

## Forum économique et financier - Hanoï, 19 et 20 mars 2012

### Les outils de financement de l'aménagement -approches internationales-

Dans une économie de marché, au-delà des différences de style architectural, de taille et de densité, toutes les villes paraissent organisées, plus ou moins selon le même schéma socio-économico-spatial :

- D'un côté, des immeubles bâtis (logements, bureaux, commerces, ateliers, etc.) d'usage privatif, dont la production est financée directement ou indirectement par leurs utilisateurs respectifs, qu'il s'agisse de propriétaires occupants ou de locataires qui, à travers les loyers versés, permettent aux propriétaires d'amortir leur investissement initial.
- De l'autre, des infrastructures (voies de circulation automobiles ou ferroviaires, réseaux d'eau, d'électricité, de téléphone, d'égouts, etc.) et des équipements publics ponctuels (stations d'assainissement ou de pompage, centre de traitement des déchets, jardins, mairie, etc.) d'usage commun dont la production doit également être financée, mais par qui et comment ?

La question du financement de ces infrastructures et de ces aménagements urbains se pose de manière bien différente de celle du financement de l'immobilier, puisqu'ils contribuent à donner de la valeur aux biens immobiliers marchands qui, sans eux, seraient peu ou pas utilisables (que serait une tour de bureaux sans voie d'accès ?) mais qu'ils ne font pas l'objet d'une demande économique autonome susceptible de s'exprimer sur un marché.

### *L'inventaire flou des aménagements à financer*

Combien coûte l'aménagement des villes ? Personne ne le sait exactement. Car, pour commencer, il existe plusieurs façons de dresser l'inventaire des coûts de cette urbanisation.

Prenons l'exemple apparemment simple de l'implantation de places de stationnement automobile dans un centre urbain. Dans certaines villes, il existera un règlement d'urbanisme qui rendra obligatoire l'aménagement sur les parcelles de chaque immeuble, des emplacements de stationnement nécessaires aux usagers de l'immeuble ; le coût du stationnement apparaîtra alors comme l'un des postes des coûts de la construction et sera inclus dans l'investissement immobilier privé. Dans d'autres villes, sera préférée l'implantation d'aires de stationnement communes aux usagers des immeubles alentour et se posera peut-être alors la question de leur financement au même titre que le financement de l'ensemble de la voirie. Peut-être, mais ce n'est pas sûr, car il est encore possible que l'implantation de parcs de stationnements commerciaux sur parcelles privées, remplisse exactement la même fonction, que l'offre de stationnement devienne une offre commerciale comme une autre, et que le stationnement automobile disparaisse à nouveau de la liste des aménagements urbains à financer.

Il existe donc un certain arbitraire à dresser *a priori* la liste des aménagements urbains à financer puisque c'est le mode de financement lui-même qui pourra faire apparaître ou disparaître de cette nomenclature certains des équipements et des infrastructures dont la réalisation est liée au processus d'urbanisation. Et s'il est déjà difficile de dresser cette liste pour un pays et pour une époque donnée ; cela devient pratiquement impossible lorsque l'on commence à tenter des comparaisons internationales ou historiques.

Plusieurs facteurs expliquent la complexité d'un tel recensement.

- La nomenclature des aménagements urbains considérés comme nécessaires dépend bien sûr, en premier lieu, du niveau de développement économique, mais elle dépendra aussi assez

largement de choix politiques puisque, à niveau de revenu moyen égal, chaque pays et chaque ville ne fournit pas à ses habitants les mêmes services communs.

- Outre les choix politiques des responsables locaux, l'importance des aménagements à financer tiennent aussi aux particularités de chaque mode d'urbanisation : il y a par exemple moins d'espaces verts communaux, de stationnements collectifs, voire d'équipements publics dans un tissu d'habitat pavillonnaire que dans un quartier d'immeubles collectifs.
- A l'intérieur d'une même agglomération, les coûts d'urbanisation induits peuvent donc varier d'un quartier à l'autre, en fonction des modes constructifs et des contraintes particulières de chaque site.
- L'approche n'est pas non plus la même en urbanisation nouvelle et en urbanisation existante. Un même programme immobilier pourra n'induire aucun besoin d'infrastructure et d'équipements nouveaux s'il est implanté dans les "dents creuses" des quartiers existants, alors qu'il provoquera au contraire de lourdes charges dans le cas d'une implantation en espace périphérique, déjà plus ou moins viabilisé, mais dépourvu d'équipement collectifs et mal relié au reste de l'agglomération.
- Dans une hypothèse d'une urbanisation périurbaine, intervient également la notion d'échelle. Le coût induit apparent du logement supplémentaire dépendra largement de l'échelle géographique à laquelle on aura posé la question. Car, curieusement, les besoins apparents d'équipements augmentent plus que proportionnellement à la taille de l'opération étudiée, par suite des effets de seuils d'apparition des besoins. Ainsi, le coût d'aménagement par logement de quatre opérations successives de 500 logements semble (à tort) toujours moins élevé que celui d'une opération de 2.000 logements.
- Inversement, en tissu urbain existant, les coûts de l'urbanisation s'analyseront avant tout comme des coûts de maintenance et de modernisation. Exprimer ces coûts en fonction du nombre des logements construits (ou reconstruits) chaque année n'aurait aucune pertinence : il peut exister des coûts importants d'aménagement (ou de réaménagement) qui sont disjoints du rythme des constructions nouvelles.

