaires » que les autorités publiques peuvent acheter par des mesures d'expropriation. La réglementation était plus souple durant les périodes d'urbanisation rapide du XIXe siècle.

Enfin, comment faut-il affecter le produit de la vente de terrains publics ? Une partie des profits réalisés doit-elle revenir aux propriétaires fonciers initiaux, s'ils ont été contraints de vendre leur propriété à sa valeur d'usage ou à des prix administratifs ? Les profits tirés des transactions foncières publiques doivent-ils être affectés au financement des projets d'infrastructures qui les ont engendrés ou peuvent-ils être utilisés à des fins publiques plus générales ? Diverses règles d'affectation ont été conçues pour répartir les plus-values foncières engendrées par la construction d'infrastructures. Au Japon et en Corée, ces règles ont pris la forme de mécanismes officiels de réajustement foncier selon lesquels les autorités publiques acquièrent des terrains non aménagés à leur valeur d'usage, construisent des systèmes d'infrastructure, puis rendent aux promoteurs initiaux une partie bien définie des terrains aménagés, ce qui aboutit à partager les plus-values foncières entre les secteurs public et privé (on trouvera un examen récent de l'expérience internationale en matière de réajustements fonciers dans Hong et Needham 2007). Ces mécanismes ne sont plus guère utilisés aujourd'hui, car les propriétaires fonciers sont réticents à confier à l'administration publique des terrains sur les longues périodes exigées par les travaux d'aménagement urbain, tandis que le secteur public hésite à s'acquitter des prix élevés demandés aujourd'hui pour l'achat de terrains prêts à être urbanisés. Les réajustements fonciers, toutefois, ont laissé une empreinte sur les pratiques des pays en développement, notamment en Asie.

L'encadré 2.3 résume l'exemple classique de l'acquisition de terrains et du financement d'infrastructures par le secteur public à Paris à l'époque de Haussmann. Cet exemple illustre un grand nombre de questions récurrentes majeures : règles d'acquisition des terrains, stratégies de financement, partenariats public-privé innovants et mesures hors budget visant à éviter les limites budgétaires.

La capacité du secteur public à utiliser l'acquisition et la revente de terrains comme instrument de financement des infrastructures dépend de plusieurs conditions : a) sa capacité à « acheter à bas prix et à vendre à prix élevé » — c'est-à-dire acquérir des terrains à leur valeur d'usage ou à des prix administratifs inférieurs à la valeur de marché et de les vendre à leur pleine valeur marchande, accrue par la réalisation d'investissements publics, b) sa capacité à acheter à ces conditions davantage de terrains qu'il n'en faut pour la réalisation des travaux publics, et c) l'existence de règles qui affectent une portion importante des profits fonciers publics à la réalisation d'investissements d'infrastructure. Des différends politiques, juridiques et administratifs ont été observés au sujet de tous ces éléments partout où des terrains publics ont été acquis et revendus à grande échelle. L'histoire des financements fonciers de ce type est celle des rapports entre les secteurs public et privé — qui prennent la forme parfois de partenariats, parfois de conflits.

### Financement par le foncier et reconstruction de Paris

La reconstruction de Paris par le baron Haussmann compte parmi les plus importants programmes de réaménagement urbain jamais entrepris. Cette initiative est surtout connue pour son héritage en matière d'architecture et d'aménagement urbain, mais elle se distingue aussi par de massifs investissements en infrastructures. Les nouvelles avenues et les nouveaux boulevards furent entièrement équipés de réseaux d'eau, d'assainissement, de drainage et de services publics. Plusieurs aqueducs furent construits pour alimenter la ville en eau potable, l'un d'entre eux allant puiser l'eau à des sources distantes de 600 km.

*Stratégie de financement.* L'État a financé le tiers du coût des travaux de reconstruction sous la forme de subventions. Le coût restant a été pris en charge par la municipalité par le biais de contributions budgétaires, de ventes de terrains et d'emprunts. Les ventes de terrains ont constitué un élément essentiel de la stratégie de financement. Haussmann a acquis de vastes surfaces de terrains par voie d'expropriation à leur valeur d'usage ou à des tarifs inférieurs. Plus de 20 000 bâtiments et une grande partie de l'île de la Cité furent démolis pour faire place aux travaux publics et à de nouveaux bâtiments. Les excédents de terrain jouxtant les nouvelles avenues furent vendus à des promoteurs privés, après achèvement des travaux, à des prix fortement accrus par les investissements publics. Les terrains conservés par la municipalité servirent indirectement à appuyer les emprunts contractés pour financer les constructions. La stratégie de financement détermina en outre que l'octroi — taxe perçue sur l'entrée de marchandises dans la ville — serait la plus abondante source de revenus courants permettant de rembourser la dette : les recettes de cette taxe devraient augmenter fortement sous l'effet de l'importation de matériaux de construction dans la ville.

*Fondements juridiques.* Les transactions foncières qui se trouvaient au cœur du système de financement ont été rendues possibles par un décret publié en 1852, soit juste avant que Haussmann ne prenne ses fonctions de préfet de Paris. Le décret modifiait la réglementation des expropriations foncières. Auparavant, seuls les terrains spécifiquement destinés à des travaux publics pouvaient être expropriés par le biais d'une intervention publique. Le nouveau décret stipulait que, « pour des raisons d'intérêt public », les autorités publiques pouvaient acquérir tous les bâtiments et d'autres biens situés le long des avenues à construire. Cet « excédent » de terrains permit à la ville de récupérer les plus-values occasionnées par les investissements publics. La stratégie de financement de Haussmann s'est effondrée sous le coup de décisions de justice prises à partir des années 1860 en faveur des propriétaires fonciers, selon lesquelles a) les propriétaires fonciers avaient droit à des indemnités plus élevées pour les terrains expropriés que celles que la ville leur avait accordées et b) l'excédent de terrains qui était détenu par la ville, mais n'avait pas été utilisé pour des travaux publics devait être rendu à ses propriétaires initiaux au prix d'acquisition plutôt qu'à leur valeur de marché accrue par les investissements publics.

(à suivre)

### Financement par le foncier et reconstruction de Paris (*suite*)

*Partenariats public-privé et emprunts.* L'initiative tout entière impliquait une nouvelle forme de partenariat public-privé. Le projet de reconstruction fut conçu et organisé en détail par l'État, mais ce sont les entrepreneurs privés qui réalisèrent les investissements dans les travaux publics et privés. Ceux-ci étaient financés hors budget par un nouveau fonds public municipal, la caisse de travaux. La caisse avait été créée à l'origine pour lisser la trésorerie durant les longues périodes de construction des infrastructures. Toutefois, elle devint rapidement une source de financement direct par l'emprunt pour les entrepreneurs privés au nom de la ville, ses fonds étant alimentés régulièrement par le produit des ventes de terrains.

*Financements hors budget.* La caisse de travaux était gérée hors budget et sans surveillance publique. Haussmann a pu réaliser ses propres opérations financières. Parfois, les dépenses d'investissement annuelles hors budget financées par le fonds de travaux publics représentaient plus du double des dépenses totales inscrites au budget public officiel de la ville. Haussmann eut recours aussi à d'autres formes d'emprunt hors budget pour éviter le contrôle et les limites budgétaires du conseil municipal. David Harvey écrit qu'en 1869, peu avant la démission de Haussmann et l'abolition de la caisse des travaux, l'encours total de la dette contractée pour financer la réalisation des travaux publics se montait à 2,5 milliards de francs, soit 44 fois les dépenses annuelles inscrites au budget de la ville en 1851, l'année précédant le lancement des travaux de construction. Le mécontentement suscité par la façon dont Haussmann géra l'aspect financier de l'entreprise aurait influencé les décisions de la justice en faveur des propriétaires fonciers en matière d'indemnisation.

*Sources :* Pinkney (1957) ; Massa-Gille (1973) ; Marchand (1993) ; et Harvey (2003).

### Contributions des promoteurs et taxes sur l'impact

Contrairement à la récupération des plus-values foncières, les contributions des promoteurs et les taxes sur l'impact abordent la question du financement par le foncier sous l'angle des coûts. Il s'agit de contributions ponctuelles et immédiates, destinées à permettre le recouvrement des frais d'infrastructure engendrés par la croissance urbaine. Les termes ne sont pas toujours définis de façon uniforme, mais, ici, l'expression « contributions des promoteurs » désigne l'obligation faite aux promoteurs soit de construire à leurs propres frais les infrastructures internes nécessaires pour satisfaire aux normes d'aménagement, soit de financer les infrastructures fournies par les autorités publiques. Les taxes sur l'impact sont destinées à couvrir le coût des infrastructures *externes* nécessitées par les nouveaux aménagements. La croissance, en effet, suscite une demande d'accroissement général des capacités d'infrastructure dans les

domaines des réseaux routiers, de l'approvisionnement en eau, de l'évacuation des eaux usées, des parcs et d'autres installations. Les taxes sur l'impact et les contributions des promoteurs ont pour objectif d'amener la croissance urbaine à se « financer elle-même » en exigeant des promoteurs qu'ils financent le renforcement des capacités d'infrastructure nécessitées par cette croissance.

La contribution des promoteurs à la construction d'infrastructures internes est maintenant la norme dans la plupart des pays développés, même si elle ne recouvre souvent qu'une partie des coûts d'infrastructure<sup>2</sup>. Les taxes sur l'impact qui couvrent les infrastructures externes existent surtout aux États-Unis, où ils sont devenus une composante importante des mécanismes de financement des infrastructures urbaines. Ils ont commencé à se répandre dans les années 70 en réponse à la révolte des contribuables contre la hausse rapide des impôts fonciers locaux. Le mouvement d'opposition aux impôts fonciers parvint à plafonner les taux d'imposition des propriétaires de logements dans de nombreux États, contraignant ainsi les autorités à trouver d'autres moyens de financement des investissements d'infrastructure nécessités par la croissance urbaine. Les taxes sur l'impact firent d'abord leur apparition dans les États, tels que l'Arizona, la Californie et la Floride, caractérisés par des taux d'expansion urbaine élevés et une forte résistance des électeurs aux impôts fonciers (voir Bowles et Nelson 2007 pour une étude récente de l'utilisation des taxes sur l'impact aux États-Unis et de leur contexte politique et juridique).

Les promoteurs ont contesté les premières formes de taxes sur l'impact devant les tribunaux. Les affaires traitées par la justice ont établi les règles fondamentales que les taxes sur l'impact doivent respecter pour résister aux attaques juridiques :

- Un « lien rationnel » doit exister entre les taxes sur l'impact prélevés sur les promoteurs et les dépenses d'équipement qu'ils financent. Autrement dit, l'administration publique doit démontrer que l'investissement est nécessaire pour fournir des services à une population en augmentation, et non pas seulement pour améliorer les services fournis aux résidents existants.
- Les taxes sur l'impact doivent se limiter à une « part proportionnelle » des coûts d'infrastructure. Le coût de l'accroissement des infrastructures qui profite aussi bien aux résidents existants qu'aux nouveaux résidents doit être partagé entre les diverses sources d'impôts et de recettes de sorte que les nouveaux aménagements ne prennent en charge, par le biais des frais d'impact, que leur part proportionnelle des coûts, mesurée par le degré d'utilisation ou les effets bénéfiques.
- Toutes les recettes tirées des taxes sur l'impact doivent être consacrées exclusivement aux dépenses d'équipement mentionnées pour justifier les taxes. Elles ne peuvent pas être utilisées pour financer d'autres éléments du budget d'équipement local, ni pour alimenter le budget d'exploitation.

---

<sup>2</sup> Au Royaume-Uni, les paiements et les contributions en nature au titre de la section 106 sont négociés entre les promoteurs et les villes pour les nouvelles zones d'aménagement. On estime qu'en moyenne ces contributions couvrent le tiers du coût total des infrastructures. Voir Royaume-Uni, Trésor public de Sa Majesté (2006).

- Les États doivent autoriser expressément les collectivités locales à prélever des taxes sur l'impact, et les autorités locales doivent respecter les procédures prescrites par la législation habilitante de leur État. À la fin 2006, 26 États, parmi lesquels tous les États à croissance rapide, avaient adopté une loi habilitante.

Les régimes de taxes sur l'impact bien conçus analysent soigneusement l'augmentation effective des frais d'équipement engendrés par des travaux d'aménagement de tailles et de types différents à des endroits différents. Les calculs de coûts sont différenciés pour chaque type d'infrastructure. Les taxes sur l'impact sont différenciés selon l'utilisation résidentielle, commerciale et industrielle, selon la taille des habitations et des parcelles pour estimer indirectement la demande d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées, ainsi que les déplacements en voiture, et selon l'emplacement par rapport aux infrastructures existantes et à leurs capacités inutilisées. Il en résulte une matrice de taxes sur l'impact fortement différenciée qui aide à diriger les projets d'aménagement vers les endroits les plus aptes à les accueillir. Brueckner a démontré que le financement des infrastructures nécessitées par la croissance à l'aide des taxes sur l'impact était, tel que mesuré par la valeur totale des terrains urbains, plus économiquement efficace que le financement de l'expansion par le biais des taxes foncières générales ou d'autres mesures qui répartissent les coûts sur la population existante et les nouvelles zones d'aménagements (Brueckner 1997, 2001).

Les taxes sur l'impact sont devenues une composante importante du financement des infrastructures municipales dans les zones de croissance des États-Unis. Selon une enquête récente sur le montant des taxes sur l'impact, la moyenne des taxes sur l'impact pour une maison standard de 2 000 pieds carrés située dans un lotissement standard parmi les communautés ayant participé à l'enquête était de 10 496 dollars en 2006. Les taxes sur l'impact prélevés sur ce type de logement standard dépassaient 50 000 dollars dans plusieurs communautés californiennes (Duncan Associates 2007). Toutes les recettes doivent être consacrées au financement des besoins d'infrastructures.

La résistance des promoteurs aux taxes sur l'impact a diminué au fur et à mesure que cette pratique s'est normalisée. Le système des taxes sur l'impact remplace les négociations au cas par cas entre les municipalités et les promoteurs sur les « contributions » financières dont ceux-ci doivent s'acquitter pour obtenir l'autorisation d'aménager une zone. Le système, en outre, établit des règles claires qui atténuent les incertitudes et les retards, tout en garantissant que les paiements servent à financer la fourniture d'infrastructures. Le système des taxes sur l'impact de la ville de Phoenix (Arizona) est représentatif d'une nouvelle génération de taxes sur l'impact qui établit des niveaux d'imposition variables sur de solides bases analytiques (voir encadré 2.4). Le système de Phoenix est moins agressif que celui de nombreuses villes à croissance rapide, dans le sens où il recouvre uniquement le coût du surcroît d'infrastructure nécessaire dans un district d'aménagement donné, et non le coût de l'accroissement de la capacité de services publics à l'échelle de la ville tout entière.

Un système de taxes sur l'impact bien conçu exige une solide base d'analyse, ainsi qu'un programme d'investissement en infrastructures à long terme, pour différencier avec précision l'incidence des nouveaux aménagements sur le coût

### Le système de taxes sur l'impact de Phoenix (Arizona)

De par la loi, Phoenix est tenue d'élaborer un programme d'investissement en infrastructures à long terme comme base de ses taxes sur l'impact. La ville réalise des analyses sur l'impact du surcroît d'utilisation et de coûts occasionné par la croissance à divers endroits. Des estimations de coûts sont effectuées séparément pour neuf catégories d'infrastructures et d'espaces publics en prenant en compte des facteurs tels que l'utilisation des sols, la taille des bâtiments et des parcelles, la taille des compteurs d'eau, la distance par rapport aux réseaux principaux d'infrastructure et d'autres caractéristiques de l'emplacement concerné. La loi impose à la ville de prélever des taxes sur l'impact uniquement pour les infrastructures qui doivent être construites dans le district d'aménagement du lotissement. Un amendement récent à la loi exige que l'évaluation de l'augmentation des coûts soit effectuée par des experts indépendants et que la méthodologie et les résultats soient publiés pour faire l'objet d'un examen public.

Le résultat de cette analyse est une matrice de taxes sur l'impact fortement différenciée. De nombreux endroits de l'espace urbain sont exonérés de taxes sur l'impact, parce que l'augmentation des frais d'équipement résultant de la croissance y est jugée modeste. Les taxes sur l'impact sont concentrés dans les zones dont on prévoit qu'elles enregistreront la croissance la plus rapide, au nord et au sud de la ville. Les taxes sur l'impact les plus importants concernent, par ordre d'importance, les routes, l'eau, les parcs et l'assainissement. Comme dans d'autres villes, les taxes sur l'impact doivent être payés au moment de l'octroi du permis de construire. Les taxes sur l'impact totaux par équivalent d'unité d'habitation — mesure normalisée qui convertit divers types et tailles de bâtiments en équivalents d'unités résidentielles normalisées — se situent entre 11 349 dollars et 31 622 dollars selon l'emplacement du district d'aménagement.

Le système de taxes sur l'impact de Phoenix opère un prélèvement sur les nouvelles activités d'expansion correspondant à une part proportionnelle des travaux majeurs effectués sur les installations existantes qui desservent les nouveaux lotissements. La réglementation de l'État d'Arizona interdit de prélever des taxes sur l'impact pour financer la construction d'établissements scolaires, comme c'est le cas dans tous les autres États à l'exception de huit d'entre eux. Lorsque la taxe sur l'impact scolaire est autorisée — en Californie, par exemple —, elle constitue habituellement la plus grande partie du total des taxes sur l'impact.

L'examen de la planification des investissements de Phoenix révèle l'importance des taxes sur l'impact du point de vue des dépenses d'équipement locales. Selon le programme d'investissement en infrastructures, 336 000 équivalents d'unité d'habitation seront construits au cours des 25 prochaines années dans les districts de taxes sur l'impact actuels. Si l'on part de l'hypothèse que les taxes sur l'impact moyens se

(à suivre)

## ENCADRÉ 2.4

### Le système de taxes sur l'impact de Phoenix (Arizona) (suite)

montent à environ 25 000 dollars par équivalents d'unité d'habitation, les taxes sur l'impact de ces districts produiront au total environ 8,4 milliards de dollars durant cette période, la totalité de ces fonds devant être investie dans les infrastructures liées à l'expansion urbaine. Les recettes devraient varier fortement à court terme en raison du cycle d'expansion et de ralentissement que traverse le marché des logements neufs.

Source : ville de Phoenix, Arizona (2006).

des infrastructures selon l'endroit, l'utilisation des sols, les parcelles et la taille des bâtiments. Les exigences techniques mettront sans doute à rude épreuve les capacités de planification des municipalités des pays en développement. Un système de taxes sur l'impact qui ne procède pas à ce genre de différenciation peut être une bonne source de recettes, mais court le risque de n'être qu'un mécanisme de production de recettes, qui contourne les limites des taxes foncières et reporte le coût des infrastructures sur les nouveaux résidents (voir Altschuler et Gómez-Ibáñez 1993). Les tribunaux des États-Unis ont établi des règles générales de « lien rationnel » et de « partage proportionnel des coûts » pour prévenir l'exploitation budgétaire de l'expansion urbaine. Les tribunaux des États, toutefois, ont émis des jugements très différents quant aux types de système de frais d'impact qu'ils jugent conformes à ces normes. Lorsque les taxes sur l'impact sont appliqués de façon uniforme aux nouveaux logements, sans tenir compte des différences de taille et d'emplacement, ils peuvent accroître considérablement le coût des logements et devenir un instrument d'exclusion fiscale au détriment des ménages à revenu modeste.

La généralisation des taxes sur l'impact dans les pays en développement exigera sans doute le même type de simplification administrative que celui qui a rendu possible l'utilisation des prélèvements sur les plus-values. La technique des taxes d'équipement a été examinée, par exemple, comme instrument de financement des infrastructures de croissance du Grand Mumbai. Une taxe d'équipement prélevée sur les permis de construire pourrait être différenciée selon les zones d'aménagement, de sorte que les aménagements extérieurs, qui nécessitent de gros investissements en infrastructures permettant de fournir des services publics de base, seraient davantage taxés que les aménagements proches des infrastructures existantes dotées de capacités adéquates.

### Gestion des biens fonciers et vente de terrains

Les techniques de financement par le foncier examinées jusqu'ici lient les recettes foncières à des projets d'infrastructure précis qui augmentent la valeur des terrains (récupération des plus-values foncières) ou sont rendus nécessaires par l'aménagement foncier urbain (recouvrement des coûts par le biais de contributions des promoteurs et de frais d'impact).

Une troisième forme de financement par le foncier implique une gestion des biens fonciers. Pour diverses raisons historiques et juridiques, les autorités publiques disposent souvent de biens fonciers de grande valeur à l'actif de leur bilan. Souvent, ces parcelles de terrain ne sont pas utilisées ou le sont de façon inefficace. La gestion stratégique des actifs comprend l'inventaire des actifs publics et la prise de décisions économiques quant à la façon d'extraire la valeur maximale de ces actifs, y compris les biens fonciers et les biens aménagés. Les évaluations stratégiques de ce type révèlent souvent que les municipalités et les autres organismes publics sont saturés de propriétés et biens fonciers ; simultanément, ils souffrent d'une grande pénurie d'infrastructures. Il est alors raisonnable d'envisager de vendre ou de céder en leasing des terrains publics pour dégager les recettes nécessaires au financement d'investissements supplémentaires en infrastructures (Peterson 2006).

Du point de vue du budget d'équipement, présenté au tableau 1.1, les ventes de biens fonciers représentent une forme spéciale de recettes en capital qui peut être utilisée pour financer les dépenses d'équipement générales. Du point de vue du *bilan* d'une municipalité ou d'un organisme public spécial, l'incidence nette d'une opération consistant à vendre des terrains et à investir dans l'infrastructure est un ajustement de portefeuille qui modifie la composition des avoirs publics. Des terrains publics sont échangés contre des infrastructures publiques. Une opération de cette nature peut être motivée autant par la volonté d'accroître les investissements d'infrastructure que par la conviction que le secteur privé est mieux à même d'aménager efficacement les propriétés et biens fonciers.

Le tableau 2.1 décrit la composition des actifs du bilan de la ville de Dallas (Texas). Comme dans la plupart des municipalités américaines, les terrains représentent une part relativement modeste des avoirs municipaux. La plupart des terrains se situent sous des infrastructures ou des bâtiments publics ou sont utilisés comme espaces libres publics. Dans d'autres régions du monde, toutefois, les municipalités possèdent de grandes quantités de terrains non aménagés et

**Tableau 2.1 Composition des actifs municipaux de Dallas (Texas)**  
(millions de dollars)

Actifs	Actifs utilisés pour des activités de type public	Actifs utilisés pour des activités de type commercial	Ensemble des actifs publics
Terrains	300,0	213,8	513,8
Droits relatifs à l'eau	0	283,8	203,8
Bâtiments	345,7	727,7	1 073,4
Autres améliorations	76,5	117,9	194,4
Infrastructures	774,9	278,6	1 053,5
Équipements et objets d'art	162,2	198,6	360,8
Biens des services publics	0	1 113,2	1 113,2
Constructions en cours	271,9	533,0	804,9
Total	1 931,3	3 466,7	5 398,1

Source : Peterson (2006, 149).

détiennent parfois même les droits de propriété de la totalité des terrains situés à l'intérieur des limites municipales. Ces terrains peuvent être vendus ou cédés en leasing. Dans ce cas, les terrains représentent une part beaucoup plus grande des actifs du bilan municipal et ont une importance financière plus grande par rapport aux recettes courantes. Le chapitre 4 montre, par exemple, qu'à Changsha, une capitale provinciale chinoise représentative, la valeur marchande des terrains municipaux susceptibles d'être cédés en leasing était, en 2002, 14 fois supérieure aux recettes totales de la municipalité durant cette année. À Dallas, en revanche, le total des actifs municipaux ne représentait que 4,1 fois les recettes municipales annuelles, et la valeur des terrains municipaux équivalait à seulement 0,38 fois les recettes municipales annuelles. Autrement dit, en Chine, les actifs inscrits au bilan, notamment les biens fonciers, occupent une place beaucoup plus importante dans la situation financière municipale globale par rapport aux recettes tirées des impôts ou des frais d'utilisation imposés aux usagers. La Chine est un cas exceptionnel, certes, mais l'importance des biens fonciers par rapport aux recettes ordinaires autonomes des municipalités est caractéristique de la plupart des pays en développement.

