

LA VALORISATION DU FONCIER :

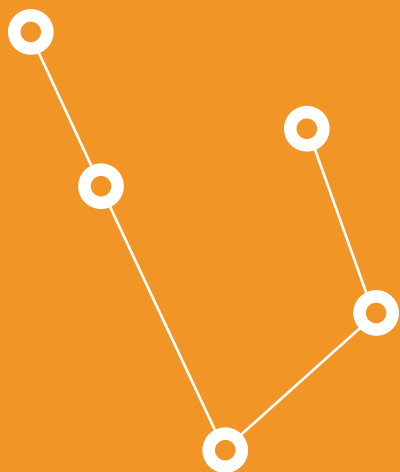
une voie pour financer
les investissements urbains
en Afrique ?



ILLUSTRATIONS

Session spéciale organisée
par CGLU / Commission
des Finances Locales
pour le Développement





SOMMAIRE

PAGE 3

LE MOT DU PRÉSIDENT

PAGES 4 - 10

FINANCER L'URBANISATION

- **UNE RÉALITÉ TRÈS DIVERSE**
- **DES PRÉ-REQUIS INDISPENSABLES**
- **PAROLE D'EXPERT : THIERRY PAULAIS**

PAGES 11 - 18

ILLUSTRATIONS

- **LE GRAND CASABLANCA, MAROC**
- **PORTO-NOVO, BÉNIN**
- **DURBAN, AFRIQUE DU SUD**
- **TANANARIVE, MADAGASCAR**
- **ADDIS ABEBA, ETHIOPIE**
- **LE *COMMUNITY LAND TRUST***
- **3 QUESTIONS À JEAN-PIERRE ELONG MBASSI**

PAGE 19

REMERCIEMENTS

LE MOT DU PRÉSIDENT

Fathallah OUALALOU

Président de la Commission des Finances Locales pour le Développement, Cités et Gouvernements Locaux Unis, Maire de Rabat



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

Le financement d'une partie des investissements urbains par la valorisation du foncier suscite encore peu d'intérêt sur le continent africain. Pourtant, compte tenu des énormes besoins actuels et à venir, l'Afrique ne pourra faire l'économie de ce mode de financement. Celui-ci s'avère totalement légitime (capter la plus-value procurée par les investissements publics), et constitue un mode de financement à fort potentiel dans des villes à croissance spatiale forte et régulière.

La session spéciale que nous avons tenue lors du 6^e sommet AFRICITÉS à Dakar en décembre 2012 a été l'occasion de mettre en lumière les opportunités et les freins relatifs à ce mode de financement. En Afrique, il implique encore un certain nombre de réformes :

- réformes en matière de législation foncière, notamment en ce qui concerne la sécurisation foncière et la maîtrise du foncier par les collectivités locales ;
- création d'opérateurs spécialisés compétents ;
- mise en place d'un cadre de contrôle efficace pour éviter les dérapages et la captation de la rente par les élites ;
- développement d'outils nécessaires à la gestion urbaine : planification stratégique, participation citoyenne, systèmes d'information géographique, registres fonciers, politiques fiscales locales...

La Commission des Finances Locales pour le Développement de CGLU, que j'ai l'honneur de présider, a pour mission de favoriser l'accès des gouvernements locaux aux financements : la valorisation du foncier, qui représente une des principales sources de financement des collectivités locales constitue donc à ce titre un axe fort de notre stratégie.

La présente publication retrace les expériences, les projets et les expertises qui ont été présentés durant la session spéciale d'AFRICITÉS consacrée à ce thème, espérant ainsi contribuer à faire avancer le plaidoyer en faveur de ce mode de financement. Je tiens à remercier ici tout particulièrement les élus locaux et les experts, qui, à travers le partage de leurs expériences, nous ont permis d'enrichir le débat, ainsi que CGLU Afrique pour l'organisation de cette formidable plateforme d'échanges que constituent les sommets AFRICITÉS.

Ce débat dédié à la valorisation du foncier en Afrique a été mené pour l'instant à l'échelle continentale. Il constitue donc un point de départ pour des études plus ambitieuses qu'il conviendra de mener dans les différents pays afin de faire ressortir les besoins nationaux spécifiques en terme d'outils, d'opérateurs, de réformes, et de renforcement de capacités.

Très bonne lecture à tous !

Financer l'urbanisation par la valorisation foncière, c'est aujourd'hui le constat d'une évidence lorsque l'on mesure l'importance des investissements nécessaires et la contrainte qui pèse sur les financements traditionnels du développement. Dans la pratique, financer l'urbanisation par le foncier signifie pouvoir utiliser la plus value acquise par le foncier, du fait de sa transformation en terrain aménagé et constructible, pour financer tout ou partie de ces aménagements.

En pratique, 3 trois principaux outils permettent à la collectivité locale de récupérer une partie de la plus-value foncière :

- la collectivité publique possède le foncier, elle l'aménage et le vend ;
- l'impôt et les taxations spécifiques permettent à la collectivité d'investir dans les aménagements ;
- la collectivité publique confie l'aménagement à un tiers qui finance les équipements nécessaires.

C'est ce dernier cas de figure qui paraît le plus apte à assurer sur le long terme le développement urbain.

LA VALORISATION DU FONCIER : une voie pour financer les investissements urbains en Afrique ?

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

Le défi urbain auquel les villes de ces continents font face est énorme : la population urbaine en Afrique devrait en effet doubler en 20 ans¹. Déjà, une ville comme Dakar s'accroît de

100 000 nouveaux habitants chaque année. Cette très forte croissance urbaine implique des besoins en matière de réalisation d'équipements publics qui dépassent très nettement les capacités des seuls budgets des Etats ou des collectivités locales des pays concernés. Il est donc impératif de trouver d'autres sources de financement pour les besoins en équipements publics induits par l'urbanisation croissante.

Les exemples présentés dans cette publication témoignent de la prise en

charge du potentiel de la valorisation foncière par certaines collectivités locales africaines. Pour aller plus loin, l'exemple des « *Community Land Trust* » permet d'ouvrir des perspectives quant à des solutions innovantes qui pourraient être imaginées pour le continent.

Cet article s'attache à préciser comment et sous quelles conditions l'une des pistes très souvent préconisées – le financement des infrastructures urbaines par le foncier – peut se révéler efficiente et utile.