### ***Des coûts croissant avec l'élévation du niveau de vie...***

De même que les surfaces de planchers de logement par habitant augmentent rapidement avec l'amélioration des niveaux de vie<sup>1</sup>, les standards de services urbains et d'infrastructures considérés comme « indispensables » par cette population gonflent eux-aussi progressivement lorsque ses revenus augmentent. Il en résulte que, globalement, à *densité immobilière*<sup>2</sup> égale, les surfaces urbanisées sont elles aussi vouées à s'accroître considérablement, par le seul jeu du développement économique, sauf à imaginer une forte diminution de la population urbaine qui surviendrait en totale inversion des tendances actuelles.

Dans un pays africain très pauvre, pour un bourg de 1.000 habitants, il n'y aura pratiquement aucune infrastructure, en dehors de quelques puits collectif et d'une maison commune qui servira aussi bien pour l'école que pour l'administration communale. Dans un pays riche, pour le même bourg de 1.000 habitants, il faudra une mairie avec ses divers services, une école avec sa cantine, un terrain de sport aménagé, une salle de loisir et des voies carrossables desservant chaque maison, des cheminements spécifiques aménagés pour les piétons, voire une piste cyclable, des réseaux d'eau potable et d'eau usé, une station d'assainissement, des câbles électriques et internet haut débit, etc.

---

<sup>1</sup> En France, entre les « enquêtes habitat » de 1972 et de 2006, la surface moyenne de plancher de résidence principale par habitant est passé de 25 m<sup>2</sup> à 40 m<sup>2</sup>, soit un accroissement de +60% en une génération.

<sup>2</sup> La « densité immobilière » se compte en milliers de m<sup>2</sup> de planchers par hectare ; elle peut évoluer de façon significativement différente de la densité démographique, en relation avec les phénomènes d'enrichissement et d'appauvrissement relatifs des quartiers entre eux.

Et les surfaces territoriales nécessaires à l'accueil résidentiel d'un millier d'habitants, entre ces deux situations extrêmes, pourront varier de l'ordre de 1 à 20.

### ***... et variant avec les formes urbaines ou la densité***

Les coûts de l'urbanisation varient également assez fortement avec les formes urbaines et surtout les densités.

Il a ainsi été possible de montrer, en étudiant statistiquement les comptes administratifs d'un échantillon de quelques centaines de communes<sup>3</sup> que, toutes choses égales par ailleurs (en particulier, à richesse fiscale égale), le montant des budgets publics diminuait lorsque le taux de l'habitat individuel (par rapport aux immeubles collectifs) augmentait.

Qualitativement, sur la base du simple bon sens, il semble assez évident que les coûts des infrastructures doivent augmenter avec les très fortes (développement de l'urbanisme souterrain en même temps que des immeubles de grande hauteur), ou au contraire les très faibles densités urbaines (provoquant un allongement excessif des réseaux), et qu'il doit donc nécessairement exister un optimum, quelque part entre les deux, mais les données disponibles sont trop fragiles et confuses pour espérer déterminer actuellement le niveau exact de cet optimum.

### ***Des coûts importants, souvent sous évalués***

En dépit de tous ces éléments de complexité conceptuelle et de variabilité, il faut quand même tenter de fixer l'ordre de grandeur des coûts de l'urbanisation, ne serait-ce que pour apprécier l'ampleur des financements à trouver.

La première difficulté vient du fait que la prise en charge de tous les aménagements et les équipements à réaliser, sont de la responsabilité de nombreuses instances et organismes différents. Les financements sont généralement éclatés entre un grand nombre de budgets qui relèvent de différentes administrations et collectivités publiques ou parapubliques (commune, autorité intercommunale, régions, ministères techniques de l'État ...). Il est rare que la municipalité soit en charge, aussi bien sur le plan décisionnel que sur le plan financier, de la réalisation de l'ensemble des aménagements urbains. Le partage des compétences à la fois évolutif dans le temps et fort différent d'un pays à l'autre.

Faute de disposer aujourd'hui de comptabilités centralisées susceptibles d'enregistrer l'ensemble des coûts d'urbanisation, il faut se reporter à d'anciennes estimations correspondant à des époques et des pays où existaient des maîtrises d'ouvrages unifiées de l'urbanisation nouvelle.

En France, il faut remonter à près d'une cinquantaine d'années en arrière pour trouver ce genre d'études, réalisées pour l'Etat qui, ayant lancé une politique de création de villes nouvelles, avait besoin de connaître les coûts d'une telle politique pour son budget, puisque c'était pratiquement lui qui devait en assumer les coûts, à travers une série d'organismes qui dépendaient de lui.

Il avait alors été estimé, selon les définitions de l'époque, que l'ensemble des coûts d'aménagement et d'équipement urbains, à l'échelle d'une ville de 100.000 habitants, représentait une dépense publique globale qui, comparée aux seuls coûts de construction des immeubles d'habitation, équivalait à un surcoût compris entre 50% et 60%.

### ***Qui doit payer ?***

Comment financer des sommes aussi considérables ? Qui peut-on faire payer ?

Le choix de la réponse à une telle question constitue l'enjeu central de toute politique foncière urbaine. Le problème est cependant rarement posé de façon frontale et explicite. On peut le

---

<sup>3</sup> « Les coûts de la densité », Adef, 2001

regretter car cela permettrait sans doute d'apporter un peu plus de rationalité dans les choix d'urbanisme.

Quelles sont les options qui se présentent aux décideurs politiques ?

A première vue, leur nombre semble presque infini, tant sont nombreux à travers le monde les modes réglementaires et les pratiques de financement de l'urbanisation. A chaque instrument d'urbanisme est attachée une technique de financement et certains pays (comme la France) disposent d'une boîte à outils abondamment garnie. Cependant, au-delà de la variété des dénominations et du caractère plus ou moins complexe et sophistiqué des mécanismes, tout cela se ramène à un nombre assez réduit de mécanismes de base.