Même dans les pays avancés, où la majeure partie des terrains appartient à des propriétaires privés, les organismes chargés de l'aménagement municipal et régional détiennent souvent des parcelles de terrains urbains de grande valeur qui pourraient être converties en infrastructures. Certains de ces organismes sont spécifiquement chargés d'investir dans les infrastructures, mais cette responsabilité a été négligée en raison de la priorité accordée à d'autres activités de développement économique. L'encadré 2.5 décrit l'histoire de l'Autorité portuaire de New York et du New Jersey et son récent retour aux sources comme investisseur en infrastructures urbaines plutôt que promoteur immobilier.

### **Leçons pour la gestion des biens fonciers**

Le retour de l'Autorité portuaire à son rôle initial dans le domaine des infrastructures laisse présager un phénomène similaire parmi de nombreux organismes d'aménagement urbain de pays en développement. Les organismes chargés des investissements d'infrastructure sont souvent aussi responsables de l'aménagement et sont propriétaires de la majeure partie des terrains publics dans les villes. Des forces politiques et économiques conjuguées poussent ces organismes à séparer leurs fonctions d'aménagement commercial de leurs responsabilités en matière d'investissement en infrastructures. Ils ont donc commencé à céder des parcelles de terrain et des biens aménagés et à utiliser le produit financier pour renforcer leurs capacités d'investissement en infrastructures. Souvent, comme dans le cas de l'Autorité portuaire, les responsabilités en matière d'investissements d'infrastructure les plus étroitement liées au développement économique impliquent des investissements majeurs dans les transports. Les recettes engendrées par les ventes de terrains ont donc penché vers le financement d'initiatives de grande ampleur dans le domaine des transports.

## ENCADRÉ 2.5

### World Trade Center et investissements en infrastructures, Autorité portuaire de New York et du New Jersey

Les événements tragiques du 11 septembre 2001 ont éclipsé l'histoire de l'aménagement du World Trade Center de Manhattan. Le World Trade Center reste, toutefois, un exemple historique d'une opération majeure d'aménagement foncier réalisée par un organisme chargé des infrastructures qui utilisa le produit de la vente de biens pour renforcer sa mission première d'investissement en infrastructures urbaines. Le projet est résumé ci-dessous.

#### Résumé du projet du World Trade Center de New York

Organisme d'exécution	Autorité portuaire de New York et du New Jersey
Ampleur du projet	Aménagement de 16 acres de terrains dans la partie inférieure de Manhattan aboutissant à la construction du World Trade Center, composé de sept bâtiments de bureaux contenant 1,24 million de mètres carrés de locaux pour bureaux
Accord de vente et produit de la vente	Vendu à la société Silverstein Properties en 2001 sous la forme d'un bail de 99 ans d'une valeur actualisée de 3,2 milliards de dollars
Utilisation des fonds	Financement de projets de transports urbains dans la zone métropolitaine de New York. Le produit de la vente s'est monté à 3,2 milliards de dollars. Par comparaison, les dépenses d'équipement totales de l'Autorité portuaire dans le domaine des infrastructures se sont élevées à 1,3 milliard de dollars en 2005, tandis que le total des actifs d'infrastructure détenus à la fin de l'année 2004 était de 12 milliards de dollars

Source : l'auteur.

*Contexte du projet.* L'Autorité portuaire de New York et du New Jersey, premier organisme inter-États des États-Unis, a été créée en 1921. Elle a été établie en vertu des pouvoirs constitutionnels accordés aux États fédérés pour créer des organisations inter-États. La planification et la mise en œuvre de l'aménagement du port de New York, bordé par les États de New York et du New Jersey, nécessitaient une coopération interrégionale. L'Autorité portuaire couvre un territoire d'environ 1 500 miles carrés, défini par un rayon de 25 miles partant de la Statue de la Liberté.

(à suivre)

**World Trade Center et investissements en infrastructures, Autorité portuaire de New York et du New Jersey (suite)**

Au fil des années, les responsabilités de l'Autorité portuaire relatives à la propriété et la gestion des installations de transport de la région métropolitaine de New York se sont fortement accrues. Dans les années 30, l'Autorité prit le contrôle du Holland Tunnel récemment construit, première liaison inter-États entre le New Jersey et Manhattan, et construisit le pont George Washington, le Lincoln Tunnel et d'autres infrastructures de liaison. Dans les années 40, elle devint propriétaire et gestionnaire des principaux aéroports de la région, notamment les aéroports connus aujourd'hui sous les noms de John F. Kennedy International Airport, LaGuardia Airport et Newark International Airport. Les installations aéroportuaires furent agrandies et modernisées pour faire face au développement des échanges commerciaux mondiaux.

Dans les années 50 et 60, l'Autorité portuaire construisit le Port Authority Bus Terminal de Manhattan, plus grande gare routière des États-Unis, ainsi que le deuxième niveau du pont George Washington, les premiers ports de conteneurs du monde à Newark et Elizabeth (New Jersey) et le service de trains de banlieue PATH, qui transporte maintenant 71 millions de personnes par an entre le New Jersey et Manhattan.

L'Autorité portuaire est un organisme d'infrastructure autofinancé. Elle est dépourvue de pouvoirs de taxation et ne bénéficie pas de recettes fiscales spécialement affectées. Elle ne reçoit pas de subventions d'exploitation de la part des États. Elle se finance par le biais de frais prélevés sur les usagers des services de transport et les loyers payés par les occupants commerciaux et les commerces de détail des aéroports. Durant son histoire, l'Autorité portuaire n'a reçu que de faibles contributions en capital de la part de New York et New Jersey, destinées à des projets d'équipement spécifiques, et d'occasionnelles subventions d'équipement de la part de l'administration fédérale. Elle a produit un flux régulier de recettes nettes positives, sur lesquelles elle a adossé des emprunts destinés à financer ses dépenses d'équipement. À la fin de l'exercice 06, l'Autorité portuaire affichait un encours de 9,1 milliards de dollars d'obligations et d'autres emprunts à long terme, appuyés par ses recettes d'exploitation, sans garantie des États ni soutien fiscal.

*Histoire du projet d'aménagement.* Durant les années 70, l'Autorité portuaire fit du World Trade Center son principal programme d'investissement. De par sa mission, l'Autorité a toujours été supposée gérer les infrastructures de transport dans l'intérêt du développement économique de la région. Dans les années 70 et 80, le développement économique est devenu le principal objectif des investissements. L'objectif de développement qui sous-tendait le World Trade Center était la revitalisation de la partie sud de Manhattan qui accusait un retard de développement par rapport à la partie

(à suivre)

### World Trade Center et investissements en infrastructures, Autorité portuaire de New York et du New Jersey (*suite*)

*midtown* comme centre financier. L'autorité portuaire a investi aussi dans divers autres projets d'aménagement, notamment le Teleport, des zones spéciales de développement industriel et d'importants projets commerciaux.

La construction du World Trade Center a duré plus de dix ans et s'est déroulée principalement sur des terrains occupés précédemment par la gare d'une compagnie de chemin de fer qui avait fait faillite. L'Autorité portuaire construisit sept grands immeubles de bureaux commerciaux à cet endroit, y compris les célèbres tours jumelles, plus hauts bâtiments de la ville de New York, pour un coût d'investissement total (infrastructures incluses) de 900 millions de dollars. Au début de 2001, le World Trade Center représentait environ 4 % de l'ensemble des locaux de bureaux de Manhattan.

En 1998, il fut décidé de privatiser le World Trade Center pour réorienter le programme de gestion et d'investissement de l'Autorité portuaire sur l'infrastructure de transport principale, dont une grande partie s'était sensiblement détériorée faute d'entretien et d'investissements. À l'issue d'un appel d'offres très concurrentiel, un contrat portant sur un bail de 99 ans, pour un montant de 3,2 milliards de dollars, fut signé avec Silverstein Properties. Le dossier contractuel définitif fut signé en juillet 2001, soit sept semaines avant l'attaque qui détruisit le World Trade Center. La présente étude de cas examine la vente de biens telle qu'elle aurait dû se dérouler si la tragédie du 11 septembre n'avait pas eu lieu.

*Contexte institutionnel et évolution ayant conduit à la vente des biens.*  
La décision de vendre le World Trade Center était la conséquence directe des pressions exercées sur l'Autorité portuaire pour qu'elle concentre à nouveau son attention sur l'infrastructure de transport. Ainsi que l'indiquent le programme d'investissement à long terme de l'Autorité, élaboré en 2005, et ses rapports annuels récents, la priorité est maintenant d'amener « l'Autorité à revenir à son rôle initial : réaliser des investissements majeurs dans les infrastructures de transport [et] remplir ses engagements en ce qui concerne la reconstruction et l'amélioration des installations ». La mise à jour du programme d'investissement décennal pour la période 2007–2016 reflète ces priorités. L'Autorité portuaire projette d'investir 29,55 milliards de dollars sur dix ans. Moins de 0,5 % de ce montant porte sur le développement économique. L'essentiel est consacré à un programme — *State of Good Repair*— visant à maintenir les infrastructures existantes en bon état, aussi bien au plan opérationnel qu'en termes de capital, et à de nouveaux projets d'infrastructure, tels qu'un tunnel supplémentaire d'accès à Manhattan, l'agrandissement des aéroports et la modernisation du port maritime grâce à des liaisons bateaux-chemin de fer.

(à suivre)

## ENCADRÉ 2.5

### **World Trade Center et investissements en infrastructures, Autorité portuaire de New York et du New Jersey (suite)**

La réorientation des activités de l’Autorité portuaire sur les investissements dans le secteur des transports résultait en grande partie de pressions politiques. La vente du World Trade Center était au cœur de cette stratégie. Au milieu des années 90, les gouverneurs de New York et du New Jersey poussèrent l’Autorité portuaire à mieux cibler sa mission. Lorsque la vente du World Trade Center fut annoncée, le gouverneur de New York, M. Pataki, publia la déclaration suivante : « Depuis le jour où j’ai pris mes fonctions, j’ai fait fortement pression en faveur de la privatisation de la gestion et de l’exploitation du World Trade Center, parce que je pense que l’administration publique obtient de meilleurs résultats lorsqu’elle se concentre sur sa mission fondamentale... En se concentrant sur nos aéroports, nos ports, nos ponts et nos tunnels, l’Autorité portuaire peut devenir un moteur économique plus performant pour toute la région ». En dépit de la tragédie du 11 septembre, l’Autorité a poursuivi avec succès son programme visant à réorienter ses investissements dans l’infrastructure de transport.

*Sources* : Doing (2001) ; Autorité portuaire de New York et du New Jersey (2005, 2006, 2007a, 2007b).

### 3.

## FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES BASÉ SUR LE FONCIER DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Le présent chapitre examine la façon dont les pays en développement utilisent les techniques de financement reposant sur les biens fonciers pour financer des investissements d'infrastructure. S'agissant de la mise en œuvre de ce type de financement, ces pays sont confrontés aux mêmes problèmes théoriques que les pays développés. Ils ont, de surcroît, leurs propres traditions en matière de propriété foncière et de planification publique. Dans un grand nombre d'entre eux, les cadastres sont de médiocre qualité et contiennent des informations peu fiables et peu abondantes sur les caractéristiques des parcelles de terrain et leur valeur marchande. Ces pays ont donc été contraints de modifier les techniques de base du financement par le foncier pour les adapter à la situation locale.

Le chapitre examine les techniques de financement basé sur le foncier en suivant approximativement le même schéma que le chapitre 2. Il analyse tout d'abord le recouvrement du coût des investissements en infrastructures par le biais de ventes de terrains par les promoteurs à l'échelle des villes nouvelles. Il examine ensuite les modifications apportées aux prélèvements sur les plus-values pour en faire des instruments pratiques de financement des infrastructures. La troisième section du chapitre traite de la propriété publique et de l'acquisition de terrains comme moyens de récupérer les plus-values foncières engendrées par des projets d'infrastructure de grande ampleur. La récupération des plus-values foncières grâce à la vente de biens est l'instrument de financement par le foncier le plus répandu, mais aussi le plus controversé. Selon une autre technique, les municipalités vendent des droits d'aménagement aux alentours de projets d'infrastructure plutôt que des terrains. La dernière section étudie l'application pratique des contributions des promoteurs et des frais d'impact.

Les expériences décrites ici ne sont pas représentatives de l'expérience de tous les pays en développement — il s'agit plutôt d'« expériences d'avant-

garde » —, mais le chapitre examine la possibilité de généraliser chaque approche au-delà de l'endroit concerné par l'étude de cas.

### **Investissements des promoteurs dans l'infrastructure : les villes nouvelles du Caire (Égypte)**

Dans les pays en développement, il est fréquent que les terrains « urbains » soient soumis à un régime de propriété foncière différent de celui des terrains ruraux ou désertiques. En Afrique du Nord et au Moyen-Orient, les terrains désertiques sont généralement la propriété de l'État, de la même façon que les terrains désertiques situés dans l'État d'Arizona (États-Unis) appartiennent à une fiducie foncière de l'État. Les terrains urbains et les terres agricoles cultivées sont soumis au régime de la propriété privée. Toutefois, au fur et à mesure que les zones urbaines progressent sous la pression démographique, les deux régimes fonciers convergent. Les zones construites s'étendent vers les terrains non aménagés situés à la périphérie des villes. Il faut alors aménager ces terrains pour faire face à l'urbanisation grâce à des investissements d'infrastructure et élaborer des procédures pour transférer les biens fonciers de la propriété publique à la propriété privée.

Les propriétaires fonciers publics ont le choix entre trois options. Ils peuvent vendre les terrains nus aux promoteurs privés et confier la construction des infrastructures à une combinaison d'initiatives privées et d'investissements municipaux. Ils peuvent financer eux-mêmes les aménagements par le biais d'investissements publics dans les infrastructures et les logements, construits par le secteur public, puis vendre le « produit fini » sur le marché, en conservant éventuellement sous contrôle public des logements subventionnés à usage locatif destinés aux ménages à faible revenu. Ou bien ils peuvent construire les infrastructures de base nécessaires à l'expansion urbaine et vendre les terrains aménagés. De nombreux pays d'Afrique du Nord et d'autres régions appliquent aujourd'hui la troisième option, qui donne aux autorités nationales et municipales le contrôle de l'emplacement de l'expansion urbaine tout en mobilisant l'entreprenariat privé pour construire sur les terrains aménagés. En République arabe d'Égypte, cette stratégie est mise en œuvre à l'échelle des villes nouvelles. Elle constitue une évolution vers les partenariats public-privé dans le domaine de l'aménagement des biens à des fins d'expansion urbaine, alors que, dans le passé, l'État agissait à la fois comme investisseur en infrastructures et comme promoteur final.

#### *Les villes nouvelles du Caire*

La différence la plus évidente entre les villes nouvelles situées à proximité du Caire et les villes nouvelles danoises et britanniques est leur taille. Alors qu'Orestad (chapitre 2) doit accueillir 60 000 travailleurs et 30 000 résidents en l'espace de dix ans, les villes et communautés nouvelles situées à la périphérie du Caire devraient compter plus de 5,6 millions de résidents d'ici à 2015 (El Kovedia et Madbourly 2007). Il est prévu que deux de ces nouvelles agglomérations — 6 octobre et Nouveau Caire — accueillent en fin de compte quelque 2,5 millions de résidents chacune. Vingt villes nouvelles ont déjà été créées en Égypte et 44 emplacements supplémentaires ont été choisis pour

l'aménagement de nouvelles zones d'habitation de ce type. Dans chaque cas, L'Autorité des nouvelles communautés urbaines (NUCA) contrôle non seulement les terrains aménagés destinés à accueillir les constructions, mais aussi des terrains supplémentaires dans un rayon de cinq kilomètres pour permettre la poursuite de l'expansion urbaine. La plupart de ces villes nouvelles sont situées aux abords du Caire.

La politique égyptienne en matière de villes nouvelles reflète l'expérience du pays dans le domaine des colonies de squatters. Plus de dix millions de personnes résident aujourd'hui dans des zones aménagées de façon informelle, non planifiées et non cartographiées, en dehors des villes-centres. La majeure partie de ces aménagements informels se situe sur des terres agricoles, car celles-ci sont régies par la propriété privée : les propriétaires fonciers privés ont vendu des terrains en les destinant à des fins urbaines informelles. On estime que 300 000 acres de terres agricoles situées autour du Caire ont été sacrifiées à l'expansion urbaine informelle (El Kovedia et Madbourly 2007). Il a été décidé que la construction de nouvelles villes était la seule façon de faire face à la croissance rapide du Caire, tout en imposant les normes d'aménagement du secteur formel et en préservant les terres agricoles (Salheen 2006). Aux termes de la loi égyptienne, les terres désertiques sur lesquelles de nouvelles villes et communautés sont construites appartiennent à l'État, qui transfère à la NUCA, en vertu d'un décret du premier ministre, les terrains destinés à accueillir les nouvelles habitations. En outre, une bande de terre de 100 mètres a été cédée gratuitement à la NUCA de chaque côté des routes d'accès construites pour relier les villes nouvelles au Caire.

Des aménagements fonciers de cette ampleur requièrent d'énormes investissements en infrastructures. À la fin de 2005, la NUCA avait fourni des services d'infrastructure pour 435 kilomètres carrés de terrains dans les communautés nouvelles pour un coût évalué (en monnaie courante) à 160 livres égyptiennes par mètre carré, soit un coût total d'environ 69,6 milliards de livres égyptiennes (12,7 milliards de dollars ; Banque mondiale 2006, vol. 2). Il s'agit là du coût de l'infrastructure interne. On estime que le coût du branchement des systèmes d'infrastructure interne aux réseaux principaux de routes, d'électricité, de télécommunications et d'approvisionnement en eau est encore plus élevé.

L'Égypte a traité la question du coût des aménagements grâce à une politique, en évolution constante, de collaboration entre les secteurs public et privé. Selon la pratique généralement observée, le secteur public construit les infrastructures internes et externes, avec les deniers publics, et alloue des terrains, par le biais de négociations privées ou de ventes à des prix fixés d'avance et inférieurs aux prix du marché, aux promoteurs privés pour qu'ils investissent dans le logement et les installations commerciales et industrielles. D'un point de vue financier, cette méthode fait porter un lourd fardeau aux budgets publics. Du point de vue de l'aménagement urbain, elle ne permet pas de tirer profit de l'efficacité des signaux de prix du marché. L'aménagement a été déterminé à la suite de décisions publiques quant au choix des emplacements destinés à recevoir des infrastructures, mais celles-ci ont souvent été construites à des endroits où il n'existait pas de demande de logements ou d'activités économiques de la part des usagers. La croissance des villes nouvelles a été inférieure à la croissance escomptée en partie parce que les investissements

d'infrastructure ont ciblé des emplacements éloignés sans lien avec la demande du marché (Banque mondiale 2006, vol. 1).

Deux exemples illustrent les pertes financières dues à la vente de terrains par le biais de négociations privées ou à des prix fixés de façon administrative. En 2004, il fut décidé de mettre aux enchères publiques une importante parcelle de terrain (378 000 mètres carrés) située à l'entrée principale d'une des villes nouvelles, le Nouveau Caire. À l'époque, le prix administratif fixé pour la vente de terrains publics dans l'ensemble du Nouveau Caire, quel que soit l'emplacement de la parcelle, était de 225 livres égyptiennes par mètre carré, montant tout juste suffisant pour couvrir le coût de la construction des infrastructures internes. Quatre promoteurs privés prirent part aux enchères et le prix d'adjudication fut de 625 livres égyptiennes (environ 114 dollars) le mètre carré, soit près du triple du prix administratif. Globalement, la politique de vente de biens fonciers en vigueur jusqu'en 2005 n'a même pas permis de recouvrer les investissements en infrastructures internes. Durant les 25 dernières années, l'Égypte a récupéré, grâce à la vente de terrains dans les communautés nouvelles, moins de la moitié de ce qu'elle a investi dans les seules infrastructures internes.

### *Réforme des ventes aux enchères*

Des réformes récemment engagées ont commencé à modifier la façon dont les services de la NUCA (et le ministère du Logement, des Services publics et de l'Aménagement urbain qui la supervise) font des affaires. Les réformes peuvent se résumer ainsi : ventes de terrains aux enchères et participation des secteurs public et privé aux investissements d'infrastructure. Ces deux changements placent le financement par le foncier au cœur de l'aménagement des infrastructures des villes nouvelles.

La politique officielle de l'État consiste maintenant à vendre par adjudication publique toutes les parcelles de terrain importantes dans les villes et communautés nouvelles sur lesquelles il est prévu de construire des logements destinés aux ménages à revenu intermédiaire ou supérieur, ou des installations commerciales, telles que les commerces de détail. Les terrains sont vendus au plus offrant en fonction, d'une part, de l'intérêt exprimé par les promoteurs pour des emplacements particuliers et reflétant la demande du marché, d'autre part des priorités de l'État en matière de planification.

Les premiers fruits de cette politique ont été recueillis en mai 2007, lorsque plusieurs parcelles de terrain situées dans les zones de villes nouvelles ont été vendues pour un montant total de 3,12 milliards de dollars. Cette vente était la première adjudication à tirer pleinement parti d'un appel d'offres concurrentiel international et s'inscrivait dans une initiative de gestion des actifs de l'État impliquant la privatisation d'une série de biens publics (voir le chapitre 4 pour un examen plus approfondi de cette question). L'État fit savoir que le produit de la vente de terrains, sensiblement supérieur au coût de la construction des infrastructures internes, serait consacré au financement de la construction d'une nouvelle route d'accès à quatre voies reliant la ville nouvelle au boulevard périphérique du Caire, ainsi qu'au subventionnement de logements pour ménages à faible revenu dans la zone d'aménagement de la ville nouvelle. Il est prévu de mettre d'autres surfaces importantes de terrain aux enchères.

Le nouveau mode de détermination des prix et la politique de vente aux enchères accroissent la probabilité que le secteur public puisse recouvrer la

totalité des frais d'infrastructures — internes et externes — occasionnés par les villes nouvelles aussi longtemps que la demande d'urbanisation continuera au rythme escompté.

### ***Partenariats public-privé dans la construction d'infrastructures***

La deuxième réforme majeure touche à la démarche suivie dans le domaine de la construction d'infrastructures dans les villes nouvelles. Traditionnellement, la NUCA construisait l'ensemble des infrastructures avant de vendre les terrains. Cette politique a été modifiée dans le cadre d'une nouvelle expérience consistant à accroître la responsabilité des promoteurs privés dans les investissements d'infrastructure. Dans le même temps, ce changement a inversé les rôles joués par les secteurs public et privé dans les mécanismes de réajustement foncier, tels qu'ils sont appliqués traditionnellement au Japon, en République de Corée et ailleurs. Selon les systèmes de réajustement foncier traditionnels, les biens fonciers appartiennent au départ aux propriétaires privés. Ceux-ci transfèrent le contrôle de leurs terrains aux autorités publiques qui souhaitent procéder à des investissements d'infrastructure et à des aménagements urbains. À la fin du processus, une partie des terrains aménagés — par exemple 40 % — est rendue aux propriétaires fonciers privés. Selon ce système, les propriétaires privés apportent les terrains, tandis que les autorités publiques fournissent l'infrastructure et les permis en matière de planification à des fins d'aménagement urbain ; à la fin du processus, les propriétaires privés reçoivent une partie des terrains qui étaient initialement les leurs, la valeur de ces biens ayant été fortement accrue par les investissements d'infrastructure et les permis en matière de planification. Le secteur public utilise la part restante des terrains pour aménager des routes, des bâtiments publics et des espaces ouverts ou en faire d'autres usages publics.

Selon la variante adoptée au Caire, le secteur public (NUCA) fournit les terrains et les transfère au secteur privé, tandis que le promoteur se charge de la construction des infrastructures. Le promoteur privé est supposé accélérer la mise en place des infrastructures dans son propre intérêt. Le secteur public tire un avantage du fait qu'il ne supporte pas le coût financier de la construction des infrastructures et qu'il dispose d'une partie des terrains aménagés, qu'il peut consacrer à un usage public. Dans le même temps, le promoteur conserve la majeure partie des terrains et prend en charge uniquement le coût de la construction des infrastructures. Ce mécanisme est utilisé à plusieurs endroits. Dans le plus grand projet du genre, le promoteur privé fournit non seulement l'infrastructure interne, mais aussi une partie importante de l'infrastructure externe (voir encadré 3.1). Aux termes de l'accord, le promoteur privé s'engage à investir plus d'un milliard de dollars dans ce qui est considéré traditionnellement comme une infrastructure « publique ».