UNE RÉALITÉ TRÈS DIVERSE

Derrière l'apparente simplicité de l'énoncé : « *financer les infrastructures urbaines par la plus-value foncière* », il existe en fait des situations, des politiques et des résultats extrêmement variés.

Schématiquement, trois grands cas de figures peuvent être distingués.

1. La collectivité publique (Etat ou Collectivité locale) possède la propriété du sol qui constitue le périmètre du développement urbain

On conçoit alors aisément que la collectivité investisse dans la réalisation d'équipements qui vont permettre aux terrains ainsi équipés d'acquérir une valeur sur le marché immobilier. La collectivité, en les cédant alors à des acteurs (investisseurs désireux de construire et conserver des immeubles, promoteurs à la recherche de foncier pour construire puis vendre des projets, utilisateurs désireux de s'installer dans ce périmètre) réalise une plus-value qui permet de financer les infrastructures (cf. cas d'Antanarivo).

La cession aux acteurs de l'immobilier peut prendre diverses formes : vente pure, cession du droit d'aménagement, baux emphytéotiques (cf. Addis Abeba) et la possession par la collectivité peut résulter de mécanismes divers (possession historique, acquisition ou expropriation), mais le mécanisme économique reste le même : celui qui investit dans les équipements valorisant le foncier en retire directement la plus-value. En tant que collectivité publique, il maîtrise – de plus – le rythme d'écoulement et la destination des terrains urbains vendus.

Ce cas de figure se retrouve dans des contextes aussi différents que l'Égypte (construction des villes nouvelles autour du Caire), le

Danemark (financement du développement d'Orestad), l'Inde (Mumbai), la Chine, les Etats-Unis ou encore le Paris du XIX^e siècle (les travaux d'Hausmann) ou la reconstruction du centre ville de Beyrouth (projet Solidere) après les destructions de la guerre civile (1975-1990).

2. La taxation des plus-values foncières réalisées par les agents privés grâce aux investissements publics réalisés²

La taxation (spécifique ou générale) s'appuie sur un outil fiscal et suppose donc que l'Etat ou la Collectivité qui finance le développement urbain possède la capacité technique, administrative et juridique pour fixer et percevoir cette taxation.

Aussi, l'utilisation de ce mécanisme se rencontre-t-elle dans des contextes où ces capacités existent :

- En Amérique latine, notamment à Bogota avec la « contribution de valorisation » ;
- En Suisse, avec la « contribution de plus-value » ;
- Aux Etats-Unis avec le « *special assessment* » ;
- En Europe où l'impôt foncier et l'ensemble des taxes liées à l'acte de construire (taxe d'aménagement en France) sont le moyen courant de financement du développement urbain.

Il faut noter que l'idée – séduisante – de taxer la plus-value qu'apporteraient des investissements publics en infrastructures à des terrains privés valorisés par ces investissements s'est partout révélée très difficile à mettre en œuvre pour des raisons d'évaluation de cette plus-value (très contestable...) et du risque d'effet contre productif d'une telle taxation (qui peut freiner les transactions donc le développement³). →

Les besoins en investissement qu'implique l'accueil des nouveaux urbains s'ajoutent aux montants nécessaires pour rattraper le retard accumulé dans la plupart des villes en matière d'infrastructures, d'équipements, de services essentiels, ainsi que de compétences techniques et de planification stratégique. Les différentes estimations réalisées montrent que les montants mobilisés aujourd'hui pour financer les investissements urbains sont largement insuffisants pour permettre aux villes de développer tout leur potentiel, qu'il s'agisse de croissance économique, de réduction de la pauvreté, ou d'environnement. En effet, alors que les besoins sont évalués pour l'Afrique subsaharienne à plus de 90 Mds d'US\$ par an, celle-ci ne mobilise aujourd'hui que la moitié de cette somme pour ses infrastructures, montant auquel s'ajoutent environ 8 Mds d'US\$ provenant des bailleurs de fonds⁴.

(1) UN Habitat 2008 : la population urbaine d'Afrique en 2010 était de estimée à 372 millions d'habitants, et elle devrait atteindre 754 millions d'habitants en 2030.

(2) La fiscalité sur la plus-value est une technique classique également pratiquée dans beaucoup de pays, sous des formules diverses. La taxe sur la plus-value peut prendre plusieurs formes, selon qu'elle s'applique en une fois ou de façon récurrente. Elle a la réputation d'être complexe à mettre en œuvre et à recouvrer, mais des exemples comme celui de la Colombie montrent qu'elle peut être à la fois efficace et finalement bien acceptée.

(3) Cf. le débat récent, en France, à propos du financement de la réalisation du Grand Paris Express (investissement d'environ 30 milliards €), infrastructure de transport performant censée donner une plus value aux biens immobiliers situés à proximité des gares. Le plan de financement final ne retient pas explicitement cette source de financement.

(4) « *Infrastructures africaines, une transformation impérieuse* », *Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD)*, Banque Mondiale, 2010.

→ 3. Intervention d'un acteur public ou privé qui réalise et/ou finance les infrastructures nécessaires à l'équipement et à la mise en valeur d'un périmètre foncier qui va être l'objet de développements immobiliers

Dans beaucoup de pays de droit français, il s'agit d'opérations confiées par voie de concession à des « aménageurs ». Ceux-ci vont acquérir les terrains et réaliser les équipements publics nécessaires en échange d'une nouvelle destination de terrains constructibles, et/ou de l'augmentation de la densité. Le bilan financier de l'opération prévoira également dans sa partie dépenses la réalisation d'équipements publics rendus nécessaires par l'arrivée, sur le périmètre aménagé, d'une nouvelle population pour y résider ou y travailler (équipements scolaires, sportifs, culturels, etc...), puis dans sa partie recettes la revente des terrains équipés et munis d'une constructibilité précise à des investisseurs, promoteurs ou utilisateurs (cf. cas de Porto Novo).

Dans les pays de droit anglo-saxon, les « *land developers* » ont un rôle similaire dans un cadre juridique plus contractuel et moins réglementaire

qu'en France. Ces opérateurs sont avant tout des opérateurs immobiliers qui aménagent et construisent des sites de quelques hectares sans généralement mener de réflexion urbaine à une échelle plus large (cf. cas de Durban).