Tout d'abord, la liste des payeurs possibles est très courte puisqu'il n'y en a, finalement, que quatre : les propriétaires actuels, les nouveaux constructeurs, les contribuables et les futurs usagers (sachant que la même personne peut appartenir simultanément à plusieurs de ces groupes et contribuer de plusieurs façons à la fois, au financement de l'aménagement). Il s'y ajoute une cinquième possibilité, dans le cas de l'urbanisation nouvelle, qui est de capter les plus values de cette urbanisation.

Pour les décideurs, choisir de faire reposer le financement de l'urbanisation sur chacun de ces types de payeurs trouve sa justification dans des logiques politiques (voire des philosophiques) différentes :

- Mettre les coûts de l'urbanisation à la charge des budgets publics, donc à la charge des contribuables qui les alimentent, repose sur l'idée simple que la ville étant un bien commun comme les autres, il est normal que chacun y contribue, ni plus ni moins, qu'en tant que contributeur aux budgets publics. Mais cela suppose alors que chacun tire les mêmes avantages des aménagements urbains. Or, on sait que ce n'est pas le cas : quel est l'avantage que celui qui n'est que le locataire de son logement, va retirer des travaux d'aménagement de son quartier, si cela se traduit par l'augmentation de son loyer compte tenu du surplus d'attractivité de ce quartier ?
- Faire contribuer spécifiquement les propriétaires aux coûts de l'urbanisation part justement de l'idée que ce sont eux qui seront les principaux bénéficiaires des aménagements urbains dans la mesure où ceux-ci donneront davantage de valeur aux immeubles urbains dont ils sont propriétaires. Ce n'est pas toujours le cas : si les aménagements urbains peuvent donner des plus values considérables à certains propriétaires, ils peuvent au contraire diminuer la valeur d'autres terrains<sup>4</sup>.
- Parce que ce sont les constructions nouvelles qui rendent nécessaire la réalisation de nouvelles infrastructures et de nouveaux équipements publics, une troisième option est souvent préconisée. Elle consiste à financer les coûts de cette urbanisation en taxant les constructions nouvelles. Or les besoins d'équipement générés par les constructions nouvelles dépendent, comme on l'a vu plus haut, de l'endroit où elles sont implantées. En outre, est-il normal que les anciens habitants et propriétaires d'un quartier bénéficient gratuitement d'aménagements nouveaux (la construction d'un tramway par exemple) qui ne seraient financés que par les contributions financières des nouvelles opérations de construction ?
- En partant de l'idée que chacun ne fait pas le même usage de ces infrastructures et de ces équipements, une autre option consiste à tenter de mettre chaque réalisation à la seule charge de ceux qui l'utilisent. Cette approche consumériste de la ville conduit à transformer les services publics en services marchands, que ces services soient assurés par un acteur public ou privé. L'extension du système se heurte cependant à plusieurs difficultés : beaucoup d'aménagements sont impossibles à facturer à un usager (à qui va-t-on facturer les massifs de fleurs ?) et certains services ne profitent pas seulement à leurs usagers (le développement d'un service

---

<sup>4</sup> Ainsi, il est bien connu qu'à proximité d'un aéroport, les propriétaires des terrains qui se trouvent dans la zone de bruit vont enregistrer d'importantes moins values pendant que ceux qui se trouvent à proximité des accès de la future aérogare vont bénéficier de plus values.

de transport en commun bénéficie autant aux automobilistes qui peuvent alors mieux circuler, qu'aux usagers du transport en commun)

- Les stratégies de captation des plus values de l'urbanisation nouvelle, qui s'analysent comme des méthodes visant, non pas à faire payer les propriétaires initiaux, mais à les priver d'un « enrichissement sans cause », seront enfin abordée à travers l'analyse d'une série d'exemples de différents pays.

En pratique, ce sont simultanément ces cinq logiques de financement de l'urbanisation qui sont mises en œuvre simultanément pour financer les coûts de l'urbanisation. Mais cela dans des proportions qui varient beaucoup selon les traditions locales et les options politiques des collectivités publiques, comme on va le voir maintenant.

## ***Les limites d'un financement de l'aménagement par les budgets publics***

La solution traditionnelle, la plus simple et encore la plus courante, au moins dans les pays européens, consiste à considérer que la ville est le bien commun de ses habitants et que c'est à eux tous de la payer, au pro rata de leurs capacités contributives. La collectivité (locale) prend donc à sa charge la réalisation des équipements urbains et la répartition de leurs coûts est la même que pour l'ensemble des autres charges budgétaires.

Encore faut-il déjà que les collectivités locales aient été organisées à la bonne échelle géographique. Ainsi, dans le cas de pays comme l'Allemagne ou la Suède qui ont un nombre réduit de collectivités locales et où la totalité du territoire couvert par une grande ville et sa périphérie, relève d'une seule et même autorité publique, cela pose moins de difficultés que dans un pays comme la France où les communes sont restées de très petite taille et où une métropole comme Paris ne possède pas moins de 300 communes qui disposent chacune du pouvoir d'urbanisme, mais qui n'ont souvent pas les moyens de l'exercer.