### ***L'expérience peut-elle être reprise ailleurs ?***

L'ampleur de la propriété foncière publique est une caractéristique des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Dans ces pays, en Égypte par exemple, l'État est généralement propriétaire des terrains désertiques susceptibles d'être utilisés pour permettre aux villes de s'étendre. L'attribution de ces terrains a posé des problèmes en raison de l'application de procédures administratives

### ENCADRÉ 3.1

#### **Madinaty : aménagement en infrastructure par un partenariat public-privé au Nouveau Caire (Égypte)**

Dans l'immense projet immobilier du Nouveau Caire, le plus important programme d'aménagement immobilier jamais entrepris en Égypte, Madinaty, est en cours de réalisation : il couvre un territoire de plus de 3 360 hectares. Le projet est mis en œuvre par la société Alexandria Company for Urban Development. Après négociations, l'Autorité des nouvelles communautés urbaines a accepté de fournir gratuitement des terrains au promoteur à condition qu'il se charge de la construction d'infrastructures de base. La société privée mettra en place des infrastructures internes évaluées à 110 livres égyptiennes par mètre carré, ainsi que certaines infrastructures externes (notamment les branchements aux réseaux d'électricité et de télécommunications) évaluées à 127 livres égyptiennes par mètre carré. Aux termes de cet accord de partenariat, la NUCA est responsable uniquement des branchements extérieurs concernant l'alimentation en eau, l'assainissement et les routes. Dans le cadre de l'accord, la société d'investissement fournira aussi à la NUCA des logements destinés aux ménages à faible revenu représentant 7 % du coût total des aménagements.

*Source* : Banque mondiale (2006, vol. 2, 60).

qui ne tiennent pas compte des incitations du marché et ne permettent pas de recouvrer le coût des investissements publics. Le contrôle de l'État a été justifié par la nécessité de subventionner l'affectation de terrains à la construction de logements pour les ménages à faible revenu. Toutefois, la vente de terrains destinés aux ménages à revenu intermédiaire ou supérieur à leur pleine valeur marchande, conjuguée à un subventionnement transparent des habitations à loyer modéré grâce aux profits fonciers, semble être une réponse aux besoins sociaux plus efficace que des affectations de terrains par l'État qui ne tiennent pas compte du marché.

Plusieurs pays de la région ont les moyens d'appliquer l'expérience égyptienne chez eux (les informations contenues dans ce paragraphe proviennent de Wahba 2007). La Tunisie, par exemple, vend aujourd'hui des terrains équipés en infrastructures et autorisés à faire l'objet de nouveaux aménagements par l'intermédiaire d'un organisme public spécialisé. Sa politique consiste à recouvrer le coût de la construction des infrastructures internes, ce qui se traduit par des prix fonciers équivalant à environ 50 % de la valeur marchande des biens. Il s'agit d'une des politiques de cession de biens fonciers les plus axées sur le marché. Toutefois, si les terrains destinés à la construction de logements pour les ménages à revenu intermédiaire ou supérieur, ainsi que les terrains destinés à un usage commercial tel que le commerce de détail, étaient vendus à leur pleine valeur marchande, le produit des ventes permettrait de

subventionner la construction de logements pour les ménages à faible revenu et de financer des infrastructures externes majeures. Au Maroc, l'offre de terrains publics à des fins d'aménagement est restée inférieure à la demande du marché, ce qui a conduit les autorités à ordonner que 8 000 hectares de terrains soient libérés et consacrés à la construction de logements dans le cadre du programme « Villes sans bidonvilles ». En Arabie Saoudite et en République du Yémen, les autorités fournissent des terrains gratuitement aux ménages ou les vendent à une fraction de leur valeur marchande. Cette politique a entraîné des retards dans la construction d'infrastructures ainsi qu'une spéculation foncière généralisée. La Tunisie et le Maroc, comme la République islamique d'Iran, le Koweït, l'Arabie Saoudite et la République du Yémen, commencent seulement à intégrer les forces du marché dans l'offre de terrains urbains.

### **Prélèvements sur les plus-values : Bogotá et Cali (Colombie)**

La Colombie a souvent été citée en exemple en ce qui concerne l'utilisation de la technique de la *contribución de valorización*, une forme de prélèvement sur les plus-values, comme moyen de financement de l'infrastructure urbaine. En réalité, toutefois, la Colombie s'est heurtée aux mêmes problèmes de mise en œuvre (examinés au chapitre 2) que les pays développés. Le mécanisme s'est révélé coûteux à mettre en œuvre et a entraîné d'innombrables différends au sujet du montant des plus-values foncières utilisées comme base de prélèvement.

La *valorización*, telle qu'elle était précédemment appliquée en Colombie, combinait la capitalisation des effets bénéfiques et le recouvrement des coûts. La loi portait sur un vaste éventail de travaux publics, mais, en pratique, s'appliquait principalement aux travaux de construction et d'amélioration des routes. Elle imposait aux propriétaires fonciers des paiements proportionnels à l'augmentation estimée de la valeur des terrains due à des travaux publics (capitalisation des effets bénéfiques). Toutefois, le montant total des sommes collectées était basé sur le recouvrement des coûts, calculé de la façon suivante :

- 100 % des coûts d'infrastructure (budgétisés), plus
- 10 % des frais conditionnels, plus
- 30 % des frais administratifs.

Les plus-values foncières n'étaient pas calculées en fonction des prix du marché ou par le biais d'évaluations : elles étaient estimées au préalable selon une formule composée de plusieurs éléments, dont la taille de la parcelle de terrain, son emplacement par rapport aux travaux d'infrastructure, l'utilisation des sols et d'autres facteurs. Les recettes étaient collectées avant et pendant la réalisation du projet, et n'étaient pas ajustées a posteriori en fonction de l'évolution effective des prix.

Appliquée de cette manière, la technique de la *valorización* posait plusieurs problèmes. Les formules a priori utilisées pour estimer les plus-values foncières dues à des investissements publics donnaient souvent des résultats contraires aux valeurs marchandes effectives, ce qui entraîna des contestations judiciaires.

Le système exigeait que les prélèvements sur les plus-values recouvrent 140 % du coût estimé des infrastructures, que les plus-values soient ou non de cette ampleur. Les frais additionnels de 30 % au titre de coûts administratifs étaient un signe de l'inefficacité de l'administration du système.

Ces lacunes ont eu des conséquences sur le mode d'utilisation de la *valorización* (les informations contenues dans ce paragraphe proviennent en grande partie de Jaramillo 2001). Premièrement, pour atténuer le mécontentement des propriétaires fonciers, les autorités publiques sous-évaluaient sensiblement le coût des projets d'infrastructure lorsqu'elles appliquaient la loi. Cette politique a eu pour conséquences une réduction du fardeau supporté par les personnes sujettes aux prélèvements, mais aussi un financement insuffisant des infrastructures. Deuxièmement, les autorités publiques avaient tendance à procéder à des prélèvements sur les plus-values uniquement dans les zones les plus riches, où les propriétaires fonciers avaient les moyens de payer. Cette attitude a contribué à concentrer les travaux d'infrastructure dans les zones aisées. Enfin, et surtout, le recours à la *valorización* par les villes a fortement diminué au fil du temps. Entre 1968 et 1978, les recettes municipales tirées de cet instrument ont chuté de près de 50 % en termes réels ; entre 1980 et 1990, elles sont passées de 15 % à 5 % de l'ensemble des recettes municipales. Comme le montre le tableau 3.1, l'importance des prélèvements sur les plus-values comme source de recettes à Bogotá et Cali s'est réduite encore plus abruptement.

En raison des difficultés posées par la mise en œuvre de la *valorización*, le gouvernement a modifié plusieurs points fondamentaux de la loi en 1997. Le changement le plus innovant et le plus remarqué fut l'introduction du principe de l'application du prélèvement sur les plus-values aux permis d'urbanisme. Les parcelles de terrain situées dans un district de planification spécial, où la municipalité autorise la reconversion de terres rurales en terrains à usage urbain ou modifie les règles de zonage pour accroître le degré de densité autorisé, peuvent être assujetties à des prélèvements de 30 à 50 % sur les plus-values, à l'appréciation des autorités municipales. Le prélèvement sur les plus-values est appliqué à l'augmentation de prix dont bénéficient les propriétaires fonciers du fait de l'octroi de permis d'urbanisme. Les intéressés doivent

**Tableau 3.1 Part de la *valorización* dans les recettes municipales de Bogotá et Cali (Colombie), 1980–1990**  
(en pourcentage)

Année	Bogotá	Cali
1980	5,1	31,7
1983	13,5	18,0
1990	1,4	8,9

Source : Jaramillo (2001).

s'acquitter du prélèvement sur les plus-values lors de la réalisation de la plus-value foncière, à l'occasion de la vente ou de l'aménagement des terrains. Le produit est destiné à financer les investissements en infrastructures destinées à équiper les territoires nouvellement urbanisés.

Dans le même temps, la loi a été modifiée pour assouplir la mise en œuvre de la *valorización* traditionnelle. Les municipalités disposent maintenant de pouvoirs discrétionnaires pour fixer le pourcentage du coût des infrastructures à recouvrer grâce à la *valorización*. Les prélèvements additionnels automatiques au titre des coûts administratifs et conditionnels ont été éliminés.

### *Utilisation de la valorización à Bogotá*

Bogotá a utilisé très activement la nouvelle version de la *valorización*. L'innovation pratique de la ville a consisté à répartir la *valorización* sur un ensemble de routes et d'autres travaux d'amélioration dispersés sur tout son territoire. Durant la période 1997–2007, elle a financé 217 projets de travaux publics (rues, ponts et assainissement) dans tous les quartiers de la ville grâce à la *valorización* (Rojas Rojas 2007 ; Saldies Barrenocha 2007). Simultanément, elle a inclus des facteurs supplémentaires dans la formule de calcul des prélèvements sur les plus-values. Outre six catégories d'utilisation des sols, classées de sorte que les prélèvements sur les plus-values touchent davantage les usages commerciaux et industriels que les usages résidentiels, la formule comprend des variables permettant de prendre en compte le niveau de revenu de la communauté concernée et sa capacité à payer, ainsi que des facteurs traditionnels tels que la taille des parcelles et leur emplacement par rapport aux travaux publics d'aménagement.

Le résultat de ces modifications est une version « moins pure » de la récupération des plus-values foncières. Les prélèvements sur les plus-values ne sont plus liés spécifiquement à la hausse de la valeur des terrains et ont abandonné le principe de l'évaluation des biens fonciers selon leur usage économique optimal, en faveur d'une réduction des évaluations pour les logements destinés aux ménages à revenu faible ou intermédiaire et d'autres utilisations courantes. Concrètement, la *valorización* a été transformée en taxe d'infrastructure immédiate basée sur le foncier et utilisée pour financer une proportion importante du budget d'équipement municipal. Durant la décennie 1997–2007, des travaux publics municipaux d'un montant de plus d'un milliard de dollars ont été financés de cette manière. La formule exacte utilisée par la ville pour calculer les prélèvements sur les plus-values est quasiment impénétrable, mais, comme elle ne prétend pas être basée sur les plus-values foncières effectives, il est plus difficile de la contester devant les tribunaux. L'hostilité du public a été atténuée par le fait que les travaux publics d'aménagement financés par les prélèvements sur les plus-values ont été répartis sur l'ensemble de la ville. Bogotá, en outre, autorise ses habitants à s'acquitter des prélèvements sur une période de cinq ans s'ils le souhaitent. Cette mesure a réduit le fardeau économique supporté par les propriétaires et permis d'utiliser les recettes de la *valorización* pour rembourser les emprunts à court terme contractés pour financer des constructions.

Un nouveau programme, lancé par le maire de Bogotá à la fin de 2007, illustre la manière dont la *valorización* s'intègre à la stratégie globale de financement des infrastructures. Le programme prévoit l'amélioration de la voirie et des infrastructures connexes dans l'ensemble de la ville. Durant sa première phase, il financera 188 projets de travaux publics et collectera environ 350 millions de dollars de recettes au titre de la *valorización*. Le maire a annoncé que 1 236 346 propriétaires fonciers s'acquitteraient de la *valorización*, selon la formule décrite plus haut. Les recettes des prélèvements sur les plus-values sont incorporées dans une stratégie de financement plus large qui comprend aussi un prêt de 50 millions de dollars de la Société financière internationale (IFC), un prêt de 50 millions de dollars de la Société andine de développement (SAD) et une émission d'obligations internationale basée sur le peso d'un montant de 300 millions de dollars (IFC 2008 ; pour plus de détails sur le financement des dépenses d'investissement de Bogotá, voir RTI International 2005). Les prêts de l'IFC et de la SAD sont tous deux expressément destinés au financement de l'aménagement des rues, tandis que l'émission obligatoire peut financer aussi d'autres types d'investissements publics. Dans le cadre de cette stratégie, la *valorización* finance environ la moitié du coût total de l'aménagement des rues et des ponts. Le maire a annoncé qu'entre 2008 et 2015 la *valorización* permettra de lever 2,1 billions de pesos colombiens (1,1 milliard de dollars) pour financer l'amélioration des infrastructures dans l'ensemble de la ville.

### *L'expérience peut-elle être reprise ailleurs ?*

L'expérience de Bogotá est appliquée dans d'autres villes de Colombie. L'utilisation de la *valorización* a été ravivée à Medellín et Barranquilla. Le maire de Cali s'efforce aujourd'hui d'imiter l'expérience de Bogotá. Si l'expérience réussit, il est probable que la stratégie s'étendra au reste de la Colombie. Le projet de Cali, annoncé en février 2008, est résumé dans l'encadré 3.2.

Il est possible aussi de transposer cette stratégie hors de Colombie. La plupart des pays latino-américains ont adopté dans le passé des lois sur les techniques de prélèvement sur les plus-values telles que la *contribución de valorización* et la *contribución por mejora* : Argentine, Brésil, Chili, Équateur, Honduras, Mexique, Panama, Pérou et République bolivarienne du Venezuela entre autres. Beaucoup de ces lois sont toujours en vigueur. À l'époque, elles permettaient de financer une part importante des travaux publics d'aménagement au niveau local, mais leur importance a diminué pour les mêmes raisons qu'ailleurs<sup>1</sup>. Plusieurs conférences régionales récentes ont permis de constater la résurgence de la *valorización* en Colombie et d'examiner la possibilité d'appliquer cette méthode dans d'autres pays latino-américains qui s'inspirent de la même tradition juridique espagnole.

---

<sup>1</sup> L'Équateur possède une loi autorisant les municipalités à imposer des prélèvements sur les plus-values à un taux progressif allant jusqu'à 42 % de la plus-value foncière, mais les autorités municipales n'ont pas utilisé ce texte. Le Pérou dispose d'une loi autorisant les municipalités à appliquer des taux de prélèvement situés entre 20 et 50 % des plus-values foncières, à leur discrétion, mais la loi n'est plus appliquée depuis 1993. Voir Furtado et Jorgenson (2006).

### Programme de *valorización* à Cali (Colombie)

Cali a eu recours à la *valorización* à la suite d'une forte diminution de son budget d'équipement et de la détérioration simultanée de ses infrastructures. Le programme porte sur la réfection des routes et des ponts, et, dans une moindre mesure, sur la construction de routes nouvelles. En 2007, les dépenses d'équipement de Cali consacrées à la voirie sont tombées à environ 15 millions de dollars. Les dépenses d'équipement ont été limitées par l'endettement de la ville. Dans les années 90, la Colombie a transféré aux autorités locales le produit de la taxe sur l'essence pour leur permettre de financer la construction et la réfection des routes. De nombreuses villes du pays ont lourdement emprunté en utilisant cette nouvelle source de recettes comme garantie. Lorsque la situation budgétaire du pays s'est détériorée et que les autorités locales ont fait défaut sur leurs emprunts, des arrangements furent négociés selon lesquels une grande partie des recettes des taxes locales sur l'essence était affectée au remboursement de la dette. Dans le cas de Cali, 70 % des recettes tirées de la taxe sur l'essence par la ville sont destinés au remboursement de la dette sur les dix prochaines années.

Le projet de la mairie prévoit une forte augmentation des investissements routiers — un programme pluriannuel portant sur environ 240 millions de dollars d'aménagement des routes et des ponts. Il est prévu que le programme sera financé principalement par la *valorización*, définie de la même manière que dans le programme de Bogotá. Un ensemble de travaux de voirie sera réalisé à travers la ville et la *valorización* sera basée sur une formule complexe (qui n'a pas encore été entièrement révélée) d'application du prélèvement sur les plus-values sur des biens individuels en fonction de critères conjuguant la valeur foncière, la taille du terrain, la distance par rapport aux travaux publics d'aménagement, l'utilisation des sols et le calcul par approximation du revenu des communautés et des individus.

Le maire de la ville a résumé ainsi son programme : « Notre objectif est de procurer des avantages aux personnes qui s'acquittent de la contribution. Nous voulons valoriser la ville et nous avons l'intention de le faire grâce à l'utilisation de la *valorización* générale de sorte que les travaux profitent à toute la ville et que l'ensemble de la ville contribue ». Selon cette variante du financement par le foncier, la *valorización* perd sa relation directe avec l'augmentation des plus-values et se transforme en taxe-service généralisée, liée grosso modo aux plus-values foncières. Le poids des prélèvements est plus élevé sur les parcelles vides, qui devraient produire 25 à 45 % des recettes totales. Suivant l'exemple de Bogotá, Cali a autorisé ses habitants à s'acquitter, si nécessaire, de leurs paiements sur une période de cinq ans. Les réactions publiques et politiques au projet de la mairie ont été mitigées.

Source : Série d'articles publiés dans les numéros de janvier et février 2008 d'El País, un journal de Cali.

## Récupération des plus-values foncières par le biais de ventes de terrains dans le cadre de projets majeurs : Chine et Inde

La stratégie la plus fréquemment mise en œuvre pour recouvrer les frais d'infrastructure est la vente de terrains dont la valeur a été accrue par des investissements d'infrastructure ou des modifications de zonage. Si le secteur public est propriétaire des terrains, il peut internaliser les effets bénéfiques de ses investissements et récupérer les plus-values en vendant les terrains. Les perspectives de plus-values rendent possible aussi divers types de partenariats public-privé, dans le cadre desquels le secteur public apporte des terrains, tandis que le privé construit et finance les infrastructures.

Dans les pays où la majeure partie des terrains appartient aux propriétaires fonciers privés, le secteur public doit d'abord acquérir les terrains. S'il peut acheter un excédent de terrain, au-delà de ce qui est nécessaire à la construction des infrastructures, il a la possibilité de récupérer les plus-values foncières créées par les investissements d'infrastructure. Il est un peu plus facile d'acquérir et de vendre des terrains de façon rentable dans les pays en développement que dans les pays occidentaux en raison de la réglementation sur l'acquisition de biens fonciers par les autorités publiques. En Europe occidentale et aux États-Unis, les autorités publiques qui souhaitent acquérir des terrains à des fins publiques doivent le faire maintenant en usant de pouvoirs d'expropriation (domaine éminent) soumis à des restrictions juridiques bien définies. Les terrains doivent généralement être achetés à leur valeur marchande, qui inclut l'évaluation marchande des futurs effets bénéfiques qui découleront des projets d'infrastructure prévus. Dans le cas où l'acheteur public et le vendeur privé ne parviendraient pas à s'entendre sur le montant d'une indemnité équitable, le système juridique prévoit plusieurs étapes visant à résoudre les différends et à déterminer une valeur de marché équitable. En dehors des projets de réaménagement urbain, les autorités publiques ne sont généralement pas autorisées à utiliser le principe du domaine éminent pour acquérir plus de terrains qu'il n'en faut pour la construction des infrastructures. Elles ne peuvent pas utiliser leurs pouvoirs d'expropriation pour acquérir des terrains avoisinants qu'elles pourraient revendre plus tard en réalisant un bénéfice.

Dans les pays en développement, les réglementations régissant l'acquisition de terrains par le secteur public sont souvent plus variables et plus souples. Il est possible que le secteur public soit déjà propriétaire des terrains concernés : dans ce cas, leur acquisition par un organisme de financement des infrastructures se fait par un simple transfert au sein de l'administration plutôt que par une opération d'achat sur le marché. Les règles juridiques peuvent autoriser les municipalités et d'autres autorités publiques à acquérir des terrains privés à leur valeur d'usage, à des prix fixés de façon administrative, ou peuvent faire en sorte que les prix soient fixés à la faveur de négociations avantageant le secteur public. Les règles sont similaires à celles qui prévalaient dans de nombreux pays occidentaux au XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque l'expansion urbaine était à son apogée. Le cadre juridique a permis aux organismes publics d'agir de façon plus énergique pour acquérir des terrains et internaliser les plus-values dues aux investissements publics. Toutefois, il a suscité des controverses et une

résistance politique au sujet des pouvoirs dont l'administration peut disposer pour récupérer les profits fonciers de cette manière.

### *Construction d'autoroutes urbaines en Chine*

La construction d'autoroutes urbaines en Chine est une illustration de l'exploitation maximale de la valeur des biens fonciers au profit des infrastructures. En Chine, la totalité des terrains urbains appartient aux municipalités. Les possibilités de plus-value foncière sont au cœur du financement des projets d'infrastructure urbaine aussi bien directement que par le biais de partenariats public-privé. Ce processus est illustré par la construction du boulevard périphérique encerclant la région de Changsha, capitale de la province du Hunan, dans le centre de la Chine. En 2001, le coût total de l'autoroute à six voies a été projeté à six milliards de yuan, soit environ 730 millions de dollars. Pour construire l'autoroute, la municipalité s'est tournée vers la Ring Road Corporation, une coentreprise public-privé de capital-risque cotée à la bourse de Shanghai, dans laquelle les autorités provinciales du Hunan détiennent toutefois une participation majoritaire (Peterson 2007).

Changsha n'a pas financé l'autoroute avec ses propres deniers : elle a transféré à la Ring Road Corporation les droits d'utilisation et d'aménagement des sols sur des bandes de terrain de 200 mètres de large situées de part et d'autre du périphérique à construire. Au total, 33 kilomètres carrés de terrains, soit 3 300 hectares, ont été transférés. Sur ce total, environ 12 kilomètres carrés étaient constitués de terrains finis, dotés d'un accès aux infrastructures et bénéficiant de permis d'aménagement. Dans leur état initial, c'est-à-dire sans accès au réseau routier et sans permis d'aménagement, les terrains restants avaient une valeur marchande très faible. Toutefois, le projet prévoyait de vendre des parcelles de terrain après la construction de l'autoroute.

Environ la moitié du coût total de l'autoroute a été financée d'emblée par la vente de droits de leasing sur les terrains équipés en infrastructures. La Ring Road Corporation a été en mesure d'emprunter environ 350 millions de dollars auprès de la China Development Bank et des banques commerciales en donnant en garantie la valeur *future* anticipée des terrains aménagés et en promettant de rembourser les emprunts avec les recettes provenant de la cession de parcelles de terrain en leasing après l'achèvement de l'autoroute. En Chine, les municipalités ne sont pas autorisées à emprunter directement. Dans l'exemple présent, cependant, comme c'est souvent le cas, les autorités municipales ont fourni aux banques une « lettre de confort » dans laquelle elle affirmait qu'elles prendraient les mesures nécessaires pour que la Ring Road Corporation rembourse sa dette. Cette lettre reposait sur un arrangement selon lequel la municipalité transférerait à la Ring Road Corporation des terrains supplémentaires, susceptibles d'être immédiatement aménagés et cédés en leasing, dans l'hypothèse où les recettes ne suffiraient pas à assurer le service de la dette.

Dans le cas de Changsha, comme dans de nombreux autres cas, le financement basé sur le foncier était conjugué à des frais de péage pour former une stratégie de financement globale. De grands ponts ont été construits sur le périphérique par la même coentreprise et financés grâce aux frais de péage. En fin de compte, l'autoroute a été construite et financée de la manière prévue.

Une génération entière d'autoroutes urbaines et d'autres travaux publics urbains ont été financés en Chine par des opérations municipales de leasing foncier conjuguées à des emprunts adossés à des garanties foncières. Toutefois, ce modèle présente des risques évidents. Les biens fonciers des municipalités sont devenus la principale garantie des emprunts municipaux. Bien que la loi interdise aux municipalités d'emprunter directement, des coentreprises et organismes municipaux divers peuvent emprunter en s'appuyant sur des lettres de confort municipales. La garantie ultime de ces emprunts adossés au bilan est la valeur des terrains appartenant à la municipalité.