Dans tous les cas, c'est la revente de terrains aménagés ou d'immeubles qui finance les équipements et infrastructures réalisées pour permettre le développement urbain.

Les partenariats publics-privés (PPP) recouvrent des réalités juridiques très diverses et parfois très anciennes mais reposent toujours sur une contractualisation des droits et obligations de la collectivité et de l'opérateur privé à qui est confié la réalisation d'équipements publics. Il suppose dès lors que la collectivité possède les compétences techniques, administratives et juridiques nécessaires pour définir, attribuer et gérer un tel contrat (dont on voit bien les risques de corruption qu'il porte...) mais il suppose aussi l'existence d'opérateurs privés également compétents techniquement et juridiquement, financièrement solides, et capables de s'inscrire dans une relation contractuelle de longue durée avec la collectivité.

milieu urbain notamment, un système parallèle s'est développé qui se traduit par l'existence d'un marché sur lequel s'échangent des « titres » (au mieux des « permis d'habiter »), ce marché structurant le développement et l'organisation des quartiers informels qui accueillent la quasi-totalité de la croissance des villes.

Paradoxe notable, la réalisation de grandes infrastructures urbaines financées par les bailleurs internationaux vient parfois donner encore plus de consistance à ces marchés informels et donc « déconstruire » un peu plus le mythe⁶ de l'immatriculation foncière. C'est par exemple le cas de l'indemnisation officielle des PAP (personnes affectées par le projet) occupant sans titre des parcelles bâties. La solution n'est donc pas l'immatriculation de tous les terrains (ce n'est ni techniquement ni juridiquement envisageable) mais bien dans l'instauration « par le bas⁷ » d'une propriété reconnue, sur la base de la possession paisible dans la durée, propriété inscrite dans un système de type « Registre Foncier Urbain ». Mis en œuvre depuis 20 ans au Bénin, ce système bien moins coûteux qu'un cadastre (prix de revient estimé pour Cotonou : 85 500 CFA/ha soit 130 €/ha soit moins de 1 M² pour l'ensemble de la ville⁸) permet aussi – et surtout – de mettre en place les bases d'une imposition foncière absolument nécessaire au financement des collectivités locales.

Le Registre Foncier doit aussi permettre l'enregistrement des transactions, donc le suivi de la propriété, accroissant ainsi l'efficacité de la fiscalité.

DES PRÉREQUIS INDISPENSABLES

Quel que soit le mécanisme mis en œuvre pour que la valeur foncière participe au financement des infrastructures nécessaires au développement urbain, des prérequis élémentaires s'imposent.

Gérer la question foncière

La situation foncière de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne est actuellement incompatible avec la mise en œuvre des mécanismes évoqués

plus haut. En niant l'existence des droits coutumiers, le système hérité de la colonisation a voulu créer « par le haut » un système foncier où toute terre qui n'est pas immatriculée en bonne et due forme (c'est-à-dire qu'elle fait l'objet d'un titre de propriété accordé par l'Etat au terme d'un processus long⁵ et coûteux) est réputée faire partie du domaine national. L'échec de ce système est patent et le diagnostic posé depuis longtemps. En

Assurer la ressource fiscale

La ressource fiscale assise sur le foncier est récurrente et son montant relativement stable (ou croissant...). Elle donne donc une bonne visibilité aux finances locales, et facilite le recours à l'emprunt en procurant de véritables capacités de remboursement aux gouvernements locaux ; elle représente de ce fait une base essentielle de la politique d'investis-

sement des collectivités locales. Il est donc indispensable, pour les pays de l'Afrique subsaharienne notamment, de développer la fiscalité foncière locale : l'expérience Béninoise citée ci-dessus a démontré que le système du Registre Foncier Urbain a permis d'augmenter de manière substantielle les recettes fiscales. Par ailleurs, il est bien connu que l'existence d'un impôt annuel est rapidement incitative à mettre en valeur – ou à vendre – un terrain soumis à cet impôt. Il contribue donc à lutter contre la « thésaurisation foncière » qui gèle des terrains et freine le développement urbain.

Enfin, le paiement régulier d'un impôt foncier constitue au fil du temps une présomption de propriété. L'impôt devient ainsi un outil de sécurisation foncière. Si l'on a vu que, techniquement, l'existence d'un cadastre n'est absolument pas un prérequis à la mise en place de l'impôt foncier annuel, il faut cependant conforter les programmes d'adressage, notamment dans les quartiers spontanés récents⁹. Cet outil a, bien sûr, beaucoup d'autres applications que la fiscalité. C'est un outil de gestion urbaine¹⁰ qui intéresse tous les gestionnaires de la ville (services urbains, services sociaux, développement économique, etc.).

Financer quels équipements ?

Un troisième prérequis fondamental à la mise en œuvre de mécanismes du

financement du développement urbain par le foncier est, bien évidemment, l'existence de programmes d'équipements cohérents avec les objectifs – et le constat – de développement urbain ainsi qu'avec les objectifs d'amélioration des conditions de vie et d'exercice des activités économiques dans les quartiers existants (aussi bien les centres historiques que les quartiers de « lotissements » des années post-coloniales et les quartiers précaires et spontanés qui sont le mode actuel d'extension des villes de l'Afrique subsaharienne).

En matière d'équipements, un retour aux fondamentaux du développement urbain s'impose.

- Tout d'abord, la mobilité et l'accessibilité sont primordiales. Les projets de création de centaines, voire de milliers, de « parcelles assainies » en périphérie des grandes villes ne peuvent plus faire l'impasse (comme cela semble avoir été souvent le cas) sur les moyens de transport en commun nécessaires. Même si souvent, l'offre privée se déploie spontanément dans ces quartiers au fur et à mesure que les populations s'y installent, il n'en demeure pas moins que la composition urbaine de ces quartiers (prévoir des « gares » de bus ou minibus...) et les modalités de leur rattachement au réseau viaire majeur de la ville doivent être →

« La population urbaine de l'Afrique augmente plus vite que celle de toute autre région du monde. D'ici la fin de 2020, sur les 30 villes qui connaîtront la croissance la plus rapide à l'échelle mondiale, 24 se trouveront sur le continent africain. En 2030, la population urbaine de l'Afrique subsaharienne devrait doubler par rapport à 2010 et atteindre près de 600 millions de personnes. Les villes africaines sont déjà confrontées à d'énormes problèmes : plus de la moitié de leurs habitants vivent dans des bidonvilles surpeuplés, environ 200 millions survivent avec moins de 2 USD par jour ».