En effet, dans une grande ville, les coûts d'urbanisation de chaque secteur géographique ne sont nullement proportionnels aux capacités contributives de leurs habitants respectifs. La situation devient délicate si à chacun de ces secteurs géographiques correspond une commune différente : celles qui bénéficient d'une urbanisation ancienne feront facilement face à leurs charges, tandis que les communes voisines qui subissent une vague d'urbanisation nouvelle, ne parviendront pas à les assumer. C'est en particulier le problème de beaucoup de petites communes périphériques qui, incapables d'assumer les coûts publics de l'urbanisation nouvelle, sont souvent tentées par des attitudes attentistes et malthusiennes.

Une part importante des coûts publics de l'urbanisation doit donc être reportée sur des collectivités ayant des assiettes de contribution plus larges, comme la Région, voire l'Etat. Le contribuable départemental, régional ou national vient au secours du contribuable communal.

Des lois successives ont été adoptées pour monter des systèmes de péréquations et de subventions des collectivités publiques les unes par les autres. Les textes n'ont fait que se compliquer au cours du temps, par corrections et "améliorations" successives, au risque d'aboutir parfois, à force de sophistication, à des situations opaques dans lesquelles on ne sait plus très bien qui est responsable de l'engagement de quelle dépense, ni qui la paie et pourquoi.

Les communes finissent par se trouver dans des situations où il n'est plus possible de définir rationnellement l'ordre de priorité des équipements publics à réaliser. L'équipement prioritaire n'est plus celui dont la commune a le plus besoin, mais celui pour lequel il est possible d'obtenir le maximum de financements provenant d'autres collectivités locales ou de l'Etat. Un bon maire n'est plus forcément celui qui sait réaliser de bons arbitrages entre des objectifs concurrents, à l'intérieur d'une certaine enveloppe de moyens, mais celui qui parvient à attirer les subventions, quelle qu'en soit l'utilisation.

Cette difficulté n'existe pas dans les pays où la dimension des municipalités correspond à la dimension des villes, mais d'autres questions subsistent qui interdisent de trop demander aux seuls budgets publics. Ce sont à la fois des problèmes financiers (où trouver tout l'argent nécessaire ?) et

des problèmes d'équité (les profits tirés du processus de financement public par quelques catégories d'acteurs privés).

C'est pourquoi, à travers le monde, il n'y a guère que dans les pays disposants de ressources financières exceptionnellement abondantes (en particulier ceux qui bénéficient d'une rente pétrolière) que la plus grande partie des coûts de l'aménagement sont assurés par les budgets publics.

## ***La ville marchande payée par ses usagers***

Avec l'extension et la montée des coûts de l'aménagement, se répand la pratique de substituer l'utilisateur au contribuable, chaque fois que cela est possible. Le phénomène s'observe aussi bien dans les pays riches que dans les pays pauvres.

Selon le principe de « l'utilisateur-payeur », ce n'est plus à l'ensemble des contribuables qui, à travers les budgets publics, supportent la charge de l'ensemble des services urbains, mais seulement les usagers de tel ou tel service ou infrastructure. Le consommateur se substitue au citoyen. C'est à chacun de déterminer les équipements qu'il veut utiliser et qu'il doit alors payer.

La principale justification de l'abandon de la gratuité reste une question de rationalité économique dès lors qu'il existe un risque de gaspillage de la ressource : il a ainsi été possible de mesurer les gaspillages d'énergie qui avaient été provoqués, dans l'ancienne URSS, par la quasi-gratuité du chauffage urbain des logements. Le financement des équipements par leurs seuls usagers, conduit à les faire entrer dans la sphère marchande. Selon cette logique poussée à son extrême, seuls continueraient à être aménagées les équipements et infrastructures susceptibles de rencontrer une demande solvable et facturable.

Il s'agit de rendre payant l'accès à un nombre croissant d'équipements dont l'usage était, traditionnellement, mis gratuitement à la disposition du public. Cela revient également à faire remplir par une entreprise la fonction jusque là remplie par une collectivité publique, ou à transformer pour partie cette collectivité publique en entreprise, car le fait que l'entreprise soit de capitaux et de statut, public ou privé, ne change pas son caractère marchand.

La question du financement des équipements publics disparaît alors en tant que telle. Reprenons l'exemple du parc de stationnement souterrain évoqué plus haut : pour l'utilisateur qui paie sa place de stationnement en centre ville, le fait que les travaux de réalisation du parc de stationnement aient été réalisés par une entreprise privée ou par une entreprise publique, voire par un service technique de la commune, est sans importance. Seul compte le prix qu'il doit payer et l'intérêt qu'il attache au fait de pouvoir se garer au centre : il n'est pas intéressé par le statut juridique de l'organisme qui le facture.

Inversement, il aurait été possible que la commune fasse réaliser le parking souterrain par une entreprise privée et lui en confie l'entretien par concession, en la rémunérant directement par prélèvement dans les budgets publics, plutôt que de confier le travail à l'un de ses services. Là encore, pour l'utilisateur, comme pour le citoyen-contribuable, cela aurait été indifférent.

Le problème posé n'est donc pas celui du passage du public au privé, mais celui du passage de la gratuité à la facturation du service rendu. Cela n'est pas neutre :

- Contrairement à une idée répandue, cette marchandisation généralisée n'est pas nécessairement, par elle-même, antisociale, même si c'est le cas le plus souvent. On peut en effet imaginer que la redistribution des revenus aura été réalisée en amont. On peut aussi prévoir que les ménages les plus pauvres reçoivent des sortes de « bons d'achat » pour leur permettre d'accéder aux équipements et services payants, qu'ils aient un accès à prix préférentiel aux moyens de transport, etc.
- Le fait de devoir assurer l'amortissement d'un investissement et le financement d'un service rendu en facturant ses usagers plutôt qu'en taxant les contribuables modifie sensiblement la nature des services et des équipements offerts et leur fréquentation. Cette politique conduit à une modification considérable de la production urbaine : ce ne sont plus la même ville ni les mêmes équipements qui sortiront des décisions d'une instance politique municipale ou au contraire des

choix additionnés des consommateurs. Ainsi, il n'y aura sans doute plus de piscine pour les enfants des écoles, mais il y aura des salles de remise en forme.