Les emprunts basés sur l'augmentation de la valeur des biens fonciers sont particulièrement risqués compte tenu des fluctuations observées dans le passé sur les marchés fonciers de Chine et d'ailleurs. Au demeurant, une des premières mesures prises par le Gouvernement chinois pour réduire le risque d'endettement au plan infranational (en 2003) fut d'exiger des banques prêtant aux municipalités qu'elles évaluent les garanties foncières à leur valeur marchande courante plutôt qu'à leur valeur projetée après la construction des infrastructures. Les autorités chinoises ont aussi admis que le leasing foncier ne pouvait pas être éternellement la principale source de financement des infrastructures. À mesure qu'une proportion de plus en plus grande de terrains municipaux est cédée en leasing à des intérêts privés, la marge d'augmentation des recettes provenant d'un surcroît d'opérations de leasing diminue. Les grandes villes côtières chinoises ont épuisé dans une large mesure les recettes du leasing foncier comme source de financement des infrastructures après avoir exploité cette méthode pendant 15 à 20 ans. Elles ont donc été contraintes de recourir davantage aux frais d'utilisation et à d'autres sources de recettes liées aux projets pour garantir leurs emprunts et recouvrer les frais d'infrastructure.

Toutefois, dans les pays où les collectivités locales sont propriétaires de grandes quantités de terrains, il est justifié de concevoir les projets d'infrastructure de sorte que le secteur public puisse récupérer les plus-values foncières pour contribuer aux financements ou de transférer les droits de leasing foncier aux entreprises privées chargées de la construction des infrastructures publiques comme moyen de paiement des travaux d'infrastructure. Même l'utilisation de biens fonciers publics comme garantie d'emprunts visant à financer les infrastructures est appropriée si elle est faite avec prudence<sup>2</sup>.

### *Construction d'aéroports urbains en Inde*

Une des expériences de partenariats public-privé les plus réussies en matière de financement d'infrastructures urbaines est la stratégie de modernisation des

---

<sup>2</sup> La législation Mello-Roos de Californie autorise les promoteurs privés de lotissements à contracter des emprunts garantis par la valeur des biens fonciers pour financer la construction de réseaux d'eau, d'assainissement, de voirie et d'autres infrastructures de lotissements. Les biens étant vendus à des acheteurs individuels, un paiement au titre du service de la dette est ajouté à l'impôt foncier (mais n'est pas pris en compte du point de vue des limites de cet impôt). En raison des risques liés à l'évaluation des terrains et à la réalisation des projets, la loi exige des garanties foncières évaluées à trois fois le montant de l'endettement. En dépit de cette protection, les obligations Mello-Roos sont considérées comme des placements relativement risqués en raison des fortes fluctuations du marché immobilier.

**Tableau 3.2 investissements dans les aéroports urbains d'Inde**

Emplacement de l'aéroport	Type de projet	Montant des investissements (crores)
Delhi et Mumbai	Modernisation et agrandissement	11 400
Bangalore et Hyderabad	Nouveaux aéroports	4 000
Chennai et Kolkata	Modernisation et agrandissement	5 700
Cinq autres nouveaux aéroports	Nouveaux aéroports	8 500
Autres aéroports métropolitains	Modernisation	1 500
Montant total financé par des partenariats public-privé	Toutes catégories (sommés des catégories ci-dessus)	31 100
35 aéroports non métropolitains financés par le secteur public	Toutes catégories	9 000

Source : Secrétariat de la commission des infrastructures (2006).

Note : 1 crore = 10 millions de roupies = 250 000 dollars.

aéroports d'Inde. Les aéroports publics indiens sont depuis longtemps un goulet d'étranglement du développement économique. En 2006, le premier ministre a présidé une commission sur les infrastructures qui a autorisé un plan d'investissement d'un montant de 40 000 crores (environ dix milliards de dollars ; 1 crore = 10 millions de roupies) visant à moderniser les aéroports indiens. Il était prévu que plus des trois quarts de ce montant — portion destinée aux aéroports des villes principales — proviendraient de partenariats public-privé, dont les participants privés seraient aussi chargés de la gestion des aéroports. Le plan prévoyait la construction de nouveaux aéroports à Bangalore, à Hyderabad et dans cinq autres endroits, ainsi que la modernisation et l'agrandissement des aéroports existants de Chennai, Delhi, Kolkata et Mumbai. Le plan a fait l'objet d'une mise en œuvre accélérée et les deux nouveaux aéroports de Bangalore et Hyderabad ont ouvert leurs portes dans les délais prévus, au printemps 2008. Le tableau 3.2 résume les investissements prévus dans le secteur des aéroports.

### **Aéroport international de Bangalore**

L'aéroport international de Bangalore fut l'un des premiers nouveaux aéroports à entrer en service dans le cadre du programme. Son exploitation commerciale a débuté en avril 2008. Le consortium international (Bangalore International Airport Ltd, ou BIAL) qui l'a construit et l'exploite est piloté par Siemens (40 % de participation) et Unique Zurich (exploitant de l'aéroport de Zurich et d'autres aéroports ; 17 % de participation). Il comprend aussi la Société d'investissement et de développement industriels de l'État du Karnataka ainsi que des partenaires privés indiens.

Les biens fonciers sont un élément essentiel de plusieurs dispositions de l'accord passé avec BIAL. Le secteur public a dû acquérir, en recourant à l'expropriation, les terrains nécessaires à la construction de l'aéroport lui-même. Toutefois, les activités aéronautiques ne sont pas la seule source de recettes ou

de bénéfiques des aéroports modernes gérés par le secteur privé. Les profits proviennent aussi des hôtels, restaurants, centres de congrès, centres commerciaux et industriels, enclaves de logements haut de gamme et autres formes d'utilisation des terrains entourant l'aéroport<sup>3</sup>. L'exploitation de ces terrains est particulièrement importante du point de vue de l'exploitation économique des aéroports dans un milieu réglementé tel que le milieu indien, car les activités aéronautiques sont soumises à des contrôles des prix de la part de l'Autorité de l'aviation, alors que les prix d'autres activités sont établis uniquement en fonction du marché.

Dans le cas de l'aéroport international de Bangalore, le Conseil de l'aménagement des zones industrielles de l'État du Karnataka a acquis, par le biais de notifications et d'acquisitions obligatoires, 4 260 acres de terrains destinés à la construction de l'aéroport et à l'aménagement des environs. Il a fourni 3 850 acres au consortium de l'aéroport (BIAL), dont 2 000 acres consacrées aux activités aéronautiques, le reste étant destiné aux activités complémentaires ou aux aménagements commerciaux, dont une parcelle de 300 acres située le long de la principale route d'accès. Le consortium BIAL a investi 1 930 crores (490 millions de dollars) dans la construction de l'aéroport. La principale contribution de l'État du Karnataka (qui a investi 350 crores) est l'apport de terrains, pour lesquels il a reçu une participation de 26 % dans le consortium, à laquelle s'ajoutent les avantages engendrés, en matière de développement, par un aéroport moderne construit en 32 mois, qui n'a pas dû être financé directement et qui est capable d'accueillir neuf à dix millions de passagers.

L'aéroport a été construit dans les délais requis et selon le budget prévu. Il s'agit d'une réalisation majeure en matière d'infrastructures. Toutefois, des complications sont apparues au sujet de l'excédent de terrains acquis et conservé par l'État du Karnataka, à savoir un peu plus de 400 acres. Il était initialement prévu de vendre ces terrains aux enchères, soit comme parcelle unique, soit comme un ensemble de parcelles de 25 acres, et de consacrer le produit de la vente à la construction d'une voie rapide entre l'aéroport et le centre de Bangalore dont le nouvel aéroport est éloigné de 34 kilomètres. Le trajet jusqu'à l'aéroport par les routes existantes, dont certaines n'ont que deux voies, prend plus de deux heures. Selon le plan original, les autorités publiques étaient supposées aménager, pendant la période de construction de l'aéroport par le consortium piloté par le secteur privé, une nouvelle route d'accès direct financée par le produit de la vente de l'excédent de terrains. Le Karnataka devait récupérer ainsi une partie des plus-values foncières engendrées par la construction de l'aéroport et investir les profits dans le financement d'infrastructures.

D'un point de vue financier, le projet paraissait plus que faisable. Au début de 2007, on estimait la valeur minimum des 400 acres des terrains situés près de l'aéroport à 2 000 crores (environ 500 millions de dollars). Le coût de la voie rapide et des passages supérieurs serait bien inférieur à ce montant, même en tenant compte de l'acquisition de terrains d'emprise. Durant les premières

---

<sup>3</sup> L'Autorité des aéroports britanniques, qui exploite l'aéroport d'Heathrow et d'autres aéroports, tire 72 % de ses recettes d'activités autres que les activités aéronautiques. Voir KPMG (2006).

étapes du processus de planification, il avait été affirmé à maintes reprises que la voie rapide serait prête pour l'ouverture de l'aéroport.

La partie publique du projet d'infrastructure a fait long feu. Les terrains nécessaires à la construction de la voie rapide n'ont toujours pas été achetés, les transactions étant retardées par les nombreuses actions en justice intentées par les propriétaires fonciers actuels. Dans le même temps, les autorités du Karnataka ont battu en retraite dans leur projet de vente de terrains de l'aéroport aux enchères. Il semble qu'une partie de ces terrains (dont le coût minimum est évalué à 1,25 million de dollars par acre) sera donnée aux organismes publics pour la construction d'immeubles de bureaux destinés à l'administration. La Société d'investissement et de développement industriels de l'État du Karnataka a fait savoir qu'elle préférerait construire des installations industrielles avec les deniers publics et les céder en leasing à des exploitants privés plutôt que de vendre les terrains à des acheteurs privés. Les protestations des agriculteurs au sujet des conditions d'acquisition des terrains ont conduit les autorités régionales à déclarer qu'elles rendraient un huitième d'acre de terrains de l'aéroport aux agriculteurs pour chaque acre de terrain initialement acquis<sup>4</sup>.

### Les leçons de l'expérience de Bangalore

L'expérience de Bangalore met en évidence aussi bien les avantages que les risques potentiels de l'acquisition par le secteur public d'excédents de terrain dont il peut tirer profit à la suite de la construction d'infrastructures. La théorie qui sous-tend le financement par le foncier veut que la valeur créée par les investissements en infrastructures publiques soit une « plus-value imméritée » qui devrait profiter à la communauté et non aux propriétaires fonciers individuels. Cette théorie est plus populaire lorsque les propriétaires fonciers concernés sont riches et possèdent de grandes superficies de terrain que lorsqu'il s'agit de petits agriculteurs.

L'utilisation stable de financements par le foncier de ce type exige un ensemble de règles bien définies quant aux prix dont les autorités publiques doivent s'acquitter dans le cadre d'acquisitions obligatoires de terrains, la quantité d'excédents de terrain qu'elles peuvent acquérir et l'usage qui peut être fait de ces excédents. Un tel régime juridique définirait comment les plus-values foncières créées par les projets d'infrastructure doivent être partagées entre les propriétaires fonciers, les investisseurs (publics ou privés) en infrastructures et le budget public général. Le tableau 3.3 illustre les fortes différences de réglementation existant en matière d'acquisition et de revente de terrains publics dans certains endroits d'Asie. Non seulement les règles varient énormément d'un pays à l'autre, mais elles ont tendance à être instables à l'intérieur même des pays : les lois sont modifiées ou la pratique politique

---

<sup>4</sup> Selon le système indien d'acquisition des biens fonciers, le prix d'un terrain est gelé à partir du moment où les autorités publiques ont annoncé leur intention de l'acquérir à des fins publiques. Comme il peut se passer une dizaine d'années entre la date de notification et la date d'achat effective, l'État acquiert les terrains à des tarifs très anciens sur un marché où les prix fonciers augmentent de 20 à 40 % par an.

**Tableau 3.3 Réglementation relative à l'acquisition et à la revente de terrains publics dans certains endroits d'Asie**

Pays ou ville	Type d'achat de terrains	Règles relatives aux achats et aux indemnités	Règles ou pratiques relatives à l'acquisition d'excédents de terrain	Procédures de vente de terrains et utilisation du produit
Chine	Règles sur les acquisitions municipales de terrains ruraux avant 2007. Une nouvelle loi sur les droits de propriété a été promulguée en mars 2007. Il reste à voir comment elle sera appliquée.	Les sociétés de gestion collective rurales pouvaient vendre des terrains uniquement aux municipalités ; aucun autre acheteur n'était accepté. Les agriculteurs individuels n'étaient pas autorisés à vendre. Seules les sociétés de gestion collective pouvaient le faire. La loi fixait une indemnité minimale correspondant à un multiple des revenus des trois dernières années tirés de l'agriculture (montant bien inférieur à la valeur marchande des terrains) majoré des coûts de réinstallation. En pratique, les municipalités négociaient souvent des prix bien inférieurs aux prix du marché.	Il était de notoriété publique que les municipalités acquéraient des excédents de terrain au-delà de ce qui était prévu pour l'usage urbain courant. Elles acquerraient de grandes quantités de terrains pour créer des zones d'aménagement industriel qui ne se sont jamais concrétisées. L'administration centrale a réprimé cette pratique et a exigé des municipalités qu'elles rendent les terrains des zones d'aménagement pour lesquels les permis nécessaires n'avaient pas été obtenus.	Les municipalités sont libres de céder les terrains en leasing aux prix du marché. Il n'existe pas de restrictions juridiques sur l'utilisation du produit du leasing foncier ; en pratique, toutefois, il est généralement consacré au financement de projets d'infrastructure et d'aménagement.
Inde	La réglementation varie quelque peu selon les États. Au Karnataka, les organismes publics peuvent utiliser les	Les indemnités sont basées sur la valeur de marché évaluée par l'administration au moment de la notification du projet d'acquisition.	Les règles juridiques ne sont pas claires. Les autorités chargées de l'aménagement ont souvent acquis des terrains supplémentaires au-	Il n'existe pas d'obligations juridiques sur la façon de vendre ou d'utiliser les excédents de terrain, et le

Pays ou ville	Type d'achat de terrains	Règles relatives aux achats et aux indemnités	Règles ou pratiques relatives à l'acquisition d'excédents de terrain	Procédures de vente de terrains et utilisation du produit
Inde (suite)	acquisitions obligatoires de terrain « à des fins publiques » et acquérir des terrains pour des usages industriels prioritaires, y compris les terrains qui seront acquis et aménagés par des propriétaires privés ou des partenariats public-privé.	Beaucoup de temps peut s'écouler entre la notification et la date d'achat effective.	delà de ce qui était nécessaire à la réalisation des projets d'infrastructure. Les tribunaux ont parfois jugé excessives ces acquisitions supplémentaires.	processus de prise de décisions manque de transparence. Les organismes concernés sont souvent réticents à céder le contrôle des terrains. Toutefois, une quantité croissante de terrain est vendue aux enchères.
Karachi (Pakistan)	Au milieu des années 90, les terrains étaient expropriés par l'administration à des fins d'aménagement ou de réaménagement.	Le niveau des indemnités était fixé à 30 % de la valeur du terrain calculée selon l'usage autorisé à l'époque.	Le processus a fait l'objet de vigoureuses contestations devant les tribunaux, ce qui a gelé les biens fonciers pendant de longues périodes.	Il n'existe pas de règles juridiques. La pratique consistait à confier l'aménagement des terrains d'implantation au secteur public, souvent après d'importants retards.
Dhaka (Bangladesh)	Au milieu des années 90, les municipalités pouvaient demander à l'administration d'exproprier des terrains en faveur de programmes municipaux d'aménagement foncier.	Le niveau des indemnités était fixé à 150 % de la valeur marchande des terrains (déterminée par le prix de parcelles voisines similaires). Les structures faisaient l'objet d'indemnités à la valeur de marché.	L'administration décidait de la quantité de terrains à acquérir.	Il n'existe pas de règles et la transparence fait défaut. Les terrains n'étaient pas vendus, et le secteur public en restait propriétaire après leur acquisition.

(à suivre)

**Tableau 3.3** Réglementation relative à l'acquisition et à la revente de terrains publics dans certains endroits d'Asie (suite)

Pays ou ville	Type d'achat de terrains	Règles relatives aux achats et aux indemnités	Règles ou pratiques relatives à l'acquisition d'excédents de terrain	Procédures de vente de terrains et utilisation du produit
Hué (Viet Nam)	Au milieu des années 90, les terrains pouvaient être expropriés « dans l'intérêt du pays ».	La municipalité prenait l'initiative de la demande, qui était ensuite traitée par des instances supérieures. L'indemnisation des propriétaires de terrains était basée sur une formule administrative prenant en compte la taille et l'emplacement de la parcelle.	Durant les trois années qui ont précédé l'enquête, Hué avait exproprié environ 8,2 % du territoire total de la ville.	La loi ne prescrit aucune procédure. Les terrains n'étaient pas vendus et restaient la propriété du secteur public.

Source : entretiens réalisés par l'auteur ; CESAP (1996) ; Ghosh (2006).

évolue sans tenir compte de la loi. L'émergence de partenariats public-privé comme instruments d'investissement dans des projets d'infrastructure de grande ampleur peut contribuer au renforcement du cadre juridique. Ces partenariats reposent sur des contrats précis entre partenaires publics et privés. Ils précisent la façon dont les terrains seront affectés, les activités commerciales qui seront autorisées et la manière dont les prix seront fixés. Ces partenariats s'efforcent de maximiser le rendement économique. Ils posent donc des questions auxquelles les tribunaux et l'administration doivent apporter des réponses en définissant les règles fondamentales des futurs partenariats. En voici un exemple : la volonté de BIAL et d'autres constructeurs d'aéroports d'obtenir autant d'excédents de terrain que possible pour les aménager à des fins commerciales a conduit les autorités à imposer des restrictions sur les types d'activités auxiliaires qui peuvent être exercées sur les terrains cédés dans le cadre d'accords relatifs aux aéroports. En particulier, les restrictions interdisent l'aménagement de parcours de golf et de parcs de haute technologie, pour lesquels il existe un programme distinct d'avantages fiscaux très favorables.

Les partenariats public-privé pilotés par des partenaires privés ont tendance à orienter les efforts d'infrastructures vers des formes plus vigoureuses d'aménagement et de vente de terrains. L'exemple de Bangalore illustre le risque que les autorités publiques renoncent à des rendements économiques élevés pour préserver leur contrôle sur l'aménagement. Le ministère des Finances de l'État du Karnataka était favorable à la vente de terrains de l'aéroport conservés par les organismes publics et à l'utilisation du produit pour financer des projets d'infrastructures publiques visant à faciliter l'accès à l'aéroport. Toutefois, la Société d'investissement et de développement industriels de l'État du Karnataka a préféré privilégier la construction d'installations industrielles par l'État, en arguant que cette formule permettrait au secteur public de mieux contrôler la planification des travaux d'aménagement<sup>5</sup>.

### *Utilisation de l'expropriation*

Nul autre aspect de l'aménagement urbain ou du financement des infrastructures ne suscite plus de controverses que l'utilisation par l'administration de ses pouvoirs d'expropriation pour acquérir des terrains. L'utilisation intensive des pouvoirs politiques de l'État pour acheter des terrains à faible prix a suscité la résistance du public en Chine, en Inde et ailleurs. La question est traitée au niveau national par des législations définissant plus clairement les droits de propriété et les normes d'indemnisation applicables aux acquisitions obligatoires de terrain. Les institutions financières internationales ont commencé aussi à traiter la question de façon approfondie en prêtant une attention particulière aux droits des personnes contraintes de quitter leur logement ou leur lieu de travail par des opérations publiques d'acquisition et d'aménagement de terrains (par exemple, Azuela 2007 ; Bertaud 2007).

---

<sup>5</sup> Les calculs de la Société d'investissement et de développement industriels de l'État du Karnataka partent de l'hypothèse que la construction des installations prévues dans le cadre des investissements publics prendra trois ans et que les installations pourront être cédées en leasing au bout de quatre ans, ce qui produirait un rendement annuel du capital investi de 11 % à partir de la date du début du leasing.

Un consensus se fait jour selon lequel a) le secteur public est en droit d'acquérir des terrains destinés à des projets d'investissements publics, b) les indemnités doivent être versées sur la base de la valeur marchande des biens, c) l'achat volontaire et négocié de terrains est l'instrument de transfert de biens fonciers le plus indiqué, d) si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur les indemnités, il convient d'appliquer des règles claires pour résoudre les différends, e) les occupants, y compris les occupants informels, doivent être indemnisés, de même que les propriétaires fonciers détenteurs de titres de propriété, et f) l'administration ne devrait pas être autorisée à procéder à des acquisitions obligatoires de terrains pour lesquels elle ne dispose pas de plan d'aménagement spécifique. Ce consensus laisse sans réponse deux questions essentielles, qui seront traitées différemment selon les pays. Premièrement, quelle quantité de terrains limitrophes, qui ne sont pas nécessaires à la construction des infrastructures, les autorités publiques peuvent-elles acquérir grâce à leurs pouvoirs d'expropriation ? La capacité du secteur public à bénéficier des effets positifs des infrastructures grâce à la vente de terrains dépend de sa capacité à acquérir des terrains en plus de ceux qui sont nécessaires à la construction des infrastructures. Toutefois, l'intérêt financier public sera probablement contraire aux intérêts d'autres parties. Deuxièmement, quelles normes convient-il d'appliquer dans le calcul d'indemnités « basées sur le marché » ? En particulier, quelle proportion des effets bénéfiques attendus des futures constructions d'infrastructure faut-il capitaliser dans les indemnités que les autorités publiques versent pour les terrains faisant l'objet d'acquisitions obligatoires ? Il n'existe pas de réponses universelles à ces questions, et les politiques en la matière varient selon les pays.

### **Vente de droits d'aménagement : São Paulo (Brésil)**

Plutôt que de vendre des terrains pour récupérer les plus-values engendrées par les projets d'infrastructures publiques, les autorités publiques peuvent vendre des droits d'aménagement. Ces droits sont de deux types : le droit de reconverter des terres rurales en terrains à usage urbain et le droit de construire selon des densités de construction plus élevées que celles qui sont normalement autorisées par la réglementation relative au zonage et à la hauteur des constructions. Le deuxième type est généralement ciblé sur les pôles de croissance urbaine, tels que les stations de métro ou d'autres emplacements où se justifient des aménagements à densité plus élevée. L'équivalence fondamentale entre un droit d'aménagement et les terrains est résumée par l'expression portugaise *solo criado* — littéralement, terrains créés —, qui fait référence au droit d'accroître la surface utile au-delà des limites de densité.

La vente de droits d'aménagement à São Paulo illustre ce processus (Froes et Robelo 2006). Comme beaucoup d'autres innovations dans le domaine du financement par le foncier, cette technique trouve son origine dans une crise budgétaire municipale qui contraignit la ville à trouver des ressources hors budget pour financer les investissements d'infrastructure. Selon la réglementation de l'aménagement de São Paulo, les promoteurs n'ont pas à payer de frais de densité pour les immeubles qui respectent les limites normales en matière d'espace utile.

Toutefois, la municipalité prélève des frais prédéfinis pour l'ajout d'espace utile (*solo criado*) au-delà de la limite de densité maximale dans les endroits où des aménagements à plus forte densité sont autorisés. Les ressources ainsi dégagées sont versées dans un fonds social qui peut être utilisé pour financer des travaux approuvés en vertu de la loi régissant les opérations urbaines concernées.

L'« opération urbaine de Faria Lima » cible un pôle de croissance appuyé par le prolongement de l'avenue Faria Lima et d'autres investissements publics. Dans cette zone, la valeur des terrains serait passée de 300 dollars par mètre carré avant le début des aménagements publics à 7 000 dollars le mètre carré après leur construction. Plutôt que d'opérer un prélèvement sur les plus-values foncières, la municipalité a proposé la vente de droits d'aménagement portant sur la construction de 2,25 millions de mètres carrés d'espace utile supplémentaires dans la zone d'aménagement d'une superficie de 410 hectares. Durant la période de mise en œuvre, des droits d'aménagement ont été vendus à des prix allant jusqu'à 1 100 réaux (630 dollars) par mètre carré d'espace utile autorisé. En 2005, environ 42 % du volume de construction supplémentaire désigné avaient été vendus pour un montant total de 320 millions de réaux (190 millions de dollars). La construction d'une nouvelle station de métro à Faria Lima, commencée en 2005, devrait accroître la valeur des permis d'aménagement qui n'ont pas encore été vendus. Les projets d'investissement autorisés dans le cadre de l'opération urbaine comprennent des travaux de voirie, un réseau intégré d'évacuation des eaux, des espaces publics ouverts et une aide à la construction de logements sociaux.