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAO 2012.

(5) On a identifié, au Gabon, pas moins de 134 étapes et démarches pour obtenir l'immatriculation d'une parcelle.

(6) D'après H. Ouedraogo : « *Mythes et impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives* ». Comité technique Foncier, ONU-H, décembre 2010.

(7) Cf. J. Comby « *Sortir du système foncier colonial* », 1995, sur comby-foncier.com

(8) Cf. « *Guide du maître d'ouvrage. Les registres fonciers urbains* », ONU-Habitat 2012.

(9) On rappellera qu'historiquement, la perception de l'impôt foncier a précédé largement l'apparition des cadastres (XIX^e siècle en France), celui-ci n'étant qu'un instrument de régulation de la base imposable.

(10) Cf. « *Adressage et gestion des villes* », Hugues Leroux, Lucien Godin et alii, Banque Mondiale 2005.

Quels sont les avantages et les inconvénients du financement des investissements en infrastructures par le foncier ?

Cette technique permet à la collectivité locale d'obtenir des recettes immédiates et d'ainsi réduire sa dépendance vis-à-vis de l'endettement et des risques budgétaires liés. Elle contribue à réguler les marchés fonciers urbains en contrôlant les investissements vers les espaces les plus pertinents pour un développement urbain durable. Cependant, les marchés fonciers urbains restent instables, d'où la nécessité de prendre en compte ses recettes comme un apport de capital ponctuel. Également, les ventes foncières ne peuvent se poursuivre indéfiniment et la démarche est irréversible une fois que la cession a été conclue. La prudence reste donc de rigueur dans la mesure où les ventes foncières manquent souvent de transparence et de mécanismes en assurant la bonne gouvernance. Finalement, ces techniques de financement ne doivent pas être vues comme une fin en soi, mais faire partie intégrante d'une bonne planification de l'investissement public.

→ étudiées et les investissements correspondant programmés et réalisés dans le même temps que la production des terrains viabilisés.

- En second lieu, les investissements nécessaires à la protection de ces périmètres du développement contre les risques naturels (au premier rang desquels, le risque d'inondation) doivent être étudiés, programmés et réalisés en amont du développement des quartiers. Dans le cas contraire, on sera vite confronté d'une part à des installations spontanées sur des zones à risques (par exemple dans des thalwegs ou des dépressions dont le rôle serait de canaliser et stocker l'eau en période de fortes pluies...) et, d'autre part, à des surcoûts importants pour réaliser « en milieu occupé » des infrastructures primaires nécessaires à la protection des quartiers contre les risques naturels.
- Les réseaux « classiques » (eau, électricité...) ne posent généralement pas de grands problèmes

mais, là encore, une bonne programmation de leur réalisation (et notamment la réalisation des antennes primaires qui permettront le branchement du nouveau quartier sur le réseau existant) est nécessaire.

- Enfin, l'ensemble des équipements dits « de superstructure » comme les écoles, centres de santé, marchés, équipements sportifs, maisons de quartier doivent également être programmés et réalisés dans le même temps que la viabilisation des terrains. La maîtrise d'ouvrage de ces équipements, et donc leur programmation technique et financière, relève dans tous les cas des pouvoirs publics, état central ou collectivités locales selon le cas et l'état de la décentralisation.

Dans les contextes européens où les infrastructures primaires sont en place depuis longtemps, les réflexions et les travaux sur le développement urbain ont généralement mis l'ac-

cent sur d'autres aspects (la forme urbaine, les circulations douces, la mixité des fonctions, l'optimisation énergétique...) et des disciplines de base que sont la programmation et la planification urbaines opérationnelles ont été « dévalorisées ». Le constat et les projections concernant la croissance des villes africaines doivent suffire à leur rendre toute leur importance...

Des freins économiques et organisationnels

Dans beaucoup de grandes villes africaines, le meilleur investissement de dix dernières années aura été d'acquérir un terrain pour le revendre – sans l'avoir mis en valeur – dix ans plus tard. Dans certains pays, un même terrain peut voir sa valeur de marché multipliée par un facteur 10, ou même plus, sans que sa valeur d'usage (ses caractéristiques, sa constructibilité, sa desserte...) ne se modifie. C'est là l'un des effets pervers les plus néfastes de « l'addiction

Le foncier peut-il financer tous les investissements du développement urbain ?

L'expérience montre clairement que non. Dans un développement urbain réalisé, par exemple, en périphérie d'une zone urbanisée sur des terrains d'usage agricole devenus urbanisables, la plus-value réalisée sur le foncier finance la viabilisation de ces terrains (voirie et tous les réseaux internes à la zone y compris leur raccordement sur les voiries et réseaux extérieurs, espaces publics) mais le financement des équipements publics nécessaires aux habitants (écoles, équipements sportifs, culturels...) est généralement assuré par les taxes liées à la construction des bâtiments sur ces terrains (taxe d'aménagement en France) et par les impôts fonciers annuels. On peut estimer que, selon le niveau du marché immobilier (qui détermine le niveau du marché foncier) et le coût d'acquisition initial du foncier brut, la plus-value réalisée sur le foncier aménagé permet de financer soit uniquement la viabilisation interne soit de 50 à 70 % des équipements publics de superstructure (écoles, etc.) nécessaires aux futurs habitants ou utilisateurs de la zone aménagée. Pour ce qui les concerne, les équipements de base de l'assainissement (stations d'épuration) ou de la production d'eau potable (usines des eaux) et d'énergie (électricité) ne peuvent être financés que par l'impôt ou par des taxes incluses dans la tarification de l'eau et de l'énergie.

Lorsqu'il s'agit de « reconstruire la ville sur la ville », l'équation financière est encore plus difficile. On estime actuellement, en région parisienne, qu'une opération d'aménagement qui consiste à racheter des terrains déjà urbanisés et souvent pollués (friches industrielles par exemple) pour reconstruire des logements, des équipements, des locaux d'activité et des bureaux, nécessite une participation de la collectivité publique de l'ordre d'un million d'euros par hectare aménagé pour financer les équipements publics nécessaires à l'opération.

au titre foncier ». Ces constats sont l'expression la plus visible du fait que, sur le marché réel, les niveaux de prix du foncier urbain sont sans aucun rapport avec les revenus de la très grande majorité des habitants.