- De même qu'il existe pour la gestion de l'impôt, un problème de coût du prélèvement de cet impôt qui doit demeurer raisonnable, compte tenu du produit fiscal attendu, la facturation des services urbains à leurs usagers pose le problème du coût de l'acte de payer. Il s'agit d'abord d'un coût économique calculable : par exemple, pour un péage installé sur une voie rapide urbaine, la perception du péage aura un coût en termes de rémunération du personnel de caisse et en termes de temps perdu par les usagers ; mais il aura aussi un coût psychologique plus subjectif mais lui aussi mesurable par des méthodes expérimentales indirectes. Or le coût de l'acte de payer est éminemment variable selon les services urbains et peut vite devenir insurmontable pour certains d'entre eux.

Existe-il des critères rationnels sur lesquels s'appuyer pour décider que tel équipement ou service urbain doit être financé d'une manière ou de l'autre ? La réponse n'est jamais évidente et c'est sur elle que doit s'exercer la démocratie locale. Ce qui paraît « naturel » dans un pays ne l'est nullement dans un autre. Est-il par exemple plus « naturel » de faire payer le stationnement d'une voiture sur le bord de la rue alors que la circulation de la même voiture sur la même rue est gratuite ? Est-il plus normal de faire payer l'intervention des pompiers par les contribuables que par les assurances ? Pourquoi les bibliothèques communales sont-elles gratuites alors que les cantines scolaires sont payantes ? Etc.

Une grande variété de situations s'observe d'ailleurs. Dans les Alpes, on trouve encore des communes de montagne où le bois de chauffage, coupé par les soins de la commune, est fourni gratuitement aux ménages chaque année. En Espagne, tel village s'est fait un nom en fournissant, le premier, un accès gratuit à Internet à tous ses habitants. Pourtant certains habitants ne sont pas intéressés et paient pour ceux qui le sont. Est-ce critiquable et au nom de quoi ?

Le vrai débat entre péage ou gratuité, ne se situe pas dans la "privatisation" ou non des services urbains. Il est de déterminer les cas dans lesquels la gratuité d'un bien coûteux reste économiquement rationnelle, en fonction de deux considérations :

- La gratuité peut-elle induire un gaspillage de ressources ou constituer une sorte de « consommation obligatoire » apportant une satisfaction très inférieure à son coût ?
- Le coût de l'acte de payer justifie-t-il les inconvénients de la gratuité ?

Certains aménagements urbains sont pratiquement impossibles à facturer. On voit mal comment faire payer les piétons qui marchent sur un trottoir aménagé. Cependant les progrès technologiques rendent possibles des options inimaginables il y a quelques années, comme celle de facturer les automobilistes au prorata des kilomètres parcourus dans la partie centrale d'une ville par enregistrement GPS. Mais le choix des services urbains à assurer gratuitement et de ceux à rendre payant reste évidemment une question plus politique que technique.

## ***Le financement de la ville par ses propriétaires***

De même que dans un immeuble collectif en copropriété, chaque copropriétaire qui possède en propre son appartement, contribue au pro rata de la surface de ce logement, aux charges communes de l'immeuble (escalier, ascenseur, entretien de la toiture et des parties communes), n'est-il pas possible de considérer la ville comme une sorte de super copropriété où les propriétaires de chaque terrain devraient entretenir en commun, à leurs frais, les parties communes que sont les voies publiques, les réseaux, etc. La valeur des terrains privés ne dépend-elle pas pour une large part du bon entretien de ces infrastructures communes ?

Cette approche est largement répandue. Elle conduit, au nom de l'équité, à mettre les équipements publics à la charge des propriétaires des terrains qu'ils desservent et qu'ils valorisent. Historiquement, c'est un système ancien que l'on retrouve dans beaucoup de pays où les rues doivent être pavées et entretenues par les propriétaires riverains.

A cette méthode un peu primitive ce sont substituées des contributions financières de l'ensemble des propriétaires d'une ville, à raison de la valeur des biens immobiliers qu'ils y possèdent, pour

prendre en charge l'ensemble des aménagements urbains. Cette taxe annuelle est encore assimilable à une sorte de loyer que paieraient les propriétaires pour l'amélioration et l'entretien des infrastructures urbaines indispensables à la valorisation de leurs propres biens.

Dans le monde moderne, avec le renchérissement des coûts des aménagements communs par rapports aux biens privés, comme évoqué plus haut, cela suppose des charges lourdes perçues chaque année sur la propriété, comme l'est la "*property tax*" qui aux États-Unis et au Canada, peut atteindre jusqu'à 3% de la valeur vénale réelle des biens immobiliers. Cet impôt très lourd constitue en outre une forte incitation à leur pleine utilisation et à la mise en vente rapide des biens qui sous utilisés, ce qui est bénéfique sur le plan économique.

Les pays européens sont loin du compte avec des taxations annuelles de la propriété beaucoup plus faible, sur la base de valeurs établies forfaitairement par catégories de biens et de localisation, et qui sont rarement réévaluées alors qu'au Canada, par exemple, les valeurs vénales de tous les biens sont réévaluées un à un, par roulement, tous les trois ans, par des évaluateurs privés assermentés dont les évaluations peuvent être contestés en justice sur la base de contre expertises.