Est-il possible de généraliser cette méthode ? La Banque mondiale a proposé de poursuivre la vente de droits d'aménagement municipaux pour financer le prolongement de la ligne de métro n° 4 et la construction de la station de métro de Faria Lima. Des problèmes institutionnels ont entravé ce projet. Les autorités régionales sont propriétaires du métro, alors que la municipalité de São Paulo contrôle les droits d'aménagement foncier. Or, celle-ci préfère utiliser le produit de la vente de droits d'aménagement pour financer uniquement les projets d'infrastructure qui relèvent directement de sa responsabilité juridique. La construction du métro est financée par des moyens conventionnels, notamment des prêts internationaux.

Il est possible d'utiliser les droits d'aménagement foncier pour financer la construction d'infrastructures à une échelle beaucoup plus grande. En avril 2007, l'État du Maharashtra (Inde) a approuvé une politique visant à relever le rapport plancher-sol maximal (c'est-à-dire le rapport entre la surface cumulée des planchers d'une ou plusieurs constructions et la surface de terrain affectée à celles-ci) dans deux districts de Mumbai pour le faire passer de 1,0 à 1,3. Les promoteurs, toutefois, devront payer la différence. En ce qui concerne les logements destinés aux ménages à revenu supérieur, le coût par pied carré des aires de bâtiment supplémentaires sera fixé à 80 % du prix du pied carré de terrain en vigueur dans la zone d'évaluation. Il est envisagé d'appliquer la même politique dans l'ensemble de la région métropolitaine du Grand Mumbai, dont le nombre d'habitants devrait augmenter de 12 à 14 millions au cours des 20 prochaines années. La vente de droits d'aménagement au-delà du rapport

plancher-sol maximum actuel (1,0) pourrait dégager plusieurs milliards de dollars de recettes et devenir la première source de financement des infrastructures dans les zones d'expansion.

### **Contributions des promoteurs et frais sur l'impact : Santiago (Chili)**

Si les contributions des promoteurs et les frais sur l'impact sont devenus la forme la plus commune de financement de la croissance des infrastructures par le foncier aux États-Unis, les contributions des promoteurs ne s'appliquent guère qu'au financement des infrastructures internes dans les pays en développement. Les contributions aux infrastructures externes se limitent principalement à l'apport de terrains destinés à être reconvertis en rues, parcs publics et autres équipements publics<sup>6</sup>. La ville de Santiago (Chili) semble être la seule zone métropolitaine à avoir eu recours aux frais sur l'impact comme moyen de recouvrer les frais différenciés des infrastructures externes à une échelle dépassant celle de l'aménagement local (l'analyse qui suit s'inspire en grande partie de Zegras 2003).

Au Chili, comme aux États-Unis, les frais sur l'impact ont été instaurés au niveau local avant tout comme mesure d'accroissement des recettes pour financer la construction d'infrastructures dans un contexte caractérisé par de très faibles possibilités de financement au niveau local. Les municipalités chiliennes ne sont pas autorisées à emprunter et ne disposent que de deux grandes sources de recettes propres : la taxe foncière et la taxe d'immatriculation des voitures. Les taux d'imposition de ces deux sources de recettes sont fixés par l'administration centrale, à laquelle 40 % du produit de la taxe foncière et 50 % des recettes de la taxe d'immatriculation sont transférés pour être redistribués sous la forme de subventions de péréquation. La capacité des villes à forte croissance à financer des travaux publics discrétionnaires est fortement limitée.

Dans les années 90, deux municipalités à forte croissance de la région métropolitaine de Santiago ont imposé des frais sur l'impact aux promoteurs pour financer la construction de routes reliant les lotissements au reste du réseau routier. Il s'agissait en l'occurrence d'initiatives ponctuelles, qui ne reposaient sur aucune loi habilitante nationale ou régionale. Les recettes ont été consacrées au financement d'une grande partie de la construction routière.

À la fin de la décennie, les frais sur l'impact ont été appliqués à une plus grande échelle. Il est apparu que la province de Chacabuco, située au nord de la région métropolitaine, était la principale zone d'expansion qui devait être intégrée dans la région métropolitaine. Quatorze grands projets d'aménagement immobilier furent approuvés. Ils étaient supposés ajouter 40 000 nouveaux ménages à la population de la région métropolitaine avant la fin de 2010. Il était prévu de réaliser les projets sur des terres agricoles dépourvues d'infrastructures urbaines.

---

<sup>6</sup> À Bogotá, 90 % de la valeur des contributions des promoteurs étaient constitués de dons fonciers en dépit d'une loi de 1997 qui autorisait les municipalités à imposer des prélèvements sur les plus-values foncières dues à des permis d'aménagement urbain. Voir aussi Tapananont et autres (1998).

Les promoteurs étaient tenus de construire les systèmes d'infrastructure interne à leurs propres frais. Toutefois, les projections indiquaient que les projets auraient un impact important sur le réseau de transport au-delà des zones d'aménagement. Il était prévu de construire une voie radiale de 21 kilomètres pour desservir la région d'aménagement dans le cadre du programme d'infrastructure de l'État ; 41 kilomètres de routes supplémentaires devaient être construits, ainsi que plusieurs échangeurs routiers. L'impact total (coûts externes) des nouveaux aménagements sur l'infrastructure routière régionale était estimé à 106 millions de dollars. Parce que plusieurs municipalités étaient concernées par les projets d'aménagement et que le montant du financement était bien supérieur aux capacités locales, l'administration centrale assumait la responsabilité de la planification de la route principale et de la négociation des frais sur l'impact avec les promoteurs.

La formule des frais sur l'impact qui fut adoptée répartissait les coûts parmi les promoteurs selon leur emplacement par rapport au réseau routier existant, la taille des projets, les caractéristiques socioéconomiques et la demande de transport projetée. Le projet initial prévoyait que la totalité des coûts extérieurs serait financée par les frais sur l'impact, 25 millions de dollars devant être versés au concessionnaire de la voie radiale et le reste à l'administration. La demande de transports émanant de logements destinés aux ménages à faible revenu était exclue du calcul des frais sur l'impact et des autres taxes sur les promoteurs.

En fin de compte, l'administration appliqua le système des frais sur l'impact, mais à un taux réduit. Elle accepta de financer 39 % du coût total à l'aide des recettes générales, les frais sur l'impact prélevés sur les promoteurs couvrant le coût restant. Les frais sur l'impact se sont montés en moyenne à environ 1 600 dollars par unité d'habitation.

L'expérience de San Diego est-elle transposable ailleurs ? Santiago est un environnement particulièrement propice aux frais sur l'impact. Le Chili utilise depuis longtemps (depuis l'ère Pinochet) un système de contribution des promoteurs selon lequel les promoteurs de logements destinés aux ménages à revenu intermédiaire doivent construire ou financer la construction des infrastructures internes rendues nécessaires par l'aménagement de lotissements. La capacité de planification de l'administration chilienne est bien supérieure à la moyenne des pays en développement, ce qui confère de la crédibilité à l'analyse qui sous-tend les estimations relatives à l'incidence des nouveaux aménagements sur les transports. Les contrôles réglementaires sur les plans d'utilisation des sols et l'aménagement de lotissements sont relativement efficaces. Les lois du marché sont intégrées dans une grande partie de la fourniture de services publics, notamment dans le secteur des transports, où les péages routiers et les concessions privées sont très utilisés pour la construction de routes.

En dépit de ces conditions favorables, l'expérience des frais sur l'impact n'a pas été reproduite dans le reste du Chili. L'atténuation des pressions financières semble y être pour quelque chose. Une fois que la responsabilité des investissements a été transférée au niveau national, les autorités publiques ont disposé d'un éventail d'instruments de financement beaucoup plus large. Les contraintes financières qui ont stimulé l'innovation au niveau local n'existaient pas au niveau national. Comme les projets d'aménagement de grande ampleur touchent presque toujours plusieurs municipalités, l'administration centrale jouera

probablement le rôle principal dans les prises de décisions sur le financement des travaux routiers à un niveau supérieur à celui des lotissements.

L'administration chilienne continue d'étudier la possibilité d'étendre l'application des taxes sur l'impact. Si elle décide de s'engager dans cette voie, la prochaine étape logique consistera à élaborer une loi habilitante nationale définissant les critères d'application des frais, les principes régissant la répartition des coûts parmi les promoteurs et les services administratifs habilités à prélever les frais.

Il est quelque peu surprenant que les taxes sur l'impact n'aient pas été adoptés par d'autres pays, compte tenu des pressions financières exercées par l'urbanisation rapide sur les systèmes d'infrastructure. Cela tient peut-être au fait que les promoteurs voient dans les taxes sur l'impact un coût direct sans avantages compensateurs et lui ont donc opposé une forte résistance. Les « avantages » financés par les taxes sur l'impact sont répartis sur l'ensemble du réseau routier régional et le promoteur ne peut les intégrer dans les prix fonciers. D'autres instruments, tels que la *contribución de valorización* ou la vente de terrains aménagés aux promoteurs, sont liés plus directement aux plus-values du ou des propriétaires fonciers. Ils apparaissent comme un élément d'un système de partage des gains plutôt qu'un simple coût imposé aux promoteurs.

Une autre explication touche aux capacités de planification exigées pour identifier avec précision et différencier les coûts d'infrastructure causés hors du terrain d'implantation par des aménagements réalisés dans divers endroits. D'un point de vue pratique, la généralisation des taxes sur l'impact dans les pays en développement nécessite une simplification du processus. Une taxe d'aménagement uniforme prélevée sur la valeur des constructions et différenciée uniquement par des critères de zone généraux, tels que la distance par rapport aux réseaux principaux d'infrastructures, inclurait le principe fondamental des taxes sur l'impact, mais serait plus facile à administrer.

#### 4.

## AJUSTEMENTS DE BILAN ET GESTION DES BIENS FONCIERS

Les bilans de nombreuses entités publiques comprennent 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 des ajustements de bilan de manière à modifier la composition globale des avoirs publics : elles augmentent les avoirs en infrastructures publiques et réduisent les avoirs fonciers.

L'entité publique peut être une municipalité. En vertu de certains régimes fonciers, tous les terrains urbains appartiennent à la municipalité et peuvent être cédés en leasing à des utilisateurs privés. La Chine en est l'exemple le plus évident, mais les municipalités exercent aussi un droit de propriété sur la totalité des terrains urbains dans des pays tels que le Botswana et l'Éthiopie, ainsi que dans des cités-États telles que Hong Kong (Chine) et Singapour. Dans d'autres cas, les autorités municipales sont propriétaires, pour des raisons historiques, de vastes quantités de terrains urbains, dont des parcelles de grande valeur situées au centre-ville. C'est le cas dans des pays tels que la Fédération de Russie et la République kirghize, qui sont représentatifs des pays de l'ancien bloc communiste dans lesquels de nouvelles lois sur la propriété foncière ont scindé la propriété des terrains en propriété de l'État, propriété privée et propriété municipale, ainsi qu'en République arabe d'Égypte et au Viet Nam, où des facteurs historiques expliquent la détention de biens fonciers par les municipalités<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Selon l'initiative de la Banque mondiale sur la gestion de la croissance urbaine, les terrains publics représentent plus de la moitié du territoire municipal de 19 % des villes incluses dans son échantillon, dont Alger, Moscou et Varsovie, et plus du quart du territoire municipal de 19 % des villes, dont Hô Chi Minh-Ville, Istanbul et Pusan (Rajack 2007).

Certains organismes publics spécialisés sont aussi d'importants propriétaires fonciers. Il s'agit souvent d'organismes d'aménagement urbain chargés à la fois d'investir dans l'infrastructure de base et de promouvoir le développement économique urbain. Les deux missions peuvent se faire mutuellement concurrence au niveau des activités de gestion et des ressources d'investissement. En conséquence, les organismes de ce type sont souvent propriétaires de parcelles de terrain de grande valeur qui soit ne sont pas pleinement aménagées comme centres d'activité économique, soit demandent de telles quantités de capitaux pour l'être que les infrastructures font les frais de l'opération.

On observe l'amorce d'une tendance mondiale : les municipalités, les organismes d'aménagement urbain et d'autres organismes propriétaires de biens fonciers publics adoptent des politiques plus actives et plus stratégiques en matière de gestion des biens fonciers. De telles politiques exigent un inventaire des propriétés et biens fonciers publics permettant d'évaluer le potentiel économique de parcelles de terrain importantes, ainsi que la prise de décisions stratégiques sur la meilleure façon d'aménager les terrains ou de les vendre, compte tenu des contraintes pesant sur les finances publiques et de la demande de ressources créée par les responsabilités des organismes intéressés en matière d'investissements d'infrastructure.

Le présent chapitre illustre l'éventail de stratégies de gestion des biens fonciers et leur potentiel quant au financement des investissements d'infrastructure — non seulement les investissements « municipaux », mais aussi les infrastructures qui présentent un intérêt pour le développement économique national. Ce type de gestion des biens fonciers implique une *privatisation* des biens par le biais de la vente ou du leasing de terrains. Dans le même temps, la responsabilité d'une partie importante des investissements d'infrastructure axés sur des projets précis est transférée aux propriétaires du secteur privé. *Le privé participe donc aux investissements en infrastructures* de deux manières : en contribuant au financement des investissements publics par le biais des ventes de terrains et en assumant la responsabilité des investissements internes des grands projets d'aménagement.

Aucun de ces arrangements entre les secteurs public et privé ne se met en place du jour au lendemain. Les études de cas montrent comment les institutions publiques doivent évoluer pour pouvoir céder des propriétés ou biens fonciers aux prix du marché et se concentrer davantage sur les investissements d'infrastructure.

## **Convertir les terrains municipaux en infrastructures municipales**

L'importance des biens fonciers dans les bilans publics est particulièrement prononcée dans les pays où les municipalités détiennent les droits de propriété sur la totalité des terrains urbains. La Chine et l'Éthiopie sont deux pays, situés aux extrêmes de l'éventail des revenus, régis par ce type de régime foncier.

Dans ces deux pays, il n'est malheureusement pas possible de consulter les bilans municipaux. En Chine, les sociétés locales de développement et d'investissement urbains qui détiennent les actifs et empruntent au nom des autorités municipales ne communiquent pas leur bilan — pas même aux agences de notation. En Éthiopie, les municipalités ne dressent ni bilan, ni états des actifs. Toutefois, il est possible d'estimer l'ampleur des biens fonciers

municipaux par rapport aux recettes municipales en utilisant les prix de leasing des terrains et la quantité de biens fonciers municipaux susceptibles d'être placés sur le marché. Le tableau 4.1 résume cette comparaison pour Changsha, capitale de la province du Hunan (centre de la Chine), pour l'année 2002 (Peterson 2006). Il montre que la valeur nette des terrains disponibles pour le leasing était égale à environ 14 fois les recettes municipales totales de la même année. Par comparaison, le rapport entre la valeur des terrains municipaux et les recettes municipales annuelles totales était de 0,38 à Dallas (Texas) (chapitre2).

Les énormes investissements réalisés dans les infrastructures municipales chinoises au cours des 15 dernières années ont été financés en grande partie par la conversion de biens fonciers en infrastructures. La moitié au moins des investissements en infrastructures municipales de cette période a été financée par des biens fonciers, soit directement sous la forme de leasing foncier, soit indirectement grâce à l'utilisation de terrains municipaux comme garanties d'emprunt (Fu 2007 ; Ming et Quanhou 2007 ; Peterson 2007).

L'expérience de la Chine met en relief certains ajustements nécessaires à la bonne exécution des cessions de terrains, ainsi que les risques posés par le fait d'utiliser à ce point les ventes ou le leasing de terrains pour financer les infrastructures. À l'origine, les municipalités transféraient les droits de propriété aux promoteurs principalement par le biais de négociations privées. Au milieu des années 90, une étude du ministère des Biens fonciers et des Ressources révéla que plus de 95 % de tous les transferts étaient effectués de cette manière. Or, les négociations menées en privé avec les promoteurs ont été source de corruption et ont entraîné des pertes de recettes pour le secteur public. En 2002, l'administration centrale a publié une circulaire dans laquelle elle demandait aux municipalités de recourir aux enchères publiques pour céder leurs biens fonciers en leasing. S'il est vrai que les collectivités locales n'ont pas changé instantanément leurs pratiques, des vérifications de suivi ont montré qu'une partie beaucoup plus grande des cessions de terrains se faisait par le biais d'enchères publiques et que les prix des terrains vendus aux enchères étaient considérablement plus élevés que ceux des terrains vendus par le biais de transactions privées.

**Tableau 4.1 Importance des biens fonciers à Changsha, province du Hunan (Chine) 2002**

Indicateur	Rapport
Rapport valeur brute des terrains municipaux/recettes municipales annuelles	43,7
Rapport valeur des terrains disponibles pour le leasing/recettes municipales annuelles	35,4
Rapport revenus nets potentiels du leasing foncier/recettes municipales annuelles	14,0
Dallas (Texas) : rapport total des actifs du bilan/recettes municipales annuelles	4,1
Dallas (Texas) : rapport biens fonciers/recettes municipales annuelles	0,38

Source : Peterson (2006).

Note : le montant net des revenus tirés du leasing foncier intègre a) les coûts de réinstallation des occupants et b) l'affectation de terrains à des usages publics (rues, espaces ouverts, etc.).

L'expérience chinoise peut-elle être généralisée ? La Chine est un cas unique en raison à la fois de la croissance rapide et durable du pays et de la valeur des terrains détenus par les municipalités. Toutefois, il semble que son approche fondamentale peut être appliquée ailleurs. L'Éthiopie a calqué son régime foncier sur celui de la Chine en confiant au secteur public la propriété de la totalité des terrains urbains, en conférant les droits de propriété foncière aux municipalités et en encourageant le leasing foncier comme source de recettes en capital pour financer les infrastructures. La législation nationale stipule que 90 % du produit du leasing foncier doivent être consacrés au financement d'investissements en infrastructures municipales. Cette exigence prend en compte la nature ponctuelle et immédiate des recettes du leasing foncier. Selon un examen récent des budgets municipaux, le leasing foncier finance entre 50 % et 100 % des dépenses d'investissement municipales en infrastructures d'un vaste éventail de collectivités locales (Banque mondiale 2007).

### **Vente de terrains municipaux et nationaux : Istanbul (Turquie)**

Une question plus fondamentale consiste à savoir si la vente ou le leasing de biens fonciers municipaux peut être une source importante de recettes en capital dans les endroits où la propriété privée est la norme. Très peu de municipalités ont effectué des inventaires fonciers pour recenser les parcelles en leur possession, la manière dont elles sont utilisées et leur capacité à produire des recettes. Les rares exceptions observées montrent que les biens fonciers peuvent contribuer de façon importante aux budgets d'équipement municipaux pendant des périodes non négligeables.

À Istanbul (Turquie), les autorités municipales et l'administration centrale ont entrepris d'évaluer leurs excédents fonciers susceptibles d'être monétisés pour financer l'investissement dans les infrastructures et les logements pour ménages à revenu modeste. L'intérêt de la municipalité pour cette politique a été avivé par les difficultés suscitées par la gestion de la dette municipale. Dans les années 90, la municipalité métropolitaine d'Istanbul a contracté de gros emprunts en devises sur les marchés internationaux. Lorsque la livre turque perdit brutalement de sa valeur, Istanbul se trouva dans l'impossibilité de rembourser ses dettes. L'administration nationale fut contrainte d'intervenir pour exécuter des paiements au nom de la municipalité et les déduire des transferts entre administrations publiques auxquels la ville avait droit. Durant les dernières années, la gestion budgétaire municipale a visé à réduire la dépendance de la ville vis-à-vis de l'emprunt et à améliorer sa cote de crédit. Les autorités municipales sont parvenues à ramener les emprunts à 7 % des encaissements consolidés en 2006 et à faire passer la notation de B+ à BB-.

Les emprunts, comme source de financement des investissements, ont été remplacés par les revenus tirés de la vente de propriétés et biens fonciers. Le tableau 4.2 montre la progression des recettes tirées des ventes et affectées au budget d'équipement municipal. Le produit des ventes de la municipalité en 2007 est dû à la vente d'une ancienne gare routière centrale pour 17 856 dollars par mètre carré, soit un montant total de 705 millions de dollars (plus 18 % de TVA). Le produit des ventes de l'administration routière (*Roads Authority*) résulte de la cession des biens fonciers de ses bureaux de district au prix de 8 289 dollars par mètre carré, soit un total de 800 millions de dollars. Dans les deux cas,

les recettes tirées des ventes foncières ont été affectées aux investissements en infrastructures de transport. Les montants tirés des ventes de terrains peuvent être comparés à l'encours total de la dette intermédiaire et à long terme d'Istanbul utilisée à des fins d'immobilisation : 180 millions de dollars à la fin de 2006.

Les ventes foncières de 2006 et 2007 s'inscrivaient d'un programme de cessions d'actifs visant à accélérer de nouveaux investissements au centre-ville et à dégager des recettes pour financer les investissements en infrastructures publiques. Le maire d'Istanbul a annoncé que la ville avait l'intention de vendre des biens supplémentaires. En février 2008, l'Office public de promotion de l'habitat (*State Housing Development Authority*) a annoncé qu'il voulait vendre le terrain d'une ancienne brasserie, occupé plus récemment par les bureaux de l'administration fiscale. Estimé à 360 millions de dollars, le produit de la vente est destiné à subventionner l'achat de logements pour ménages à revenu modeste construits par l'Office de promotion de l'habitat.

Il va de soi que des ventes foncières de cette ampleur ne peuvent se poursuivre indéfiniment. Elles sont le résultat d'une décision délibérée visant à échanger des biens fonciers inexploités contre des infrastructures de transport et des logements dont le besoin se fait fortement sentir. Dans les pays où les municipalités possèdent de grandes quantités de terrain, les ventes de biens fonciers peuvent contribuer de façon récurrente et importante au financement du budget d'équipement. L'examen des états financiers d'Alexandrie (Égypte), par exemple, révèle que sur la période 2000–2005, les ventes de terrains ont été la source de 20 à 30 % des recettes locales totales. L'intégralité du produit des ventes foncières a été affectée aux dépenses d'équipement (Amin 2006). L'importance des ventes foncières municipales par rapport au budget municipal et aux dépenses d'équipement municipales est encore plus grande au Caire.

Souvent, toutefois, les biens fonciers publics situés dans les villes appartiennent non pas à la municipalité, mais à diverses administrations régionales ou nationales. C'est pourquoi il est difficile d'aligner le produit des ventes de terrains publics sur les responsabilités des autorités municipales en matière de dépenses d'équipement : les administrations vendeuses conservent les recettes et les réinvestissent dans des actifs d'infrastructures propres à leur domaine de responsabilité. Les études de cas examinées ci-après dans ce chapitre analysent ce type de cessions de biens fonciers et d'investissements en infrastructures.

**Tableau 4.2 Ventes de biens publics à Istanbul (Turquie) 2003–2007**  
(millions de dollars)

Organisme public	2003	2004	2006	2007
Municipalité	4	66	640	705
Municipalité et administration routière	4	66	640	1,505

Source : pour 2003–2006, Banque mondiale (2008) ; pour 2007, communiqué de presse de la municipalité métropolitaine d'Istanbul et gouvernement turc.

Note : 1 dollar = 1,24 livre turque.

## **Transnet : vente du Victoria and Albert Waterfront en Afrique du Sud**

Transnet est un organisme parapublic national sud-africain responsable des investissements dans les infrastructures de transport. Son expérience dans le domaine de la cession de biens urbains comme moyen de recentrer les ressources financières et les activités de gestion sur les investissements en infrastructures essentielles est similaire à celle de l'Autorité portuaire de New York et du New Jersey (chapitre 2). Elle illustre les applications pratiques de la vente de terrains comme instrument de financement des infrastructures, ainsi que la participation du secteur privé au financement des infrastructures par le biais de l'aménagement des biens fonciers<sup>2</sup>.

Au fil des années, Transnet a accumulé un vaste éventail de biens fonciers urbains à travers sa filiale Propnet. Certains de ces biens faisaient partie d'initiatives de réaménagement urbain mises en œuvre par Transnet sur le site d'anciens pôles de transport. Les autres propriétés se composaient d'excédents de terrain relatifs à de grands réseaux routiers et ferroviaires. En 2004, dans le cadre de leur stratégie visant à accroître les investissements en infrastructures de base, les autorités nationales ont demandé à Transnet d'augmenter ses investissements dans les infrastructures de transport sans dons ou subventions de l'État. Sous l'impulsion d'une nouvelle équipe de direction, Transnet entreprit de se transformer en entreprise publique à but lucratif dotée d'un budget d'investissement beaucoup plus important. Dans le cadre de cette réorganisation, Transnet examina le rôle et la valeur économique de l'ensemble des actifs inscrits à son bilan et lança un programme de cessions d'actifs (privatisation) pour mieux cibler son action.