Par contagion, ce niveau élevé de prix gagne les zones périurbaines de plus en plus éloignées et se manifeste dès le terrain « brut » c'est-à-dire ni viabilisé, ni situé dans une zone où les équipements nécessaires existent. Cette réalité obère définitivement tout processus de valorisation supplémentaire par la réalisation d'infrastructures et donc de participation de cette valorisation au financement des infrastructures. Quand le foncier « brut » est déjà au prix correspondant au foncier « équipé », il n'y a plus de plus-value à attendre de la réalisation d'infrastructures et d'équipements. Il faut alors taxer le terrain sur sa valeur de marché dans un mécanisme fiscal évoqué plus haut. A ce frein économique, s'ajoute dans une très grande majorité des villes africaines, l'absence des structures capables de définir, formaliser et mettre en œuvre les politiques foncières et urbaines qui permettront de capter au profit de l'intérêt public, la plus value foncière, et ainsi éviter « la main discrète » des privés (D. Lorrain) ou les effets pervers de la vente des terrains (comme ce qui se passe en Inde). La démarche est irréversible une fois que la cession a été conclue, la prudence est donc de rigueur.

Les politiques foncières et urbaines nécessitent des compétences professionnelles fortes, la disponibilité et la maîtrise d'outils nécessaires à la connaissance des situations réelles de l'évolution urbaine (imagerie satellitaire et son traitement, SIG, enquêtes...), la capacité à mener des études prospectives et opérationnelles (capacité de maîtrise d'ouvrage pour définir les « bons cahiers des charges » et piloter les bureaux d'étude...) et capacité à inventer les dispositifs, les partenariats, qui per-

mettront de mettre en œuvre de vraies politiques d'aménagement urbain.

Une option prioritaire : faire émerger de véritables opérateurs de l'aménagement urbain

Au-delà de la consolidation de ces compétences au sein des collectivités et des gouvernements locaux, la présence d'opérateurs qui seront appelés à être de véritables « aménageurs urbains » est indispensable. L'expérience européenne en la matière, reprise d'ailleurs par certains pays du continent africain (cf. l'exemple du Grand Casablanca et la société d'aménagement créée pour mener à bien le projet de la ville nouvelle de Zenata) démontre qu'il est possible – pour une collectivité locale – de maîtriser son développement urbain et de financer en grande partie la réalisation des équipements publics nécessaires à l'urbanisation de nouveaux quartiers par la maîtrise du processus de valorisation du foncier et la captation de la plus value résultant de la transformation de celui-ci en foncier « équipé et constructible ».

Ce processus est, le plus souvent, mené par un opérateur spécialisé, un aménageur, contrôlé par la collectivité soit par le biais de son capital (Société d'Economie Mixte en France, Stadtwerke en Allemagne, Intercommunales en Belgique, Kommunala bolag en Suède, etc.) soit par un contrat spécifique (concession d'aménagement en France). C'est sur cette voie qu'il nous semble prioritaire pour les collectivités et les gouvernements locaux de s'engager. Pour cela, le partage d'expérience, la coopération décentralisée, la formation et qualification au métier d'aménageur urbain d'opérateurs déjà constitués sur le champ technique des travaux d'aménagement nous paraissent des actions qui participeront efficacement à faire en sorte que le financement de l'urbanisation par le foncier devienne une réalité. ●

Les analyses convergent pour montrer que la prolongation au rythme actuel des montants de financement et de réalisation des investissements locaux conduit à une impasse. *« Cette trajectoire n'est pas tenable, et débouche sur des situations potentiellement ingérables sur les plans économique et sociopolitique. Le changement d'échelle à opérer ne sera pas aisé parce que les instruments structurels pour ce faire ne sont pas en place. Il faut élaborer des solutions systémiques nouvelles capables de faire face à des besoins aussi considérables dans une période courte. Ce sont les systèmes de financement eux-mêmes qui sont à repenser ».*



« Financer les villes d'Afrique », Thierry PAULAIS, 2012.

Toute extension urbaine engendre une augmentation de la valeur des sols. Les terrains qui bénéficient d'un accès facile, de la desserte en fluides voire d'une desserte en transports en commun connaissent une plus grande augmentation de leur valeur. La question est de savoir qui va bénéficier de cette plus-value : le propriétaire ou ayant-droit et uniquement lui, ou bien également la collectivité qui a financé l'investissement.

LA VALORISATION DU FONCIER EN AFRIQUE : des méthodes rodées, des préoccupations légitimes mais infondées



Thierry Paulais

Directeur adjoint du Département Afrique de l'Agence française de développement (AFD).

DR

S'il paraît totalement justifié que la collectivité recouvre une partie de cette plus-value, il est également indispensable économiquement qu'elle le fasse pour financer les investissements futurs. Plusieurs techniques, décrites spécifiquement dans cette publication, sont susceptibles d'être utilisées en Afrique, de façon séparée ou simultanée selon les contextes : la cession directe des terrains, la fiscalité sur la plus-value, et la contribution directe des propriétaires ou des promoteurs à travers les opérations d'aménagement.

Le principe du financement par le foncier suscite pourtant parfois quelques réticences et inquiétudes, en vertu de deux types d'arguments.

Le premier d'entre eux porte sur le caractère supposé inflationniste et haussier de la valorisation du sol, le second sur le caractère antisocial de mécanismes qui excluraient ipso facto les plus démunis. Ces préoccupations sont légitimes mais paraissent également infondées.

En effet, l'augmentation des prix du sol est consubstantielle au phénomène de la croissance urbaine. Schématiquement, les prix montent lorsque la demande est forte, du fait d'une population en augmentation et d'une économie locale dynamique ; à l'inverse les prix baissent dans des villes en phase de déclin ou de décroissance, comme c'est le cas actuellement par exemple pour des villes industrielles dans les pays développés. Les pays du continent africain sont manifestement dans le premier cas de figure, et ce n'est certainement pas en maintenant les situations actuelles de pénurie que la tendance haussière pourra être contenue, mais à l'inverse en augmentant la production de terrains à urbaniser à la hauteur des besoins.