Tout à l'inverse, dans beaucoup de pays du Sud, l'impôt annuel sur la propriété est souvent faible pour ne pas dire inexistant. Et quand il existe, paradoxalement, ce ne sont parfois que les occupants sans titre qui le paient, la petite minorité des détenteurs de titres fonciers se considérant comme intouchables.

Cependant, la situation évolue aussi dans ces pays. Il faut mentionner de nouvelles expériences de mise en œuvre d'impôts fonciers annuels, en particulier celle du Bénin qui, avec son « registre foncier urbain » (RFU) qui progresse depuis la fin des années 1990, donne l'exemple d'une fiscalité foncière communale relativement efficace sur la base d'un cadastre fiscal rudimentaire. Il apporte ainsi la preuve que la levée topographique d'un vrai plan cadastral ne constitue nullement le préalable technique indispensable à la l'instauration d'un impôt foncier. Toute l'histoire est d'ailleurs là pour le rappeler : l'impôt foncier est bien plus vieux que le plan cadastral<sup>5</sup> inventé dans le royaume de Savoie à la fin du XVIIIe siècle.

Le financement de l'aménagement urbain par l'impôt sur les propriétaires trouve cependant sa limite dans leur capacité à payer et c'est un impôt qui devient vite impopulaire. Cependant, la substitution à l'impôt foncier annuel d'une fiscalité sur les mutations, moins coûteuse politiquement, est une mauvaise solution sur le plan économique car elle perd tout effet incitatif à la vente des biens sous utilisés, avec un grave inconvénient supplémentaire dans les pays où la sécurité juridique du droit de propriété est encore fragile : le non enregistrement des mutations pour échapper à l'impôt, provoquant ainsi une aggravation de l'insécurité foncière.

Par ailleurs, comme on le verra plus loin, si l'imposition générale des propriétaires est efficace pour faire face aux coûts d'aménagement de l'urbanisation existante, elle est totalement inefficace et injuste en urbanisation nouvelle pour y capter les plus values ponctuelles liées à la transformation de l'espace rural en espace urbain.

## ***Une fausse bonne idée : l'imposition des plus values***

Pour éviter tout malentendu, admettons d'entrée de jeu que le principe de taxation des plus values immobilière et foncière se justifie parfaitement, sur le plan de l'équité, au même titre que l'imposition des plus values boursières ou autres. Mais la question posée ici est celle de savoir s'il s'agit d'un bon outil pour le financement de l'aménagement urbain. Et ici, la réponse doit être clairement négative, en dépit d'une opinion contraire largement répandue.

Il est en effet assez naturel de penser que, le résultat des travaux d'aménagement urbain étant de donner un supplément de valeur à un certain nombre de propriétés, la meilleure façon de les financer est de cibler spécifiquement les propriétaires bénéficiant d'une valorisation de leur bien en taxant les plus values. En pratique, cette idée s'avère pourtant fausse pour plusieurs raisons :

---

<sup>5</sup> L'étymologie grecque du mot « cadastre », qui signifie « écrit à la suite l'un de l'autre » désigne une simple liste (la liste des propriétaires-contribuables) et non pas un plan

- Il faut d'abord observer que toute taxation des plus values ne peut intervenir qu'au moment de la vente du bien puisque ce n'est qu'à ce moment là que le montant de la plus value réalisée devient mesurable. Or l'augmentation de valeur intervient indépendamment de la vente du bien. Le propriétaire d'un terrain qui devient constructible grâce aux travaux de viabilisation réalisés par la commune bénéficie évidemment d'un beau cadeau, mais il ne payera la taxe que s'il vend le terrain, pas s'il le construit lui-même et qu'il se contente de louer les logements construits.
- La taxation des plus values immobilières, si elle est significative, constitue donc surtout une forte incitation à la thésaurisation foncière. Ce résultat est juste à l'opposé de l'objectif de mobilisation des sols qui accompagne normalement les politiques d'aménagement.
- La bonne gestion d'une fiscalité sur les plus value suppose un bon appareil administratif capable d'assurer la conservation des actes de mutation et de s'assurer de la sincérité des valeurs enregistrées. Dans beaucoup de pays dont l'administration fiscale n'est pas assez solide, l'imposition des plus values (alors même qu'elle figure dans les législations, au moins à titre décoratif) n'est souvent qu'une vue de l'esprit et l'éventuelle mise en œuvre de la taxation des plus value ne constitue alors qu'une niche à corruption, peu productive sur le plan fiscal.
- Dans le tissu urbain existant, les plus values enregistrées traduisent plus souvent des phénomènes généraux de hausses immobilières de nature conjoncturelle, que des valorisations liées au processus d'urbanisation...
- ... et dans les extensions périphériques, une simple taxation des plus value n'est absolument pas à l'échelle des besoins de financement de l'urbanisation nouvelle : c'est la totalité de la valorisation obtenue par les travaux d'aménagement qui devrait être mobilisée. Or l'expérience ancienne de l'Angleterre travailliste d'avant Madame Thatcher qui avait voulu confisquer les « *planning gains* » a montré que l'on n'aboutissait alors qu'à un blocage du marché foncier périurbain.

En définitive, sur le plan urbanistique, la taxation des plus values est un outil illusoire qui s'avère dangereux par la fausse impression qu'il donne, d'avoir réglé un problème qui, en réalité, ne l'est pas et qui nécessiterait la mise en œuvre d'autres outils.