À l'occasion d'une transaction déterminante réalisée en novembre 2006, Transnet a vendu le centre touristique et commercial qu'elle avait aménagé sur le Victoria and Albert Waterfront de Cape Town pour 7,04 milliards de rands (un milliard de dollars). Le produit de la vente a servi à accroître la capacité d'investissement de Transnet dans les infrastructures de base. Il était supérieur à la totalité des dépenses d'investissement de Transnet au niveau national durant l'exercice 06 et représentait plus de 17 % du montant total des investissements prévus dans le nouveau plan d'investissement quinquennal que Transnet avait élaboré en collaboration avec le gouvernement. Le tableau 4.3 résume le projet.

### ***Historique du projet et contexte institutionnel***

Transnet a été créé sous la forme d'un organisme parapublic chargé des infrastructures de transport. Au fil du temps, l'organisme a étendu ses activités à un grand nombre de domaines liés ou non au secteur des transports, notamment l'aménagement foncier et la propriété foncière par l'intermédiaire de sa filiale Propnet. Au début de la décennie, le gouvernement décida que Transnet devait fonctionner comme une entité commerciale autofinancée, dont l'État serait propriétaire, mais qui ne bénéficierait pas de subventions publiques. Il fut demandé à Transnet d'élaborer et d'exécuter un plan d'investissement à long terme visant à moderniser et à développer les infrastructures des réseaux de transport de base du pays à l'appui de la croissance économique. Aussi, Transnet et l'État élaborèrent-ils tous deux un programme d'investissement quinquennal ainsi

---

<sup>2</sup> Voir les rapports annuels de Transnet sur le site [www.transnet.co.za](http://www.transnet.co.za).

**Tableau 4.3 Résumé du projet de vente du Victoria and Albert Waterfront en Afrique du Sud**

Organisme d'exécution	Description du projet	Accord de vente et produit de la vente	Utilisation des fonds pour les infrastructures
<p>Transnet est l'organisme paraparublic national sud-africain chargé de la gestion et des investissements dans le domaine des infrastructures de transport.</p>	<p>Vente du Victoria and Albert Waterfront à Cape Town, que Transnet avait construit dans l'ancien quartier des docks. La propriété se composait de 300 000 mètres carrés de terrains aménagés et de 250 000 mètres carrés de terrains disponibles pour des aménagements ultérieurs, le tout étant situé sur le front de mer de Cape Town.</p>	<p>Les biens ont été vendus sous le régime de la propriété franche à l'occasion d'enchères internationales. Ils ont été cédés à un consortium international, en septembre 2006, pour 7,04 milliards de rands (1 milliard de dollars).</p>	<p>Les autorités gouvernementales ont annoncé que le produit de la vente serait consacré au financement du programme de dépenses d'investissement quinquennal de Transnet, d'un montant de 40,8 milliards de rands, et que l'accent serait mis sur la modernisation du transport ferroviaire de marchandises et des ports maritimes urbains. Une partie du produit de la vente a été versée à la caisse de retraite de Transnet. Cette transaction a renforcé le bilan de Transnet dans la perspective de futurs emprunts en réduisant le passif net découlant du régime de retraite.</p>

Source : l'auteur.

qu'une stratégie d'investissement de base. Cette stratégie prévoyait que le secteur privé se chargerait de la construction de l'ensemble des nouveaux grands axes routiers et que ceux-ci seraient à péage. Transnet devait concentrer ses efforts d'investissement sur la modernisation du réseau de transport ferroviaire de marchandises, l'amélioration des ports maritimes urbains pour le commerce international et la pose de pipelines.

Un élément clé de la stratégie de Transnet a consisté à recenser et à évaluer l'ensemble des ses vastes actifs pour identifier les actifs non essentiels susceptibles d'être vendus, parce qu'ils étaient exploités à perte, parce que le secteur privé pouvait les gérer plus efficacement ou parce qu'ils avaient une valeur marchande élevée qui pouvait être réinvestie dans des infrastructures essentielles. À la suite de ce recensement, Transnet se sépara d'un grand nombre d'unités commerciales, dont sa participation dans South African Airways, des services de transport de voyageurs par chemin de fer, des services d'autobus interurbains, une société de restauration aéroportuaire, des entreprises de technologies de l'information et d'autres sociétés. La plupart de ces entités ont été vendues au secteur privé (les actions South African Airways, en revanche, ont été transférées à l'État).

Le recensement a révélé que les propriétés et biens fonciers détenus au nom de Propnet, filiale de Transnet, étaient les actifs non essentiels qui présentaient le plus de valeur. La parcelle la plus intéressante était le Victoria and Albert Waterfront, aménagé dans le vieux quartier des docks de Cape Town. En tant que propriétaire de ce quartier, Transnet entreprit de réaménager l'endroit en 1988 pour en faire un centre touristique et commercial international, qui attira 22 millions de visiteurs en 2006. Le front de mer contribua fortement à la revitalisation de Cape Town. Comme centre touristique et commercial, toutefois, il ne relevait pas directement de la mission centrale de Transnet en matière de transport et pouvait être développé plus avant par le secteur privé.

Transnet et le gouvernement décidèrent de vendre le Victoria and Albert Waterfront par le biais d'enchères internationales. Neuf consortiums, choisis dans un groupe de candidats beaucoup plus large, figuraient dans la liste finale des soumissionnaires admissibles. Les soumissions ont été évaluées selon les prix proposés (85 %) ainsi qu'en fonction de leur prise en compte du programme de démarginalisation économique de la population noire (*Black Economic Empowerment*) et de la protection de l'emploi des employés existants. Le consortium retenu était dirigé par le groupe London and Regional (grand promoteur international) et Istithmar (fonds de placement de Dubai). Des groupes sud-africains relevant du programme *Black Economic Empowerment* représentaient 20 % du groupe gagnant. Les employés reçurent un droit de propriété de 2 % et l'assurance qu'aucun emploi ne serait supprimé pendant deux ans. Le prix de vente s'est monté à 7,04 milliards de rands (un milliard de dollars de l'époque), montant équivalant à 17 % de l'ensemble des investissements inscrits dans le nouveau plan quinquennal de Transnet en matière d'investissements dans les infrastructures de transport.

Transnet procéda à la vente en vertu de son nouveau mandat : a) devenir une entreprise de transport de fret efficace et concentrée sur cet objectif, b) fonctionner selon des conditions commerciales, c'est-à-dire non seulement sans subventions publiques, mais aussi en offrant des taux de rendement concurrentiels à son

propriétaire (l'État) et c) accroître les investissements dans les infrastructures de base sur lesquelles s'appuient ses activités commerciales. La vente d'activités non essentielles était une composante clé de cette politique. Comme le mentionnait le plan d'activités de Transnet, « la solidité du bilan du groupe est actuellement compromise par les demandes en capitaux de ses actifs non essentiels ».

« Nous considérons notre participation [dans le Victoria and Albert Waterfront] comme un actif non essentiel dont la cession, à un prix maximal, est conforme à notre but : lever des fonds pour financer notre programme d'investissements en infrastructures... La vente de cette participation nous aidera, en fin de compte, à atteindre l'objectif consistant à transformer Transnet », a déclaré, le président de Transnet, Maria Ramos, au moment de la vente.

Transnet a déjà bien avancé sur la voie de sa métamorphose et a accru ses investissements en infrastructures. L'entreprise parapublique déficitaire de jadis est devenue une entité rentable : une perte annuelle de 6,3 milliards de rands a été remplacée par un bénéfice de 6,8 milliards de rands. La société a augmenté ses investissements dans les infrastructures de transport pour les faire passer de sept milliards de rands durant l'exercice 06 à 11,6 milliards de rands au cours de l'exercice 07 et avait l'intention d'investir 16,9 milliards de rands supplémentaires pendant l'exercice 08. Le produit de la vente du Victoria and Albert Waterfront (7,04 milliards de rands) contribue de façon substantielle au financement des investissements. En particulier, la vente a renforcé le bilan de Transnet en réduisant le passif net découlant du régime de retraite (le front de mer était en partie détenu au nom de la caisse de retraite de Transnet et une part de la vente a été affectée aux actifs de la caisse), ce qui a permis à Transnet de solliciter le marché obligataire national sans garantie de l'État. En décembre 2007, la compagnie a émis 2,5 milliards de rands d'obligations dans le cadre d'une émission sursouscrite.

Transnet a actualisé et accru son programme quinquennal de dépenses d'investissement, qui prévoit maintenant 78 milliards de rands de dépenses d'équipement pour les cinq prochaines années (2008–2012), financées grâce à des emprunts d'un montant de 25 milliards de rands, le reste provenant des ressources monétaires internes, dont le produit de la vente de biens.

### *L'expérience peut-elle être reprise ailleurs ?*

Il semble possible de généraliser le principe de la vente du Victoria and Albert Waterfront par Transnet. Transnet a lui-même identifié d'autres biens urbains de grande valeur qu'il entend vendre ou utiliser dans le cadre de coentreprises. Le Carleton Center, immeuble de bureaux situé au cœur de Johannesburg, et le Carleton, ancien hôtel cinq étoiles, appartient à Transnet et sont destinés à être vendus à la faveur d'enchères internationales. Il est prévu que le produit de la vente sera d'au moins 1,5 milliard de rands. Transnet possède une importante bande de terrain en front de mer, le long de la grand-route N2, à Port Elizabeth. L'organisme a l'intention de convertir ces terrains en valeur financière grâce soit à des enchères, soit à une coentreprise avec l'organisme d'aménagement de Port Elizabeth, qui s'efforce d'obtenir le soutien de l'État pour l'aménagement du front de mer sur le modèle du Victoria and Albert Waterfront. Selon le second scénario, Transnet apporterait les terrains en contrepartie d'une partie des bénéfices tirés

des aménagements. Il semble que Transnet préférerait la solution de la vente pure et simple, mais le débat politique se poursuit sur l'utilisation des terrains du front de mer de Port Elizabeth.

La politique de Transnet consistant à vendre des actifs non essentiels pour accroître les investissements d'infrastructure peut aussi être considérée comme un modèle réaliste pour d'autres pays, notamment les pays africains. Le Victoria and Albert Waterfront est certes une propriété d'une valeur unique, mais d'autres biens fonciers appartenant à des organismes publics ont une valeur relative similaire en comparaison des niveaux d'investissements nationaux et urbains. En particulier, les sociétés nationales de chemin de fer et les propriétaires de ports publics détiennent souvent des quantités importantes de terrains urbains qui peuvent être utilisés de façon plus profitable tout en produisant des ressources financières en faveur des investissements dans les infrastructures de transport et les infrastructures urbaines en général. L'adoption par l'État d'une politique visant à recenser ce genre de terrains, à évaluer leur rôle dans le cadre d'une stratégie de transport bien ciblée et à vendre l'excédent de biens fonciers pour en réinvestir le produit dans les actifs d'infrastructures pourrait faire beaucoup de bien aux budgets d'infrastructures.

### **Autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbai : le complexe de Bandra-Kurla à Mumbai (Inde)**

L'Inde a longtemps souffert d'un faible taux d'investissement en infrastructures urbaines. Ayant établi que le mauvais état des infrastructures urbaines était un obstacle majeur à la poursuite de la croissance économique nationale, l'État a lancé un programme — la mission nationale Jawaharlal Nehru sur la rénovation urbaine — visant à accélérer les investissements dans les systèmes de budget des villes. Selon le système politique indien, les municipalités ont relativement peu de latitude en matière de collecte de recettes. Divers organismes publics, contrôlés pour la plupart par les autorités régionales, se partagent la responsabilité des investissements d'infrastructure. Parmi ces organismes, les principaux sont les organismes d'aménagement urbain des États.

L'Autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbai (Mumbai Metropolitan Regional Development Authority, ou MMRDA) est représentative de ces organismes d'aménagement. Il s'agit d'une institution de l'État du Maharashtra, présidée par le ministre de l'Aménagement urbain de l'État, qui est chargé de la planification, de l'aménagement et des grands investissements d'infrastructure dans la région métropolitaine de Mumbai. La population de la région était estimée à 17,7 millions de personnes en 2001 et devrait atteindre 30 millions d'ici à 2020. Confrontée à de sérieuses restrictions budgétaires et à l'augmentation des besoins d'investissement dans le cadre du programme de développement économique de Mumbai, la MMRDA, comme d'autres organismes d'aménagement métropolitains, a commencé récemment à utiliser ses actifs fonciers pour financer les investissements en infrastructures.

La plus importante parcelle de terrain détenue par la MMRDA est le complexe de Bandra-Kurla, dont la MMRDA, désignée comme organisme de planification spécial, a lancé l'aménagement. La MMRDA a commencé à accélérer la vente de terrains dans le complexe. Elle tire maintenant la majeure

partie de ses revenus et de ses ressources en capital de ces ventes de terrains et se concentre maintenant davantage sur l'utilisation du produit des ventes foncières à des fins d'investissement. L'enjeu financier est important. En seulement deux enchères foncières, organisées en janvier 2006 et novembre 2007, la MMRDA est parvenue à rassembler 50,8 milliards de roupies (environ 1,2 milliard de dollars) grâce à la vente de petites parcelles de terrain à Bandra-Kurla. Ce montant représente près de dix fois le total des investissements d'infrastructure de la MMRDA en 2004–2005 et près de cinq fois les investissements d'infrastructure de la municipalité de Mumbai durant la même période. Le tableau 4.4 résume le projet.

### *Historique du projet et contexte institutionnel*

La MMRDA a commencé à aménager le complexe de Bandra-Kurla à la fin des années 80. Le complexe a été construit sur des terrains marécageux et des terrains vagues industriels à la suite de la canalisation de la rivière Mithi River et de deux ruisseaux. D'une superficie de 553 acres, il est aménagé en centre financier et commercial international et centre de conférences agrémenté d'espaces ouverts. Le produit de l'aménagement — essentiellement des loyers annuels et des taxes locales d'équipement — est depuis des années une des principales sources de revenus de la MMRDA. Les ressources, toutefois, ont été consacrées à une multitude d'usages sans qu'il en soit rendu compte au public. Une grande partie des revenus semble avoir été consacrée au financement des dépenses d'exploitation et de personnel de la MMRDA. Des montants relativement faibles ont été versés dans un fonds renouvelable qui subventionne des investissements d'infrastructure dans les villes de l'État du Maharashtra<sup>3</sup>.

Deux facteurs ont motivé la décision d'accélérer les ventes de terrains à Bandra-Kurla et de mettre l'accent sur la vente de terrains plutôt que sur la location à long terme de biens aménagés par la MMRDA. Premièrement, les autorités ont estimé que Bandra-Kurla serait construit plus efficacement par les promoteurs privés. La MMRDA a attribué un usage propre aux parcelles de terrain de Bandra-Kurla : hôtel cinq étoiles, bâtiment commercial d'une surface utile maximale, centre de conférences, etc. Les parcelles sont vendues aux enchères selon l'usage qui leur a été attribué, puis aménagées par l'acheteur. Ce partenariat public-privé a eu pour effet d'accélérer l'aménagement des terrains par rapport à la pratique antérieure selon laquelle la MMRDA construisait une grande partie des installations puis les louait, comme produit fini, aux utilisateurs. Les promoteurs privés de Bandra-Kurla sont tenus de construire à leurs propres frais la totalité des infrastructures d'accès et du site. Le second facteur à l'origine de la vente des terrains était la volonté de dégager d'emblée d'importantes quantités de capitaux qui puissent être investies dans l'infrastructure de Mumbai.

---

<sup>3</sup> Jusqu'en 2001, le produit total des ventes de terrains, des recettes de leasing et des taxes d'équipement de Bandra-Kurla s'est monté à 17 milliards de roupies. À la même époque, les crédits décaissés par le biais du fonds renouvelable des infrastructures du Maharashtra se montaient à 624 millions de roupies, tandis que les projets approuvés pour un crédit représentaient une valeur d'emprunt totale de 1,36 milliard de roupies.

Tableau 4.4 Résumé du projet de complexe de Bandra-Kurla à Mumbai (Inde)

Organisme d'exécution	Description du projet	Accord de vente et produit de la vente	Utilisation des fonds pour les infrastructures
L'Autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbai (MMRDA) est chargée de la planification de l'aménagement et des principaux investissements d'infrastructure dans la région du Grand Mumbai.	Bandra-Kurla est un emplacement de 553 acres, aménagé à l'origine sur des terrains marécageux et destiné à devenir un pôle suburbain d'activités commerciales et de bureaux permettant d'atténuer l'engorgement du centre de Mumbai. Le complexe est devenu aujourd'hui un emplacement de grande valeur pour les activités commerciales et les nouveaux investissements commerciaux et fait concurrence au centre économique traditionnel situé près de la bourse.	Deux ventes de terrains aux enchères ont été réalisées avec succès en 2006-2007. Au total, 13 hectares ont été vendus pour environ 1,2 milliard de dollars. Lors d'enchères organisées en 2008, toutefois, seulement trois parcelles sur cinq ont atteint le seuil de l'offre minimale acceptable. Environ 20 hectares de terrains aménagés restent disponibles à la vente.	Les autorités publiques ont annoncé que le produit des ventes serait utilisé principalement pour financer le plan de dépenses d'investissement de la MMRDA, notamment le programme de transport ferroviaire élaboré en collaboration avec la Banque mondiale dans le cadre du projet de transport urbain de Mumbai. Cependant, l'utilisation exacte des fonds n'a fait l'objet d'aucune communication d'informations, ni d'engagements publics.

Source : l'auteur.

Le tableau 4.5 décrit l'historique des ventes de terrains effectuées par la MMRDA à Bandra-Kurla. Les chiffres correspondent au prix par mètre carré le plus élevé obtenu lors des ventes de terrains durant l'année concernée. Le tableau illustre la croissance globale de la valeur des terrains, qui s'est fortement accélérée en 2006–2007, ainsi que la nature cyclique du marché immobilier urbain. Pendant un certain temps, à partir de 1998, la MMRDA suspendit les ventes de terrains en raison de la chute de la demande d'espaces urbains entraînée par la crise financière asiatique. En novembre 2007, une parcelle de terrain de Bandra-Kurla a été vendue pour 504 000 roupies le mètre carré (plus de 12 000 dollars par mètre carré de terrain vacant), soit le prix le plus élevé jamais enregistré en Inde. Bien qu'elles soient décrites comme des « ventes » de terrain, les transactions sont en fait des baux de 80 ans.

L'utilisation du produit des ventes foncières par la MMRDA pour financer de grands projets d'investissements en infrastructures a nécessité une évolution des pratiques institutionnelles. Dans le passé, les recettes tirées des ventes de terrains et du leasing foncier étaient versées au budget général de la MMRDA. Les rentrées de fonds et leur utilisation ne faisaient l'objet d'aucune comptabilité publique. En fait, les investissements en infrastructures ne constituaient pas une priorité particulièrement élevée dans la liste des attributions de la MMRDA. Celle-ci se considérait d'abord comme un organisme de planification responsable de l'élaboration de plans directeurs et de plans d'aménagement, ensuite comme un organisme de coordination de la planification chargé de piloter et d'approuver les aménagements du secteur privé de sorte qu'ils soient conformes aux plans, et, enfin, comme organisme de planification spécial responsable de la planification et de la mise en œuvre détaillées de l'utilisation des sols dans les zones choisies, telles que Bandra-Kurla.

La loi régissant la MMRDA n'a été amendée qu'en 2003 pour permettre à l'Autorité d'exécuter des projets d'infrastructure majeurs dans le Grand Mumbai. L'accent étant mis sur les investissements en infrastructures, il devint urgent de vendre des terrains à Bandra-Kurla pour dégager les fonds nécessaires au

**Tableau 4.5 Ventes de terrains par l'Autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbai dans le complexe de Bandra-Kurla à Mumbai (Inde)**

Année et utilisation	Prix du mètre carré
1993	30 000 roupies
1995 (bourse du diamant)	42 500 roupies
1998	Suspension des ventes en raison de la crise financière asiatique
2000 (Citibank)	86 000 roupies
Janvier 2006 (centre de conférences)	153 000 roupies
Novembre 2007 (complexe commercial et parc de stationnement)	504 000 roupies

Source : l'auteur.

financement de ces investissements. La MMRDA a annoncé que le produit des ventes foncières serait consacré principalement au financement du programme de transport urbain que Mumbai a conçu avec la Banque mondiale et qui comprend notamment un ambitieux projet ferroviaire urbain dont le lancement était prévu pour 2008. Toutefois, l'utilisation des fonds ne fait toujours pas l'objet d'une comptabilité publique et aucun budget n'est publié pour décrire les sources et l'utilisation projetées des fonds dans le cadre des projets d'investissement de la MMRDA.

### *L'expérience peut-elle être reprise ailleurs ?*

Est-il possible d'appliquer l'exemple de la MMRDA à d'autres endroits ? La hausse spectaculaire des prix fonciers urbains en Inde a fortement accru l'attention accordée aux biens fonciers détenus par les organismes d'aménagement urbain et d'autres entités publiques, ainsi que la possibilité de convertir les terrains (par l'intermédiaire du marché) en infrastructures dont le besoin se fait fortement sentir. À Mumbai, d'autres organismes publics ont commencé à faire l'inventaire des biens fonciers et à les préparer pour la vente. En novembre 2006, la société nationale des chemins de fer a créé l'Autorité d'aménagement des biens fonciers ferroviaires (*Rail Land Development Authority*) dans le but explicite de recenser l'excédent de terrain détenu par les chemins de fer et susceptible d'être vendu pour financer la modernisation du réseau ferroviaire. La vente de biens fonciers ferroviaires dans le Grand Mumbai pourrait contribuer au financement d'une partie du programme de liaison ferroviaire de Mumbai. Dans d'autres régions d'Inde, les Autorités d'aménagement urbain (*Urban development authorities*, ou UDA) ont commencé à vendre des terrains aux enchères — à tel point que les ventes foncières sont devenues une composante très importante des sources de capitaux propres des UDA dans les grandes zones métropolitaines.

Bien qu'il soit souvent dit que les recettes des ventes foncières des UDA seront consacrées aux investissements en infrastructures et à la construction de logements, l'obligation de rendre des comptes au public reste faible. Une partie indéterminée des recettes foncières continue d'être affectée aux dépenses d'exploitation des UDA. Les budgets des UDA n'identifient clairement ni les sources de fonds des subventions au logement, ni les montants investis dans l'infrastructure. L'efficacité et la responsabilisation du processus d'aménagement seraient considérablement accrues par la publication de budgets transparents décrivant les sources et utilisations des fonds, ainsi que par la publication de budgets d'exploitation et d'équipements distincts et de bilans résumant les actifs et passifs des UDA.

Un aspect paradoxal des ventes de terrains de la MMRDA — et de la plupart des autres organismes d'aménagement — est que le produit de ces ventes ne s'applique pas au profit des municipalités. Les aménagements à forte densité réalisés sur ce type d'emplacements accroissent la demande de services d'infrastructure municipaux, tels que l'approvisionnement en eau, la collecte des eaux usées, l'évacuation des eaux et l'aménagement de la voirie. Or, les UDA sont des institutions régionales qui utilisent le produit des ventes soit pour financer les investissements relevant de leur domaine de responsabilité, soit

pour alimenter le budget régional. L'État du Rajasthan est une exception : sa législation exige que 10 % de l'ensemble des recettes tirées des ventes foncières dans la zone métropolitaine de Jaipur (capitale de l'État) soient versés à la municipalité de Jaipur pour l'aider à financer les infrastructures municipales.

### **Enchères foncières aux marges des villes : Le Caire (Égypte)**

L'Égypte se caractérise par un développement très concentré. Moins de 5 % du territoire du pays sont composés de terres arables, qui peuvent être consacrées soit à l'agriculture, soit à l'aménagement urbain. Le reste du territoire est composé de déserts. Le manque de terrains aménageables a poussé les prix fonciers à des niveaux élevés, exacerbés par la grande quantité de biens fonciers publics et l'inefficacité des procédures de libération de terrains publics à des fins d'aménagement.

Comme on l'a vu au chapitre 3, Le Caire s'étend rapidement vers l'arrière-pays désertique grâce à la construction de plusieurs villes nouvelles et d'aménagements connexes. L'expansion de la zone urbaine est rendue possible par le prolongement des systèmes d'infrastructures de base, notamment l'approvisionnement en eau et les accès routiers. Le choix de l'emplacement des villes nouvelles est du ressort des autorités publiques chargées de la planification, mais ce sont les promoteurs privés qui investissent dans le logement et les installations commerciales et industrielles. Jusqu'à une période récente, les terrains publics étaient généralement cédés par le biais de négociations privées. Les entités auxquelles l'administration vendait des terrains et accordait l'autorisation de procéder à des aménagements réalisaient d'énormes bénéfices.