L'exclusion des plus démunis, comme les difficultés des classes moyennes

à accéder au sol dans la plupart des pays, sont également d'abord la résultante de la pénurie. Cette dernière profite aux classes les plus aisées et élites proches du pouvoir, qui arrivent à se constituer, sur des marchés fonciers opaques et avec des investissements réduits, un patrimoine locatif hautement rentable.

Le renversement de cet état de fait passe là encore par l'augmentation de la production de terrains à urbaniser à la hauteur des besoins. Par ailleurs, une production régulière et continue de terrains dans le cadre de procédures d'aménagement permet de procéder à des subventions croisées entre différentes catégories de produits et faisant baisser les prix des opérations à visée sociale en dessous du prix de revient.

En conclusion, une politique d'aménagement fondée sur une valorisation des sols n'est donc pas intrinsèquement porteuse de dangers en matière de hausse des prix ou d'accessibilité au sol ; c'est même l'inverse dans la mesure où elle permet d'augmenter le niveau de l'offre et d'abaisser le coût de cette dernière si les techniques ad-hoc sont mises en œuvre.

ILLUSTRATIONS

PAGE 12

Le Grand Casablanca
(Maroc)

PAGE 16

Addis Abeba
(Ethiopie)

PAGE 13

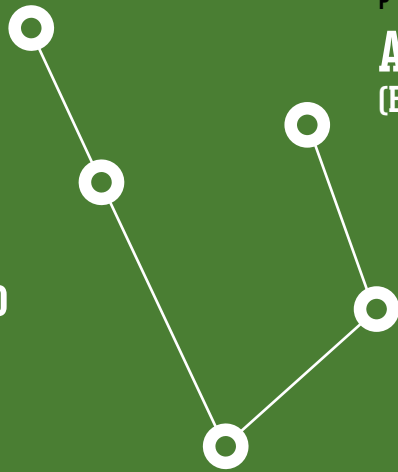
Porto Novo
(Bénin)

PAGE 15

Tananarive
(Madagascar)

PAGE 14

Durban
(Afrique du Sud)



I L L U S T R A T I O N 1

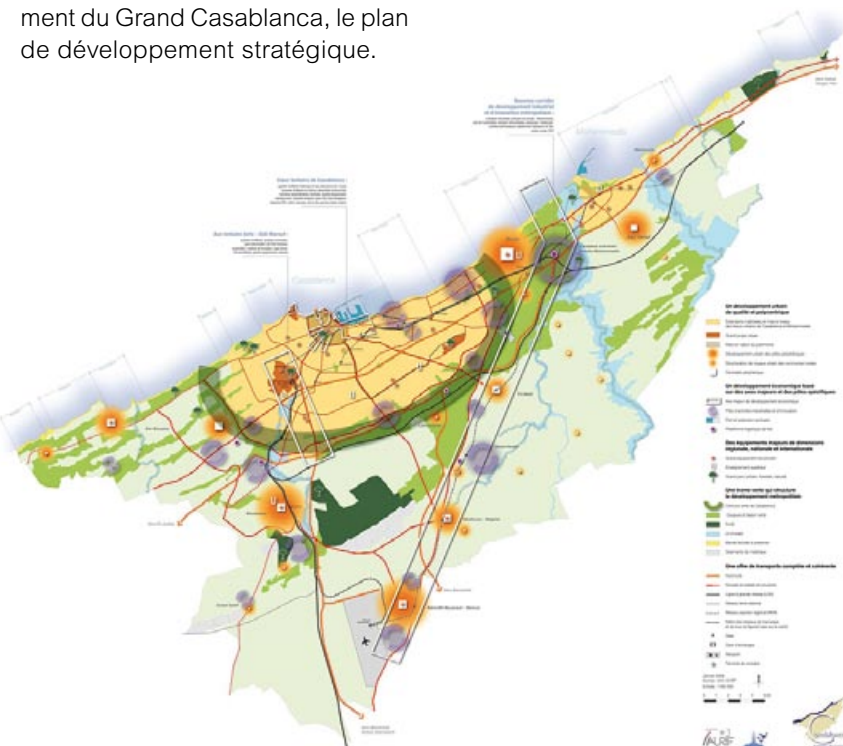
Le Grand Casablanca (Maroc)

La région du Grand Casablanca, métropole de plus de 3,7 millions d'habitants, connaît une croissance économique et démographique très forte, entraînant une urbanisation non maîtrisée ainsi que des déséquilibres majeurs en termes spatiaux, sociaux et économiques. Un important travail a été mené, entre l'AUC et l'IAU-IdF, pour élaborer une véritable vision du développement du Grand Casablanca, le plan de développement stratégique.

Cette planification stratégique a pris en compte toutes les composantes du développement urbain :

- Le développement économique (ports, plateformes logistiques, zones industrielles thématiques, équipements touristiques...);
- Les infrastructures de transport (tramway, RER, maillage du réseau routier...);

- Les services urbains : eau, déchets, assainissement ;
- Les trames vertes régionale : parcs urbains, jardins, liaisons et coulées vertes...
- Le développement de pôles universitaires ;
- La résorption des bidonvilles et la création de quartiers d'habitat mixte destinés à tous ;
- La sauvegarde et mise en valeur du patrimoine bâti (Médina et quartiers Art-déco,...) ;
- Etc.



Source : AUC, IAURIF 2008

Elle a ensuite été déclinée à des échelles plus grandes, jusqu'à celle du quartier, et a été phasée. D'importants fonciers publics ont été mobilisés et mis au service de ce développement urbain (notamment le site de l'ancien aérodrome d'ANFA – 400 hectares).

Une société d'aménagement, filiale de la CDG du Maroc, a été constituée pour porter l'un des projets phares de ce plan stratégique, la ville nouvelle de ZENATA située entre Casablanca et Mohammedia. Dans un périmètre d'environ 2 000 hectares, ZENATA accueillera à terme plus de 300 000 habitants et 100 000 emplois.