C'est plus particulièrement le cas en urbanisation nouvelle, où le problème n'est pas de taxer les plus values dont peuvent bénéficier les propriétaires initiaux des terrains qui entrent dans un processus d'aménagement urbain, mais de capter l'ensemble de la valorisation foncière au profit des coûts de cet aménagement.

## ***La captation des plus values de l'urbanisation nouvelle***

Historiquement, la problématique de la captation des plus values d'aménagement s'est développée dans le domaine rural et agricole avant d'être transposé dans le domaine urbain. Vieille de deux siècles, on trouve une ancienne loi napoléonienne dite "*de l'assèchement des marais*" qui permet à la collectivité publique d'engager des travaux (à l'origine, des travaux hydrauliques) et d'en faire payer directement le coût aux propriétaires des terres valorisées par les travaux.

Peu utilisée en France où elle a fini par être abandonnée, cette loi a été adoptée dans les pays germaniques où elle a prospéré et a été perfectionnée au cours du XIXe siècle et étendu aux questions urbaines. Elle est toujours d'actualité en Suisse sous le nom de "*taxe des riverains*"<sup>6</sup>.

Le fonctionnement schématique de cette taxe est le suivant : une commune peut décider d'engager progressivement l'urbanisation de sa périphérie en réalisant elle-même, des travaux aménagements successifs, par exemple le prolongement d'une rue ou d'un réseau d'assainissement. Elle décide alors par délibération du conseil municipal de la part du financement qu'elle prendra à sa charge (de l'ordre de 10%) et de la part qui sera mise à la charge des propriétaires des terrains desservis. C'est une commission indépendante qui détermine la clef de répartition de la charge (par exemple

---

<sup>6</sup> Il existe également en Alsace une « taxe de riveraineté » qui date de l'époque de l'empire allemand, mais demeure d'application limitée.

en fonction de la surface du terrain, de son linéaire de façade, des bâtiments déjà existants) entre les propriétaires. Ceux-ci sont généralement facturés dès l'année suivante. Parfois le coût est réparti sur plusieurs années.

Il est à noter que le paiement de la taxe est dû, même si le propriétaire n'a pas l'intention de construire. En pratique, une telle taxe a pour effet de le contraindre à la vente car il devient financièrement impossible de maintenir l'usage agricole d'un terrain dont on a été contraint de payer la viabilisation. D'où un effet connexe de mobilisation des sols presque aussi radical qu'une expropriation, sans qu'il y ait eu, pour autant, d'autre appropriation publique que pour l'emprise de la voie. Un tel résultat ne serait pas obtenu si le paiement de la taxe était reporté au jour d'une future construction, comme c'est le cas dans d'autres législations, en France en particulier (programme d'aménagement d'ensemble de 1985, participations pour voirie de 2000).

## ***La technique institutionnelle des associations de propriétaires***

Faire réaliser à la collectivité publique, des travaux dont le coût est ensuite répercuté sur les propriétaires voisins, est difficile à faire passer politiquement dans des pays qui n'ont pas le même civisme que la Suisse. Une stratégie apparentée existe cependant, celle qui consiste à inciter des propriétaires voisins à s'associer au sein d'associations de propriétaires pour mener ensemble des travaux d'aménagement.

Là encore, les premiers exemples connus concernent le milieu rural et ils ont été adaptés par la suite à la résolution de questions d'aménagement urbain. Ce sont par exemple les « syndicats d'arrosants » que l'on rencontre dans les régions méditerranéennes et qui géraient en commun des systèmes d'irrigation.

Dans le domaine urbain, on en rencontre dans plusieurs pays sous des dénominations diverses. En France ce sont les « associations foncières urbaines » (AFU) qui peuvent se constituer librement entre propriétaires voisins sur la seule base du volontariat, mais qui peuvent également se créer à la double majorité des deux tiers (deux tiers des propriétaires possédant ensemble des deux tiers des surfaces du périmètre proposé) si le représentant local de l'Etat donne son accord.

En pratique, il est fréquent que la commune suscite elle-même la création d'une AFU et qu'elle y soit présente en tant que propriétaire d'une partie des terrains à aménager. L'avantage d'un tel montage est évidemment que cela permet à la collectivité publique de faire l'économie d'une acquisition des terrains en préalable à l'opération d'aménagement, puisque les propriétaires privés restent en place. En outre ce sont eux qui, directement, financent les travaux d'aménagement sans qu'il soit besoin de les taxer.

La mise en place de telles AFU ne résulte pas d'une génération spontanée. Elle est habituellement le résultat d'une stratégie préalable de fermeté et de dialogue de la collectivité publique qui, à la fois, refuse toute autorisation d'urbanisme aux propriétaires de terrains pas ou insuffisamment aménagés, et qui leur indique une solution possible : convaincre leurs voisins de prendre main, ensemble, l'aménagement de leur secteur, pour que l'ouverture à la construction y devienne possible.

Des tentatives d'acclimatation des associations de propriétaires ont été faites dans les pays du Sud, en particulier au Sénégal, pour conduire avec les des opérations d'aménagement de quartiers sous équipés. Les résultats n'ont généralement pas été à la hauteur des espérances pour plusieurs raisons. D'abord parce que pour associer des propriétaires, encore faut-il qu'il y ait de véritables propriétaires conscients de leurs droits et pas simplement des occupants en quête de la reconnaissance de droit. Ensuite parce qu'il faut que les intéressés disposent eux-mêmes d'un minimum de revenus pour faire face aux travaux, et pas uniquement de leur seule capacité de travail.