#### ***Historique du projet et contexte institutionnel***

En 2004, l'Égypte a lancé une « initiative de gestion des actifs publics ». Dans une certaine mesure, cette initiative rebaptisait un programme de privatisation qui n'avait pas donné les résultats attendus et suscitait une opposition générale dans la société. Toutefois, le nouveau programme (géré par le ministère des Investissements plutôt que par l'ancien ministère des Entreprises publiques) visait à procéder à l'examen exhaustif de l'ensemble des actifs inscrits dans les portefeuilles des ministères. Son objectif était d'évaluer la contribution économique de chaque actif à l'exécution des fonctions essentielles des ministères et à déterminer si cette fonction pouvait être accomplie plus efficacement par la vente des actifs et le redéploiement du produit de la vente dans des activités correspondant mieux aux missions fondamentales. Grâce à cette approche, l'accent a été mis moins sur ce que le secteur privé pouvait tirer de la privatisation des actifs publics et davantage sur ce que le secteur public pouvait tirer d'une meilleure gestion de ses actifs, y compris sous la forme de la monétisation de certains d'entre eux lorsqu'elle est dans l'intérêt de l'organisme public concerné. Les actifs publics devaient être vendus selon des mécanismes transparents et concurrentiels, tels que les enchères publiques chaque fois que cela était possible.

La vente aux enchères par le ministère du Logement, des Services publics et de l'Aménagement urbain, en mai 2007, de terrains dont l'aménagement avait été approuvé dans le cadre de la construction de villes nouvelles dans l'est du

Caire s'inscrit dans ce processus. Les parcelles de terrain étaient vendues par lots de grande taille à des fins d'aménagement à long terme ; une vente portait sur 6,3 millions de mètres carrés de terrains, achetés par la compagnie Damac Holding des Émirats arabes unis. Un résumé du projet figure au tableau 4.6.

La vente de terrains aux enchères par le ministère se situe au carrefour du programme égyptien de gestion des actifs et du programme gouvernemental d'aménagement des villes nouvelles. Ces deux programmes reflètent la volonté des autorités d'accroître le rôle du secteur privé dans l'activité économique en concentrant l'intervention du secteur public sur les investissements d'infrastructure, la planification et les programmes de subventions qui permettent au marché de fonctionner efficacement au profit de personnes situés à des niveaux de revenu différents.

Le programme de gestion des actifs a été lancé en 2004 par un nouveau premier ministre. Tous les ministères et organismes publics eurent pour instruction de procéder à un examen complet de leurs actifs, de prendre des décisions stratégiques pour déterminer lesquels pouvaient être vendus parce qu'ils ne correspondaient pas directement à leur mission fondamentale, et décider comment réinvestir plus efficacement les recettes tirées des ventes. Le produit des ventes d'actifs est passé de 554 millions de livres égyptiennes durant l'exercice 04 à 5,64 milliards de livres pendant l'exercice 05 et 15,1 milliards de livres au cours de l'exercice 06. Les cessions d'actifs incluait la vente de huit entreprises publiques et les participations de l'État dans 17 coentreprises, mais les cessions d'actifs ont surtout pris la forme de ventes de biens fonciers. Divers ministères procédèrent à 40 ventes de propriétés et biens fonciers entre 2004 et 2006.

Les enchères de mai 2007 donnent une idée de l'ampleur des recettes qui peuvent être dégagées des ventes foncières : les 17,6 milliards de livres égyptiennes tirés de ces ventes représentaient environ 10 % de la totalité du budget public national et équivalaient à approximativement 117 fois le produit annuel de la taxe foncière au niveau national.

### *L'expérience peut-elle être reprise ailleurs ?*

Est-il possible de reproduire l'expérience du Caire à d'autres endroits ? Les enchères foncières de mai 2007 s'inscrivent dans une politique gouvernementale à long terme qui sera certainement appliquée de façon significative ailleurs. Trois des lots fonciers qui devaient être vendus lors des enchères de 2007, et dont on estimait qu'ils produiraient 1,6 milliard de dollars de recettes, ont été retirés de la vente, car les soumissions étaient inférieures au prix minimum demandé. Ils seront remis en vente. Des organismes nationaux procèdent à des ventes de terrains dans d'autres régions d'Égypte pour lever des capitaux destinés à financer l'investissement dans l'irrigation, le développement du tourisme, le logement et les zones d'aménagement industriel. Au demeurant, la Banque mondiale indique, dans une note d'orientation adressée au Gouvernement égyptien, que la grande diversité des organismes à l'origine de la vente de biens fonciers publics, selon des règles et des réglementations en matière de détermination des prix très diverses, est contraire à une bonne gestion des actifs fonciers. Elle a recommandé la création d'un ministère dont la mission serait de vendre les terrains selon des règles bien définies.

**Tableau 4.6 Résumé du projet d'enchères foncières au Caire (Égypte)**

Organisme d'exécution	Description du projet	Accord de vente et produit de la vente	Utilisation des fonds pour les infrastructures
<p>Le ministère du Logement, des Services publics et de l'Aménagement urbain est responsable de la planification des villes nouvelles, ainsi que de la construction des routes principales et des réseaux principaux de services publics. Il est propriétaire des terrains vendus aux enchères.</p>	<p>Vente aux enchères de terrains désertiques dont l'aménagement a été approuvé dans le cadre de la construction de villes nouvelles. L'aménagement des terrains a été autorisé pour la construction de logements et à des fins commerciales.</p>	<p>Les parcelles ont été vendues en mai 2007 à des prix situés entre 750 et 1 400 livres égyptiennes par mètre carré (entre 140 et 260 dollars). Le produit total des ventes s'est monté à 3,12 milliards de dollars. Les acheteurs étaient principalement des promoteurs des Émirats arabes unis et d'Arabie saoudite.</p>	<p>Les acheteurs privés sont responsables de la construction des infrastructures internes. Le ministère du Logement a annoncé que le produit des ventes serait consacré à d'importants investissements d'infrastructure, notamment la construction d'une route d'accès à quatre voies reliant les terrains d'implantation au boulevard périphérique du Caire, et au financement de subventions au logement en faveur des ménages à revenu modeste.</p>

Source : l'auteur.

Comme dans les autres cas examinés dans le présent chapitre, les ventes de terrains auxquelles les autorités nationales procèdent à l'extérieur du Caire n'ont pas produit de recettes pour l'amélioration ou le prolongement des services d'infrastructure municipaux dans la ville existante. Les autorités chargées de l'administration des villes égyptiennes possèdent elles-mêmes d'importants biens fonciers et ont reçu l'instruction d'appliquer des programmes de gestion des actifs fonciers similaires à celui qui est mis en œuvre au niveau national.

### **Vente et aménagement de terrains à Fort Bonifacio : zone métropolitaine de Manille (Philippines)**

La ville connue sous le nom de Bonifacio Global City est le fruit d'un partenariat public-privé inhabituel en matière d'aménagement foncier et d'investissements en infrastructures. Fort Bonifacio fut une base militaire américaine jusqu'en 1949, année durant laquelle l'installation et d'autres bases américaines des Philippines furent rendues à l'État philippin. Fort Bonifacio est situé dans une partie très prisée de la zone métropolitaine de Manille, entre deux quartiers d'affaires, Makati et Ortigas.

En 1992, les Philippines adoptèrent un texte de loi (Republic Act n° 7227) visant à « accélérer la reconversion des bases militaires en d'autres usages productifs ». La loi autorisait la vente de terrains (notamment ceux des bases militaires de la zone métropolitaine de Manille), prévoyait la reconversion des bases Subic et Clark de l'île de Luzon en zones économiques spéciales et créait un organisme chargé de la reconversion des bases (*Bases Conversion Development Authority*, ou BCDA) et doté de tous les pouvoirs d'un organisme d'aménagement et de planification économiques. En 1995, à l'occasion de ce qui fut appelé le « marché du siècle », la BCDA créa une coentreprise avec un groupe privé pour aménager une section de Fort Bonifacio d'une superficie de 150 hectares. La BCDA a vendu une participation de 55 % dans les 150 hectares pour 30,4 milliards de pesos philippins (environ 800 millions de dollars de l'époque) à une société nouvellement formée et possédée conjointement, la Fort Bonifacio Development Corporation. La participation privée dans la société fut cédée par la suite à Ayala Land et à une filiale du groupe Campos, deux des plus grandes entreprises commerciales du pays. La base aérienne de Villamor, située elle aussi dans la zone métropolitaine de Manille, a été vendue à d'autres intérêts privés.

Bonifacio Global City est la principale activité d'aménagement de la Fort Bonifacio Development Corporation. La ville est devenue un quartier d'affaires de premier plan. L'aménagement, qui avait été ralenti dans un premier temps par la crise financière asiatique, s'est fortement accéléré ces dernières années. Un résumé du projet figure au tableau 4.7.

#### ***Historique du projet et contexte institutionnel***

La loi régissant l'organisme chargé de la reconversion des bases militaires est le fruit d'une remarquable vue à long terme en matière d'aménagement et de planification. Sans une intervention législative, les terrains non aménagés des bases militaires auraient sans doute été utilisés de façon illégale. La BCDA est

**Tableau 4.7 Résumé des ventes et aménagements de terrains à Fort Bonifacio dans la zone métropolitaine de Manille (Philippines)**

Organisme d'exécution	Description du projet	Accord de vente et produit de la vente	Utilisation des fonds pour les infrastructures
<p>La <i>Bases Conversion Development Authority</i> (BCDA) est chargée de reconverter les anciennes bases militaires américaines en usages productifs et est autorisée à vendre et aménager les anciens terrains militaires de la zone métropolitaine de Manille.</p>	<p>La BCDA a créé une coentreprise avec des partenaires privés pour aménager une partie de Fort Bonifacio, dernière grande étendue de terrains non aménagés de la zone métropolitaine de Manille. L'emplacement est aménagé comme zone d'affaires internationale haut de gamme sous le nom de Bonifacio Global City.</p>	<p>La BCDA a vendu 150 hectares de terrains à la coentreprise nouvellement créée, Fort Bonifacio Development Corporation, pour 30,4 milliards de pesos philippins. La BCDA a conservé une participation économique de 45 % dans la coentreprise de développement, gérée par les partenaires privés.</p>	<p>Le produit initial a été réparti de la façon suivante : 50 % pour les investissements en infrastructures dans les zones économiques spéciales de Subic et Clark, 32,5 % pour la modernisation des forces armées et les logements militaires, 4 % pour des logements destinés aux sans-abri, 2,5 % pour les municipalités de Makati, Taguig et Pateros, et 10 % pour le budget public général. Les investissements d'infrastructure dans les zones économiques spéciales de Subic et Clark sont terminés, et la BCDA contribue au financement d'une route à quatre voies d'une longueur de 94 kilomètres reliant les deux emplacements dans le cadre de l'aménagement régional de Luzon. Le plan directeur de Bonifacio Global City prévoit 98 milliards d'investissements en infrastructures au cours des cinq prochaines années qui seront financés par la coentreprise.</p>

Source : l'auteur.

avant tout un programme de développement économique. À Bonifacio City, elle a créé un deuxième centre d'affaires international au sein de la zone métropolitaine de Manille. Les deux zones économiques spéciales (SEZ) financées par le programme, Subic et Clark, ont renforcé le développement économique de la région centrale de Luzon. La majeure partie des investissements d'infrastructure financés par les ventes de terrains a eu lieu soit dans le centre de Luzon, soit dans le cadre de l'aménagement de Bonifacio Global City. Seulement une faible partie du produit des ventes a contribué aux investissements dans les infrastructures de services de base à l'échelle municipale.

Comme dans la plupart des ventes de terrains de grande ampleur, l'affectation du produit des ventes a suscité la controverse. La loi portant création de la BCDA stipulait comment le produit des ventes initiales de terrains des bases militaires de la zone métropolitaine de Manille devait être affecté :

- Investissements d'infrastructure dans les SEZ de Subic et Clark : 50 %
- Modernisation des forces armées et logements militaires : 32,5 %
- Logements pour les sans-abri : 5 %
- Produit partagé entre les municipalités de Makati, Pateros et Taguig : 2,5 %
- Budget public général : 10 %.

La majeure partie du produit des ventes a été déposée au trésor public, ce qui a amené certains à se demander si l'administration avait suivi alors les règles d'affectation définies par la loi sur la BCDA. Les familles militaires, notamment, ont fait valoir qu'elles n'avaient pas reçu d'indemnités adéquates en contrepartie de l'abandon des logements des bases militaires. Une association de retraités militaires refusa de quitter les logements et poursuivit l'administration en justice sur cette question. En janvier 2007, la cour suprême des Philippines rendit un jugement dans lequel elle qualifiait le groupe de « squatters professionnels » et affirmait que la loi autorisait des « évictions sommaires » lorsque les projets d'infrastructure publics nécessitaient la conversion de biens à des fins d'aménagement.

### *L'expérience peut-elle être reprise ailleurs ?*

Est-il possible de reproduire l'expérience de Fort Bonifacio dans d'autres endroits ? À l'intérieur de la zone métropolitaine de Manille, il est quasiment certain que l'expérience réalisée jusqu'ici sera reproduite et accélérée. Bonifacio Global City a franchi avec succès la phase de décollage grâce à la construction de nombreuses tours d'immeubles en copropriété, de bâtiments commerciaux abritant des sociétés internationales, de diverses écoles internationales et d'autres établissements d'enseignement, d'un centre commercial haut de gamme, de l'ambassade de Singapour, ainsi que de bars et clubs chics. Seulement une petite partie du terrain d'implantation a été couverte, le reste des constructions devant être réalisé durant la décennie à venir. L'aménagement des autres anciennes bases militaires de la zone métropolitaine de Manille ne fait que commencer ; il comprend notamment la reconversion de la base aérienne de Villamor en deuxième aéroport international de la zone métropolitaine et l'aménagement des terrains avoisinants.

L'expérience de la BCDA, en outre, est un modèle prometteur pour les autres villes abritant de grandes bases militaires situées en zone urbanisée. Les terrains militaires représentent la plus grande partie des biens fonciers publics de villes telles que Delhi et Dhaka. Compte tenu du prix très élevé de ces terrains, il est bon de se demander si les activités militaires pourraient être exercées tout aussi bien ailleurs et donc être déplacées de manière à libérer des terrains urbains en faveur du développement économique.



## 5.

# CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉFLEXIONS

Le financement basé sur les biens fonciers est devenu une composante importante du financement des infrastructures urbaines, notamment là où les villes connaissent une croissance rapide. La résurgence du financement par le foncier est tellement récente qu'elle a suscité étonnamment peu d'attention. Le tableau 5.1 résume certains exemples de financement reposant sur le foncier mentionnés dans le présent ouvrage et compare l'ampleur des financements avec d'autres sources de fonds pour dépenses en capital ou avec les dépenses en capital totales.

Les avantages potentiels du financement par le foncier vont au-delà de la production de recettes. Comme composante d'un assortiment de financements des investissements, le financement par le foncier complète l'emprunt. La plupart des techniques de financement par le foncier produisent des recettes immédiates et permettent donc de réduire le recours à l'endettement et d'atténuer les risques liés au futur service de la dette. Plusieurs entités publiques examinées dans le présent ouvrage — Cali (Colombie), Istanbul (Turquie) et Transnet (Afrique du Sud) — ont eu recours aux ventes de terrains parce qu'elles s'étaient excessivement endettées et n'avaient plus accès au marché de la dette commerciale. Ailleurs, la réglementation nationale interdisait à certaines villes d'emprunter afin de réduire les risques financiers au niveau infranational. Même lorsqu'il est possible de contracter des emprunts au niveau local, le financement immédiat d'infrastructures grâce au financement par le foncier accroît la souplesse de l'assortiment des financements des investissements.

De surcroît, un système de financement par le foncier bien conçu renforce l'efficacité des marchés fonciers urbains. Les taxes sur l'impact contribuent

**Tableau 5.1 Ampleur du financement par le foncier dans quelques projets de pays en développement**

Lieu et activité	Montant du financement par le foncier et emploi des fonds	Ampleur comparative
<p><b>Le Caire, Rép. arabe d'Égypte</b> : vente aux enchères de terrains désertiques pour la construction de villes nouvelles (mai 2007, 2 100 hectares).</p>	<p>3,12 milliards de dollars : les fonds serviront à couvrir le coût des infrastructures internes et de la construction d'une route entre le terrain d'implantation et le boulevard périphérique du Caire.</p>	<p>117 fois le total des impôts fonciers urbains perçus dans le pays ; équivaut à environ 10 % du total des recettes des administrations publiques nationales.</p>
<p><b>Le Caire, Rép. arabe d'Égypte</b> : construction par le secteur privé d'infrastructures « publiques » en contrepartie du transfert gratuit de terrains désertiques à bâtir (2005–aujourd'hui).</p>	<p>1,45 milliard de dollars d'investissements privés en infrastructures internes et externes, et transfert de 7 % de terrains aménagés au secteur public pour la construction de logements destinés aux ménages à revenu modeste.</p>	<p>Le projet fournira divers services d'infrastructures urbaines sur plus de 3 300 hectares de terrains nouvellement aménagés sans que le secteur public ait à supporter un coût financier.</p>
<p><b>Mumbai, Inde</b> : vente aux enchères de terrains dans le nouveau centre financier de la ville (janvier 2006, novembre 2007, 13 hectares) par l'Autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbai (MMRDA).</p>	<p>1,2 milliard de dollars : les fonds serviront principalement à financer les projets du plan de transport régional métropolitain.</p>	<p>10 fois les dépenses d'équipement de la MMRDA durant l'exercice 05 ; 3,5 fois la valeur totale des obligations municipales émises par l'ensemble des administrations locales urbaines et des services publics locaux en Inde durant la décennie écoulée.</p>
<p><b>Bangalore, Inde</b> : projet de vente d'excédents de terrain pour financer l'accès routier au nouvel aéroport construit dans le cadre d'un partenariat public-privé.</p>	<p>500 millions de dollars ou plus ; projet suspendu ; apparemment, les terrains seront plutôt utilisés pour la construction d'immeubles de bureaux publics et d'espaces industriels par l'État.</p>	<p>Selon les estimations, le produit minimum de la vente des terrains était bien supérieur au coût de la construction de la route et de l'acquisition de l'emprise ; situation actuelle : pas de routes d'accès à l'aéroport.</p>

(à suivre)

**Tableau 5.1 Ampleur du financement par le foncier dans quelques projets de pays en développement (suite)**

Lieu et activité	Montant du financement par le foncier et emploi des fonds	Ampleur comparative
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 parapublic des transports (novembre 2006)	1 milliard de dollars, qui servira à recapitaliser Transnet et à appuyer ses investissements dans les infrastructures de transport essentielles.	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 élaboré en 2006.
Bogotá, Colombie : prélèvements sur les plus-values, <i>contribución de valorización</i> .	1 milliard de dollars perçu en 1997–2007 ; 1,1 milliard de dollars prévu pour 2008–2015 ; les fonds sont utilisés pour financer le programme d'aménagement des rues et des ponts de la ville.	Finance 50 % des travaux d'aménagement des rues et des ponts ; autres sources de financement : 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 : l'auteur.

à orienter la croissance urbaine vers les endroits les plus aptes à l'accueillir efficacement, en différenciant les niveaux d'imposition selon les coûts d'infrastructure supplémentaires engendrés par la fourniture de services de base aux terrains d'implantation. Comme le montrent les exemples examinés dans l'ouvrage, les ventes de terrains par les autorités publiques sont généralement motivées autant par la volonté de produire des recettes pour financer les investissements d'infrastructure que par le désir d'accélérer la réalisation de grands projets essentiels au développement économique.

Une gare routière centrale abandonnée (Istanbul), des terrains marécageux asséchés (Mumbai), des installations industrielles très polluantes (Chine) ou une base militaire vide (Manille) peuvent devenir, grâce à l'investissement privé, d'importants foyers de croissance. Chacune de ces initiatives comprend un partenariat public-privé dans le cadre duquel le secteur public échange des terrains contre des recettes destinées à financer les investissements en infrastructures publiques *et* accélérer les investissements privés essentiels. Enfin, les instruments de financement par le foncier permettent d'établir des prix fonciers basés sur le marché qui contribuent à orienter le développement efficace des zones urbaines et peuvent appuyer la mise en place d'une assiette de calcul pour les impôts sur la propriété foncière.

### **Opportunités en matière de politique publique**

Le financement par le foncier en est encore à un stade précoce. Les autorités nationales, les collectivités locales et les organisations internationales peuvent collaborer de nombreuses manières pour accroître l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre de cet instrument :

- *Définir des principes directeurs clairs pour les enchères de biens fonciers publics.* Les montants financiers en jeu dans les enchères foncières sont importants, de même que la différence entre des enchères efficaces et des enchères improvisées — ou l'absence d'enchères. L'évaluation par la Banque mondiale de l'urbanisation en Éthiopie, par exemple, a révélé que les biens fonciers vendus aux enchères étaient cédés à des prix 2 à 80 fois plus élevés que les terrains vendus par le biais des négociations administratives. En République arabe d'Égypte, les enchères de terrains ont multiplié par dix le produit des ventes de biens fonciers par rapport aux ventes administratives antérieures de terrains similaires. Les organisations internationales ont aidé les pays à utiliser plus efficacement le marché dans le domaine de la passation de marchés, mais il est possible de faire beaucoup plus pour aider les pays à utiliser efficacement l'instrument des enchères pour vendre des avoirs fonciers. On dispose maintenant de suffisamment d'expérience en ce qui concerne les enchères foncières dans les pays en développement pour élaborer un ensemble de pratiques optimales sur la préparation et la réalisation de ces enchères.
- *Élaborer des stratégies de gestion des biens fonciers.* Avant de vendre des terrains, les municipalités et autres organismes publics devraient a) procéder à l'inventaire de l'ensemble des biens fonciers publics situés dans la zone urbaine concernée, b) établir la valeur commerciale de toutes les parcelles importantes et c) prendre des décisions stratégiques au sujet des parcelles : le secteur public doit-il continuer à les utiliser de la même façon ? Faut-il les vendre au secteur privé ? Faut-il que des partenaires publics et privés les aménagent conjointement ? Faut-il les utiliser à d'autres fins publiques ? En matière de gestion stratégique des avoirs fonciers, des pays comme l'Égypte et l'Afrique du Sud ont établi des antécédents qui peuvent servir de base à la définition d'orientations dans d'autres pays ou d'autres zones urbaines.

- *Définir des règles stables et équitables en matière d'expropriation.* S'agissant du financement urbain tiré des biens fonciers, la question la plus controversée et potentiellement la plus déstabilisante est l'acquisition de terrains privés ou collectifs en application de pouvoirs d'expropriation ou d'autres contraintes légales. La capacité du secteur public à financer les infrastructures grâce à l'appréciation des terrains dépend en partie de sa capacité, d'une part, à acquérir davantage de terrains que n'en requiert le projet d'infrastructure lui-même, d'autre part à acheter des terrains à un prix qui n'inclut pas la capitalisation des effets bénéfiques escomptés du projet d'infrastructure. À l'époque d'Henry George (1879, 1884), l'augmentation de la valeur des terrains due aux investissements publics était clairement considérée comme la propriété du secteur public et donc sujette à une récupération des plus-values foncières par les autorités fiscales. À l'heure actuelle, les droits sur l'appréciation des biens fonciers sont très disputés. Les agriculteurs, les promoteurs, les habitants des bidonvilles et les spéculateurs fonciers, ainsi que l'administration publique, revendiquent les plus-values foncières engendrées par les investissements publics. La volonté du secteur public de maximiser les rendements de l'acquisition et de la vente de terrains a parfois donné lieu à des procédures d'expropriation abusives qui ne prennent pas en compte les revendications des autres parties. La poursuite de la pratique consistant à financer les investissements d'infrastructure grâce aux biens fonciers exige l'adoption de lois définissant clairement l'utilisation du principe du domaine éminent, les indemnités qui doivent être versées et les procédures de résolution des conflits. Des pays ont acquis de l'expérience dans ce domaine : il serait utile de la répertorier et de l'évaluer pour guider les choix qui doivent être faits dans le cadre de l'élaboration des politiques nationales.
- *Identifier de possibles modifications des prélèvements sur les plus-values et des taxes sur l'impact comme instruments de financement des infrastructures.* La modification de la *contribución de valorización* en Colombie montre combien il est important de modifier de façon pratique les techniques traditionnelles de financement par le foncier pour qu'elles soient encore applicables à notre époque. Le prochain défi concernera sans doute l'application pratique des taxes sur l'impact. Dans les pays en développement, les villes peinent à définir les taxes d'équipement qu'il convient d'imposer sur les nouvelles constructions pour couvrir une partie du coût des investissements d'infrastructure et renforcer les modes d'aménagement souhaités.