Plan de développement stratégique du Grand Casablanca. Ce projet réunit les conditions pour que la valorisation du foncier participe pleinement au financement du développement urbain. La planification spatiale et temporelle du développement urbain donne à la collectivité la maîtrise de l'urbanisation, les grandes infrastructures urbaines et les équipements structurants ont été identifiés en amont. L'Etat met à disposition d'importantes superficies de foncier dont la cession verra financer le coût des infrastructures à réaliser. Enfin, des opérateurs « d'intérêt général » sont créés pour aménager les principaux projets urbains de ce plan de développement stratégique.

Aménagement des berges de la lagune de Porto-Novo (Bénin)

Projet de valorisation foncière dans un site écologique sensible

En 2009, la ville de Porto-Novo, a choisi d'élaborer un projet d'aménagement sur les berges de la lagune en faisant appel aux Ateliers Internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy-Pontoise. Ce projet ambitieux présente la particularité de s'inscrire dans un site écologique sensible. Dès lors, se pose un double défi pour la ville : dynamiser et promouvoir son développement en s'appuyant sur la valorisation foncière, tout en préservant et en valorisant les ressources naturelles et l'environnement dans lequel elle s'insère.

L'appropriation de la démarche et la validation du projet par le Conseil Municipal ont permis à la ville d'être reconnue par l'Etat comme interlocuteur compétent en terme d'aménagement, dans un contexte d'ambiguïté du statut du foncier public, la décentralisation étant encore un processus inabouti au Bénin. Le foncier de la ville est désormais considéré comme un bien public sur lequel aucun projet ne peut être engagé sans un consensus de l'Etat et de la ville.

Ayant pris conscience de la rareté du foncier et des optimisations offertes par son tissu urbain, Porto-Novo s'est ainsi engagée dans

un projet d'identification du potentiel foncier, de réappropriation des réserves foncières municipales, mais aussi de libération d'emprises et d'acquisition de foncier dans les secteurs stratégiques. Le projet d'aménagement de la lagune devrait ainsi s'appuyer sur des processus de valorisation foncière.

Sur la berge Est, à travers la mise en place de ce projet d'aménagement urbain, une emprise foncière de 200 à 300 hectares pourrait ainsi être valorisée en regroupant

des fonctions de développement économique (avec la construction d'un port fluvial, et un pont qui favoriserait les échanges avec l'hinterland), d'habitat, d'enseignement supérieur et de zones naturelles.

L'attractivité touristique de la zone protégée, et la possibilité de développer des activités à proximité d'un pôle multimodal fluvial et routier, permettront d'attirer les investisseurs indispensables à l'amorce d'un processus de valorisation foncière.



Aménagement de la berge est de la lagune. L'identification et l'optimisation de ses ressources foncières sont essentielles pour assurer un développement durable de la ville. Cela nécessite au préalable un accompagnement technique et financier, afin de réaliser notamment les études préalables qu'exige un tel projet, mais aussi des études techniques de faisabilité et d'impact très approfondies, pour assurer la préservation des grands équilibres environnementaux.

ILLUSTRATION 3

Point Redéveloppement Project (Durban, Afrique du Sud)



Ce projet est caractéristique d'une pratique « anglo-saxonne » du développement urbain. Celle-ci se différencie du mode de faire français et sud-européen par deux caractéristiques fortes :

- Le projet est conçu comme un projet immobilier « clefs en main » (et dessiné comme tel) et non pas comme un processus de développement de la ville, adaptable et évolutif autour de grands invariants (infrastructure, programme) qui forment le squelette urbain.
- Il est porté par une entreprise privée (créée pour le projet) qui contractualise avec les autorités

locales sur le produit immobilier final et négocie l'établissement ou l'adaptation des règles d'urbanisme à ce projet.

Dans le cas de Durban, il s'agit de la reconversion d'un espace portuaire en déclin bénéficiant – par sa nature – d'une situation propice aux développements immobiliers classiques de front de mer.

La proximité de la mer et la nature de l'espace portuaire ont facilité la création d'un « paysage urbain » organisé autour de canaux de type « marina » qui valorise encore plus les immeubles résidentiels.

Le déclencheur du projet réside dans l'implantation sur un site jouxtant le port d'un parc d'attraction marin (uShaka Marine World) qui renforce l'attractivité du futur quartier comme lieu de résidence secondaire.

L'ensemble des aménagements et équipements nécessaires au projet (espaces publics, canaux, réseaux intérieurs à la zone...) sont financés par la vente des terrains équipés... mais le plan masse ne figure aucun équipement public de type scolaire, ou culturel, de santé, social, etc. De même, la question des transports n'est traitée que par l'existence de vastes parkings périphériques.

(1) Cf. <http://www.durbanpoint.co.za/vision.aspx>

Durban, le front de mer. La logique est celle d'un projet immobilier de front de mer à grande échelle où l'urbanisme est défini comme « l'enjolivement des espaces publics » et la mise en œuvre de « séquences de textures, couleurs et matériaux qui parlent de l'Afrique » de façon à produire un environnement « propre, bien entretenu et sécurisé ».

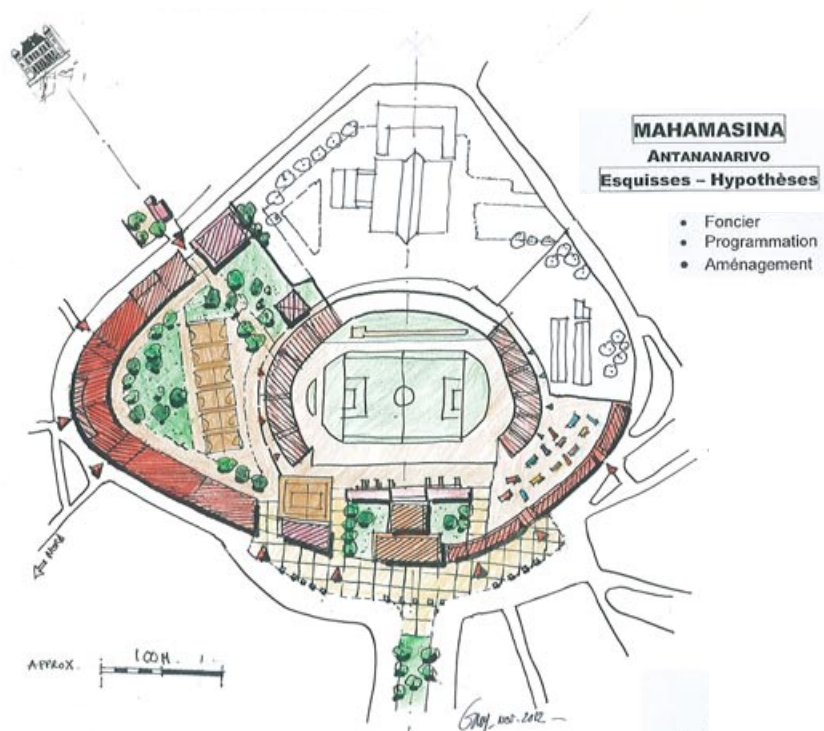
Projet d'aménagement de Anosy-Mahamasina (Tananarive, Madagascar)

La population du Grand Tana atteignant aujourd'hui les 3 millions d'habitants, l'ampleur des défis est immense. Cependant, la capacité financière de la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA), avec moins de 1€ par habitant et par an en capacité d'investissement, reste largement insuffisante pour couvrir les besoins de base.