## ***Les politiques de réserves foncières***

La question de la captation des plus value d'aménagement est pratiquement résolue lorsque les terrains d'accueil de l'urbanisation nouvelle sont déjà publics... à condition que la personne

publique propriétaire ne se comporte pas, dans le domaine foncier, comme n'importe quel propriétaire privée cherchant à maximiser ses plus values au détriment de l'intérêt général des villes, comme on a pu par exemple l'observer à plusieurs reprises s'agissant de vastes terrains militaires périurbains en Algérie et au Maroc.

Dans ce domaine, la ville de Stockholm a longtemps été citée en exemple. Au début du XXe siècle, elle avait la chance d'avoir à s'étendre sur d'anciennes forêts de sa périphérie alors qu'en Suède comme dans beaucoup d'autres pays européens, les forêts sont souvent, traditionnellement, propriété communale. Mais au lieu de lotir et de vendre ces terrains, elle a voulu en conserver la maîtrise à long terme en les cédant par baux de longue durée à des constructeurs privés. Cependant, à l'issue des baux, dans les années 1980 – 2000, elle a du céder à la pression politique des propriétaires des constructions, locataires des terrains, qui étant également électeurs, ont obtenus la cession de ces terrains pour des valeurs symboliques.

Là où les terrains de l'extension urbaine sont privés, d'autres stratégies ont été développées pour permette aux collectivités publiques locales de maîtriser le processus d'urbanisation non seulement comme personne publique exerçant un pouvoir réglementaire sur le territoire, mais comme personnes privées, propriétaires des terrains de la future extension urbaine.

Dans beaucoup de pays existent des villes qui mènent des politiques de réserve foncières publiques. Certains y voient des pratiques de spéculation foncières publiques, ce qui est naïf car aucune ville ne s'est jamais enrichie de cette façon là. En France, il est cependant possible de citer quelques opérations publiques anciennes datant d'une époque où les décisions d'urbanisme n'étaient pas débattues longtemps d'avance sur la place publique. Ce fut le cas, dans les années 1960, de la mission Racine<sup>7</sup> qui parvint, en l'espace de quelques mois, à acquérir discrètement des milliers d'hectares d'espaces littoraux infectés de moustiques dont personne ne voulait, sur la côte du Languedoc, avant de les transformer en stations touristiques. A la même époque, les terrains de la première ville nouvelle (Sarcelle) venaient d'être acquis de la même façon.

Ce n'est plus possible aujourd'hui du fait de la publicité très en amont, des projets et études d'urbanisme, dans un souci de débat démocratique sur les options. Par contre ont été créés des organismes spécialisés dans l'acquisition et le portage avant aménagement, des terrains nécessaires à l'urbanisation ; ce sont les EPF (établissements publics fonciers) actuellement au nombre d'une vingtaine pour tout le pays. Ce sont des opérateurs fonciers qui interviennent sur le marché à la demande des communes qui s'engagent à leur racheter les terrains acquis après quelques années de portage, le temps de monter les opérations d'aménagement et d'acquérir successivement les différents terrains nécessaires à la cohérence d'une opération. Ils disposent d'une petite ressource fiscale, mais après une phase de montée en puissance, ils trouvent l'essentiel des ressources financières de leurs interventions nouvelles dans le produit de leurs ventes.

Pour être efficace, cette action foncière s'accompagne souvent d'une pratique qui n'est pas illégale sans être non plus prévue par aucune loi : le « portage réglementaire » qui consiste à interdire transitoirement toute urbanisation concurrente, par voie réglementaire, avant de s'assurer de la maîtrise foncière d'une opération future.

Ce dernier type de stratégie est utilisé en Hollande, de manière beaucoup plus systématique.

## ***La gestion territoriale à la hollandaise***

Comme on le sait, historiquement, une partie du territoire des Pays-Bas a été conquise sur la mer par une longue action des collectivités locales (construction de digues, travaux de drainage). Il en est resté des marques dans les esprits : il est considéré comme normal que la commune soit seule légitime à aménager son territoire, même si par ailleurs, les droits privés de chaque propriétaire sur son terrain sont parfaitement respectés.

Alors que la construction immobilière est concurrentielles et d'initiative privée, l'initiative de l'aménagement est uniquement communal : il est admis qu'une commune puisse refuser systématiquement toute autorisation d'urbanisme sur des terrains qu'elle n'aurait pas acquis et

---

<sup>7</sup> Du nom d'un ancien directeur de cabinet ministériel qui dirigeait cette mission.

aménagé préalablement. Une commune peut donc, *de facto*, s'assurer le monopole des acquisitions de terres agricoles destinées à des constructions futures dans la mesure où tout autre acheteur n'obtiendra jamais l'autorisation de construire. Il lui est donc facile de maintenir le prix de ce type de terrains à leur valeur agricole, d'autant qu'elle dispose, comme dans toutes autres économies de marché, du droit d'exproprier et que le juge se contente d'observer les prix déjà pratiqués pour fixer l'indemnité d'expropriation.

Par voie de conséquence, elle est toujours en situation de monopole sur son propre territoire pour vendre des nouveaux terrains à bâtir, et il lui est donc possible d'inclure dans ce prix la totalité des coûts de l'aménagement. La construction des terrains devient ensuite une affaire privée (avec cependant une certaine proportion de logements sociaux). On a donc là l'exemple à la fois le plus simple et le plus achevé, de captation par la collectivité publique, de la totalité des plus values de l'aménagement en urbanisation nouvelle, pour en financer les coûts.

Joseph Comby

---

[Accueil comby-foncier.com](http://Accueil.comby-foncier.com)