Le tableau 5.2 résume les différents instruments de financement basé sur les biens fonciers examinés dans le présent ouvrage, ainsi que les mesures nécessaires à l'efficacité de leur mise en œuvre. Les instruments sont classés dans un ordre approximatif et croissant de difficulté d'application dans le monde réel. Naturellement, un tel ordre n'est pas universel. La possibilité d'appliquer telle ou telle technique dépend du contexte politique de la nation concernée et des précédents juridiques relatifs à l'utilisation de divers types de frais basés sur le foncier.

Tableau 5.2 Instruments de financement reposant sur le foncier

Instrument	Description	Impératifs majeurs	Degré de difficulté générale
Contributions des promoteurs	Les promoteurs construisent sur place des infrastructures à l'échelle du quartier et à leurs propres frais.	Réglementation claire ; capacité de planification et de mise en œuvre pour relier l'infrastructure du promoteur aux réseaux publics.	Relativement simple
Vente ou leasing de terrains publics	Les actifs fonciers publics sont vendus et le produit de la vente est consacré au financement d'investissements d'infrastructure.	Inventaire des actifs fonciers, évaluation au prix du marché et décisions stratégiques sur l'utilisation optimale du produit de la vente ; ventes publiques des terrains.	Compétences techniques nécessaires pour l'évaluation et l'inventaire initiaux ; peut être difficile d'un point de vue institutionnel lorsque l'organisme propriétaire des terres ne profite pas directement de leurs ventes.
Partenariats public-privé : investissements privés dans les infrastructures « publiques »	Les promoteurs construisent des infrastructures « publiques » en échange de terrains.	Mêmes informations et analyses que pour les ventes de terrains ; peuvent accélérer les investissements privés aux pôles de croissance majeurs ; les procédures de sélection concurrentielle deviennent cruciales.	Plus simples qu'un grand nombre d'autres formes de partenariats public-privé ; risque de transactions non transparentes ou corrompues entre le secteur public et les promoteurs.
Prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration)	Le secteur public prélève sous forme de taxes une partie des plus-values foncières résultant de projets d'infrastructures.	Ils sont difficiles et coûteux à administrer par parcelle ; la méthode simplifiée adoptée par Bogotá est très prometteuse.	Très indiqués pour les pays qui ont une tradition de prélèvement sur les plus-values — par exemple les pays d'Amérique latine de tradition espagnole.

(à suivre)

**Tableau 5.2 Instruments de financement reposant sur le foncier (suite)**

Instrument	Description	Impératifs majeurs	Degré de difficulté générale
Taxes sur l'impact	Les développeurs prennent en charge, à l'échelle du système, le coût de la construction des infrastructures nécessaires à la croissance urbaine.	De solides capacités de planification et d'analyse sont requises pour identifier les conséquences financières des aménagements à divers endroits ; solide exécution des plans d'investissements publics.	Il est nécessaire d'élaborer des démarches simplifiées intégrant le concept fondamental consistant à récupérer les coûts hors chantier de la croissance urbaine, sans imposer d'exigences techniques écrasantes.
Acquisition et ventes d'excédents de terrain	Le secteur public acquiert des terrains à proximité du terrain d'implantation du projet d'infrastructure et les vend en réalisant un bénéfice lorsque le projet est terminé et que la valeur foncière s'est accrue.	Un accord, au plan de la société, doit préciser qui est supposé tirer parti des plus-values foncières résultant des infrastructures publiques : le propriétaire foncier initial, l'organisme budgétaire public, les occupants déplacés ou d'autres ayants droit.	Techniquement, il s'agit d'une des options les plus simples ; la difficulté consiste toutefois à parvenir à un accord sur un exercice satisfaisant de l'expropriation.

Source : l'auteur.

## Risques et limites du financement par le foncier

Il convient de terminer par un rappel des risques et des limites du financement des infrastructures à partir des biens fonciers. Trois risques méritent d'être soulignés :

*Les marchés fonciers urbains sont instables et les transactions récentes peuvent être le signe d'une bulle foncière.* Il est impossible que les prix fonciers urbains continuent d'augmenter de 20 à 30 % par an dans les pays en développement. Les prix ont été volatils dans le passé et le seront à l'avenir. Dans les villes des pays en développement, les prix fonciers reflètent la situation économique mondiale actuelle, notamment le coût et la disponibilité du crédit et le recyclage des pétrodollars. Dans le cas des transactions résumées au tableau 5.2, les acheteurs de terrains du Caire, de Cape Town et d'Istanbul étaient tous des investisseurs de Dubai, du Qatar ou d'Arabie saoudite. En mars 2008, l'Autorité d'aménagement de la région métropolitaine de Mumbai a organisé une vente aux enchères de terrains à Bandra-Kurla, lors de laquelle les prix offerts pour deux des cinq parcelles mises en vente n'ont pas atteint le prix minimum demandé ; les prix ont baissé par rapport à leur niveau de novembre 2007. Les autorités chinoises ont pris des mesures délibérées pour freiner les marchés fonciers urbains par crainte d'une spéculation excessive et de répercussions sur l'inflation.

La volatilité des prix fonciers urbains fait partie de la réalité du marché. Face à ce risque, une protection concrète consiste tout d'abord à considérer clairement les produits des ventes foncières comme des recettes en capital ponctuelles qui doivent être consacrées à des projets d'infrastructure ponctuels. Les risques sont accrus lorsque l'on extrapole les tendances récentes en matière de prix fonciers pour élaborer les projets d'investissement en capital des années à venir ; le risque est encore plus grand si l'on utilise une partie des financements tirés du foncier pour financer les budgets d'exploitation.

*Les ventes foncières manquent souvent de transparence et de responsabilisation.* La plupart des ventes foncières ont lieu hors budget. L'utilisation des recettes fait rarement l'objet de comptes rendus publics. L'ampleur des montants en jeu invite à la corruption et à l'accaparement institutionnel par l'organisme chargé de la vente au détriment d'autres priorités. Il est possible d'atténuer ce risque en publiant les budgets et les bilans dans lesquels sont précisées la source et l'utilisation des fonds des organismes publics, y compris ceux qui proviennent de transactions foncières. Les lois spéciales qui affectent le produit de ventes foncières aux budgets d'équipement peuvent constituer une protection contre le détournement de recettes vers les budgets d'exploitation. Les lois stipulant que les biens fonciers publics doivent être vendus lors d'enchères publiques réduisent le risque de transactions corrompues avec les promoteurs fonciers privés.

*Il peut se révéler nécessaire de prendre des mesures particulières pour faire en sorte que le financement basé sur le foncier contribue au financement des investissements dans les services municipaux de base.* Comme le montrent les exemples cités dans l'ouvrage, le financement par le foncier est le plus souvent utilisé pour financer des projets de transports urbains ou les infrastructures nécessaires à l'aménagement de terrains à la périphérie des villes. Il est moins fréquemment utilisé pour financer les investissements dans les services

d'infrastructure de base existants, tels que l'entretien ou la modernisation des réseaux d'approvisionnement en eau, d'évacuation des eaux usées ou de collecte des déchets solides. Cela s'explique en partie par le fait que les services d'alimentation en eau et d'autres services de base, contrairement aux services de transport ou d'aménagement, ne sont généralement pas propriétaires d'excédents de biens fonciers susceptibles d'être vendus ou aménagés. La distinction est moins importante là où les autorités municipales sont responsables de la fourniture de la totalité des services d'infrastructure. Les budgets étant fongibles, le financement de certains projets d'investissement par les recettes tirées du foncier devrait libérer des fonds pour financer les investissements dans les services de base. Toutefois, l'expérience montre que les propriétaires institutionnels de biens fonciers publics sont réticents à partager le produit des ventes avec d'autres, y compris d'autres entités de leur propre administration. Ce problème peut être résolu soit par une réforme de la gouvernance visant à mettre en place un budget d'équipement consolidé, soit par un accord de partage affectant automatiquement une partie du produit du financement par le foncier aux organismes municipaux responsables des services de base.



---

## RÉFÉRENCES

---

- Altschuler, Alan A. et José A. Gómez-Ibáñez, avec Arnold M. Howitt. 1993. « *Regulation for Revenue: The Political Economy of Land Use* ». Washington : Brookings Institution.
- Amin, Khaled. 2006. « Alexandria Fiscal Profile ». Rapport rédigé pour la Banque mondiale, Washington.
- Archer, R. W. 1976. « The Sydney Betterment Levy, 1969–1973: An Experiment in Functional Funding for Metropolitan Development ». *Urban Studies* 13 (3): 339–42.
- Atisreal et Geofutures. 2005. « Property Values Study: Assessing the Changes in Value Attributable to the Jubilee Line Extension ». Rapport rédigé pour Transport for London.
- Azuela, Antonio, en collaboration avec Carlos Herrera. 2007. « Taking Land around the World: International Trends in the Expropriation of Land for Urban and Infrastructure Projects ». Document présenté au symposium de la Banque mondiale sur la recherche urbaine, « Urban Land Use and Urban Land Markets », Washington. Mai.
- Banque mondiale. 2006. « *Egypt Public Land Management Study* ». 2 volumes. Washington : Banque mondiale.
- . 2007. « Ethiopia Urbanization Study ». Projet. Banque mondiale, Washington.
- . 2008. « Turkey: Istanbul Financial Note ». Banque mondiale, Washington.
- Barker, Kate. 2004. *Review of Housing Supply*. Londres : Trésor public de Sa Majesté.
- . 2006. *Review of Land Use Planning*. Londres : Trésor public de Sa Majesté.
- Bertaud, Alain. 2007. « Land Leasing and Sales to Finance the Capital Cost of Infrastructure in China and Elsewhere: Implementation Issues ». Banque mondiale, Washington.

- Bowles, Liza K. et Arthur C. Nelson. 2007. « *Impact Fees: Equity and Housing Affordability; A Guidebook for Practitioners* ». Washington : U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Brueckner, Jan K. 1997. « Infrastructure Financing in Urban Development: The Economics of Impact Fees ». *Journal of Public Economics* 66 (3) : 383–407.
- . 2001. « Urban Sprawl: Lessons from Urban Economics ». Dans « *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs: 2001* », William G. Gale et Janet Rothenberg Pack (directeurs de la publication). Washington : Brookings Institution.
- Burrows, Edwin G. et Mike Wallace. 1999. « *Gotham: A History of New York City to 1898* ». New York : Oxford University Press.
- Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP). 1996. « *Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study* ». Bangkok : CESAP.
- Doig, Jameson W. 2001. « *Empire on the Hudson: Entrepreneurial Vision and Public Power; The Port Authority of New York* ». New York : Columbia University Press.
- Duncan Associates. 2007. « National Impact Fee Survey », 2007. <http://www.impactfees.com>.
- El Kovedia, Hazem et Mostafa Madbourly. 2007. « Tackling the Shelter Challenge of Cities: Cairo, Egypt ». Banque mondiale, Washington.
- Froes, Marilda et Jorge M. Robelo. 2006. « Urban Operations and the São Paulo Metro Line 4 ». Document rédigé pour la Banque mondiale, Washington.
- Fu, Gao Guo. 2007. « Urban Infrastructure Investment and Financing in Shanghai ». Dans « *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland, and South Africa* », George E. Peterson et Patricia Clarke Annez (directeurs de la publication). Londres : Banque mondiale et Sage Publications.
- Furtado, Fernanda et Pedro Jorgenson. 2006. « Value Capture in Brazil: Issues and Opportunities » [en portugais]. Rapport rédigé pour la Banque mondiale, Washington.
- Gdesz, Miroslaw. 2005. « Adjacency Levies in Poland: Main Problems ». Document présenté à la conférence intitulée « From Pharaohs to Geoinformatics », Global Spatial Data Infrastructure, Le Caire (Égypte). Avril.
- George, Henry. 1879. « *Progress and Poverty* ». Réimpression, New York : Robert Schalkenbach Foundation, 1987.
- . 1884. « *The Land Question* ». Réimpression, New York : Robert Schalkenbach Foundation, 1987.
- Ghosh, Asha. 2006. « Banking on the Bangalore Dream ». *EPW Commentary*, 25 février.
- Gihring, Thomas A. et Jeffrey J. Smith. 2006. « Financing Transit Systems through Value Capture: An Annotated Bibliography ». *American Journal of Economics and Sociology* 65 (3 juillet) : 751–86.

- Hagman, Donald G. et Dean J. Misczynski (directeurs de la publication), 1978. « *Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation* ». Washington : Planners Press.
- Harvey, David. 2003. « *Paris, Capital of Modernity* ». Paris : Routledge.
- Hass-Klau, Carmen. 2006. « Evidence of Price Premiums at Public Transport Stations in Several European Metropolitan Areas ». Université de Wuppertal, Allemagne.
- Heim, Carol E. 1990. « The Treasury as Developer-Capitalist? British New Town Building in the 1950s ». *Journal of Economic History* 58 (4 décembre) : 903–24.
- Heno González, Gloria. 2005. « Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá ». *Café de las ciudades* 4 (35 septembre) : non publié.
- Hong, Yu-Hung et Barrie Needham (directeurs de la publication), 2007. « *Analyzing Land Adjustment: Economics, Law, and Collective Action* ». Cambridge (États-Unis) : Lincoln Institute of Land Policy.
- Ingram, Gregory K. 2007. « Prioridades para el desarrollo urbano ». Document présenté au « Seminario 10 años de la ley 388 de 1997: Sus aportes al ordenamiento y de la consolidación de política de suelo », Université nationale de Colombie, Institut d'études urbaines, Bogota. 24–25 mai. <http://www.territoriosuelo.org>.
- Jaramillo, Samuel. 2001. « *The Betterment Levy and Participation in Land Value Increments: The Colombian Experience* ». Cambridge (États-Unis) : Lincoln Institute for Land Policy.
- Jones Lang LaSalle. 2004. « Land and Property Value Study: Assessing the Change in Land and Property Values Attributable to the Jubilee Line Extensions ». Rapport rédigé pour Transport for London.
- Kaganova, Olga et James McKellar (directeurs de la publication), 2006. « *Managing Government Property Assets: International Experiences* ». Washington : Urban Institute.
- KPMG. 2006. « *India's Airports: Now Boarding for Growth* ». Mumbai : KPMG.
- Marchand, Bernard. 1993. « *Paris: Histoire d'une ville ; XIXe–XXe siècle* ». Paris : Éditions du Seuil.
- Massa-Gille, Geneviève. 1973. « *Histoire des emprunts de la ville de Paris (1814–1875)* ». Paris : Commission des travaux historiques.
- Mikkelsen, Jans Kramer. 2007. « Orestad, the Generator of the Oresund Region ». Ministère des Affaires étrangères, Copenhague.
- Ming, Su et Zhao Quanhou. 2007. « China: Fiscal Framework and Urban Infrastructure Finance ». Dans « *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland, and South Africa* », George E. Peterson et Patricia Clarke Annez (directeurs de la publication). Londres : Banque mondiale et Sage Publications.
- Mitchell, Stephen R. et Anthony J. M. Vickers. 2003. « The Impact of the Jubilee Line Extension on Land Values ». Document de travail n° 035M1, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (États-Unis).

- Municipalité de Phoenix, Arizona. 2006. « *Infrastructure Financing Plan for the Development Impact Fee Areas* ». Phoenix (États-Unis) : Municipalité de Phoenix. Novembre. <http://www.phoenix.gov/PLANNING>.
- Nations Unies. 1976. « *Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements* », *Vancouver, 31 mai–11 juin 1976*. Genève : Organisation des Nations Unies.
- Peterson, George E. 2005. « Report and Recommendations on Municipal Finance Situation in Amhara and Tigray Regions ». Rapport rédigé pour la Banque mondiale et le Gouvernement éthiopien, Urban Institute, Washington.
- . 2006. « Municipal Asset Management : A Balance Sheet Approach ». Dans « *Managing Government Property Assets: International Experiences* », Olga Kaganova et James McKellar (directeurs de la publication). Washington : Urban Institute.
- . 2007. « Land Leasing and Land Sale as an Infrastructure Financing Option ». Dans « *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland, and South Africa* », George E. Peterson et Patricia Clarke Annez (directeurs de la publication). Londres : Banque mondiale et Sage Publications.
- Pinkney, David. 1957. « Money and Politics in the Rebuilding of Paris, 1860–1870 ». *Journal of Economic History* 17 (1<sup>er</sup> mars) : 45–61.
- Port Authority of New York and New Jersey. 2005. *Rapport annuel 2005*. <http://www.panynj.gov>.
- . 2006. *Rapport annuel 2006*. <http://www.panynj.gov>.
- . 2007a. *Rapport annuel 2007*. <http://www.panynj.gov>.
- . 2007b. *2007–2016 Capital Investment Plan (mis à jour)*. <http://www.panynj.gov>.
- Rajack, Robin. 2007. « Does the Ownership and Management of Public Land Matter to Market Outcomes? », document présenté au symposium urbain « Urban Land Use and Urban Markets », Banque mondiale, Washington.
- Riley, Don. 2002. « *Taken for a Ride: Trains, Taxpayers, and the Treasury* ». Londres : Centre for Land Policy Studies.
- Rojas Rojas, Arturo Fernando. 2007. « Ley 388 de 1997: Una caja de herramientas para la construcción de un territorio común: Lecciones y aprendizajes de la experiencia de Bogotá ». Document présenté à la conférence intitulée « Seminario 10 años de la ley 388 de 1997: Sus aportes al ordenamiento urbano y a la consolidación de polí-cas de suelo », Université nationale de Colombie, Institut d'études urbaines, Bogota. 24–25 mai. <http://www.territorioysuelo.org>.
- Royaume-Uni, Trésor public de Sa Majesté. 2006. « Government Response to the Communities and Local Government Committee's Report on the Planning Grant Supplement ». Londres : Trésor public de Sa Majesté.
- RTI International. 2005. « Case Study on Mobilization of Private Capital in Bogota, Colombia ». Rapport rédigé pour le Groupe de travail de la Banque mondiale sur les finances municipales, Washington.

- Saldies Barrenocha, Carmenza. 2007. « El ordenamiento territorial en Bogotá ». Document présenté à la conférence intitulée « Seminario 10 años de la ley 388 de 1997: Sus aportes al ordenamiento urbano y a la consolidación de políticas de suelo », Université nationale de Colombie, Institut d'études urbaines, Bogota. 24–25 mai. <http://www.territorioysuelo.org>.
- Salheen, Mohammed. 2006. « Cairo, Egypt ». Présentation au symposium international intitulé « New Towns as a Concept for Sustainable Development of Megacity Regions? », Université technique de Berlin, Septembre.
- Schafer, Rudolf. 2006. « New Towns as a Decongestion Strategy for Megacity Regions? The Cases of London and Cairo ». Document présenté à la conférence intitulée « New Towns as a Concept for the Sustainable Development of Megacity Regions? », Université technique de Berlin, Septembre.
- Secrétariat de la commission des infrastructures. 2006. « *Financing Plan for Airports* ». Delhi : Gouvernement indien.
- Serra, M. V., David Dowall et D. M. da Motta. 2003. « *Análise do mercado de solo urbano em metrópoles do Brasil: Recife* ». Washington : Banque mondiale, Cities Alliance, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada et Fundação de Desenvolvimento Municipal.
- Smolka, Martim. 2007. « La regulación de los mercados de suelo en América Latina: Cuestiones claves ». Document présenté à la conférence intitulée « Seminario 10 años de la ley 388 de 1997: Sus aportes al ordenamiento urbano y la consolidación de políticas de suelo », Université nationale de Colombie, Institut d'études urbaines, Bogota. 24–25 mai. <http://www.territorioysuelo.org>.
- Société financière internationale (IFC). 2008. « Bogotá Street Rehabilitation: Summary of Proposed Investment ». IFC, Washington.
- Société Orestad. 2005. *Rapport annuel 2005*. Copenhague : Société Orestad.
- . 2006. *Rapport annuel 2006*. Copenhague : Société Orestad.
- . 2007. *Rapport annuel 2007*. Copenhague : Société Orestad.
- Tapananont, Napanant, Premsiri Kaseman, Sansance Srisukre et Jarunan Suthiprapa. 1998. « A Case Study on Development Exaction for Distributor Road Construction in Bangkok ». Dans « *Proceedings of the Second International Expert Panel Meeting on Urban Infrastructure Development* », Andrea Czarnecki (directeur de la publication), 347–63. Nagoya (Japon) : Centre des Nations Unies pour le développement régional.
- Vickrey, William S. 1997. « The City as a Firm ». Dans « *The Economics of Public Services* », Martin S. Feldstein et Robert P. Inman (directeurs de la publication). Londres : Macmillan.
- Wahba, Samah. 2007. « Management of Public Land Assets in Egypt: Improving Fiscal and Economic Benefits of Land Disposition ». Banque mondiale, Washington.
- Yiu, C. Y. 2005. « The Effects of Expected Transport Improvements on Housing Prices ». *Urban Studies* 42 (1) : 113–25.
- Zegras, Christopher. 2003. « Financing Transport Infrastructure in Developing Country Cities: Evaluation of and Lessons from Nascent Use of Impact Fees in Santiago de Chile ». *Transport Research Record* 1839 (avril) : 81–88.



## ÉCO-AUDIT

### *Déclaration sur les avantages écologiques*

La Banque mondiale s'attache à préserver les forêts menacées et les ressources naturelles. Le Bureau des publications a choisi d'imprimer l'ouvrage intitulé « Exploiter la valeur des biens fonciers pour financer les infrastructures urbaines » sur papier recyclé constitué à 30 % de fibres provenant de déchets de consommation conformément aux normes recommandées par l'Initiative Green Press, une organisation à but non lucratif visant à encourager les services de publication à utiliser des fibres qui ne proviennent pas de forêts en péril. Pour plus d'informations, veuillez consulter le site [www.greenpressinitiative.org](http://www.greenpressinitiative.org).

Économies réalisées :

- Arbres : 6
- Énergie totale : 27 millions de BTU
- Gaz à effet de serre : 1,86 tonne (net)
- Eaux usées : 50 340 litres
- Déchets solides : 712 kg



Le financement d'infrastructures urbaines à partir du foncier prend de l'importance dans les pays en développement. Pourquoi est-il si difficile de financer des investissements d'infrastructure urbaine lorsque l'augmentation de la valeur des terrains est généralement supérieure au coût des investissements ?

L'ouvrage intitulé « Exploiter la valeur du foncier pour financer les infrastructures urbaines » examine la théorie qui sous-tend divers instruments de financement par le foncier, tels que les prélèvements sur les plus-values, les contributions des promoteurs, les taxes sur l'impact et l'échange de biens fonciers publics contre des infrastructures. À l'aide de nombreuses études de cas, l'ouvrage montre comment les instruments de financement basé sur le foncier ont été mis en œuvre et décrit les enseignements tirés de ces expériences. Ce guide pratique vise à accroître le rôle du financement reposant sur le foncier dans les budgets d'équipement des villes de manière à renforcer le financement des infrastructures urbaines et les marchés fonciers urbains.

---

« Cette étude montre qu'il est nécessaire de repenser les méthodes traditionnelles de financement urbain dans les pays en développement. Elle s'efforce d'expliquer pourquoi les analystes des pays développés ont généralement négligé cette source potentielle de recettes et pourquoi ce type de transactions mérite beaucoup plus d'attention. Cet ouvrage est écrit dans un style vivant et accessible sans que la rigueur de l'analyse en souffre ».

—**Robert Buckley**

*Directeur général  
Fondation Rockefeller*

« L'exploitation de la valeur des biens fonciers peut être une source très importante de financement des infrastructures. M. Peterson présente une analyse approfondie et souvent innovante. Cet ouvrage constituera une ressource précieuse pour un public inhabituellement large allant des consultants internationaux aux fonctionnaires nationaux et municipaux ».

—**Olga Kaganova**

*Co-directrice de l'ouvrage, « Managing Property Assets: International Experience » ;  
Senior Associate  
Urban Institute*



**BANQUE MONDIALE**



**PPIAF**

FONDS DE CONSEIL EN INFRASTRUCTURE PUBLIQUE-PRIVÉE

ISBN 978-0-8213-8327-8