Dans un contexte socio-économique déprimé et à l'issue d'une réflexion prospective de la CUA sur les possibilités d'augmenter ses moyens financiers, la valorisation foncière est apparue comme une ressource complémentaire pertinente. Fruit de la coopération décentralisée avec la Région Ile-de-France, l'Institut des Métiers de la Ville (IMV) a ainsi facilité la réalisation de différentes études formulant le projet d'aménagement du site Anosy-Mahamasina, à partir d'un travail d'identification des disponibilités foncières.

Une partie des terrains appartenant au domaine privé de la CUA et étant gérée par celle-ci, une mutation foncière pourrait y être effectuée tout en conservant la maîtrise d'ouvrage communale sur la partie Nord-Est du site.

Cette opération d'aménagement constitue en cela l'occasion d'expérimenter une nouvelle façon de fabriquer la ville avec l'appui des opérateurs privés et en concer-



Projet d'aménagement de Anosy-Mahamasina. Ce pôle central de la ville renforcerait l'offre en espaces publics, en même temps qu'il produirait un développement économique dynamique de la zone et contribuerait ainsi à l'amélioration du cadre de vie des populations. Un Plan Directeur a été imaginé avec un montage juridique du projet qui permette une maîtrise d'ouvrage communale sur le foncier. L'enjeu est de parvenir à exploiter son foncier disponible en créant les conditions pour que la puissance privée prenne en charge l'aménagement de la zone.

tation avec tous les acteurs du développement urbain, dans un partenariat renouvelé. La faible capacité d'investissement de la CUA ne permet pas d'envisager un investissement entièrement public, même à considérer une réalisation de l'aménagement sous régie. Egalement envisagé, le recours à la concession d'aménagement ou au bail emphytéotique rendrait improbable la construction de logements au regard d'une rentabilité affectée du bilan final de l'opération d'aménagement.

A ce stade, seul un partenariat public-privé comprenant une cession partielle du foncier (partie Nord-Est du site) permettrait à la CUA de bénéficier du fruit de la vente dans le budget communal, mais également de flécher une partie de l'investissement privé vers la construction d'infrastructures publiques. Dans ce cas, la CUA devra procéder au lotissement de son foncier, et élaborer une clause juridique spéciale qui limite la libre affectation du bien foncier cédé en imposant une obligation de construire.

I L L U S T R A T I O N 5

Le système de baux emphytéotiques pour financer les infrastructures urbaines

(Addis Abeba, Ethiopie)

Le nouveau régime foncier national de 1994, permet à la municipalité d'Addis-Abeba de recourir aux baux emphytéotiques (Urban Land Lease), qui donnent un droit d'occupation sur le long terme (de 50 à 99 ans) permettant à l'acquéreur d'investir dans le foncier et de le mettre en valeur.

A Addis, la location des terrains se fait principalement à travers le système d'enchères, qui coexiste avec deux autres mécanismes que sont les prix administratifs fixés par la municipalité et les prix négociés avec l'acquéreur. Certains terrains sont mis à disposition gratuitement pour des projets bénéficiant aux habitants, tels que les logements sociaux. Même si le locataire du terrain ne peut le vendre ou le transmettre en héritage, il peut transférer ses droits pendant la période du bail, et collecter un revenu de ce transfert en sous-louant ou en transférant intégralement ses droits : dans ce cas 40 % des profits doivent revenir à la municipalité.

La municipalité peut ainsi mettre en place une politique fiscale locale pour financer son développement. Les loyers obtenus de la location des terrains publics doivent servir à 90 % pour la provision en infrastructures, en logements et

en services de base. Maintenir les terrains comme propriété publique permet également de faire profiter, à la fin du contrat, de la hausse de leur valeur à la communauté dans son ensemble.

Le bail emphytéotique est un mécanisme de valorisation foncière par la location à long terme, garantissant une rente pour la collectivité locale et un investissement sur les infrastructures, tout en se protégeant d'une spéculation liée à la vente/revente des terrains. Cependant, il requiert l'existence d'un programme d'équipements bien défini, et des compétences techniques et humaines pour la collecte et l'allocation des ressources nécessaires à sa mise en œuvre. La pertinence de ce système est également dépendante de la capacité d'inciter les locataires à maximiser la valorisation des terrains acquis, et n'écarte pas totalement le risque de spéculation foncière liée au système de vente aux enchères.

LE BAIL EMPHYTÉOTIQUE

Ce type de bail a été pensé pour valoriser le patrimoine foncier public, limiter l'expansion spatiale urbaine (dans le respect du Master Plan), augmenter les sources de revenus autonomes de la collectivité locale, et contrôler l'appropriation des gains réalisés lors du transfert des droits du sol urbain. Ce système témoigne d'un alignement de l'autorité centrale avec les besoins de la collectivité locale, considérée comme un pôle à mettre en valeur pour le développement national.

Community Land Trust :

Un modèle de gouvernance partagée pour un logement social accessible et permanent

Les *Community Land Trusts* (CLT) représentent pour les autorités locales une stratégie efficace et séduisante de financement de logements abordables qui bénéficie plus largement à l'ensemble d'un quartier. Lauréat 2008 du *World Habitat Award*, le CLT renouvelle le débat sur les potentialités d'une approche non-marchande et solidaire du foncier.

Conçu au début des années 1970 aux Etats-Unis, le *Community Land Trust* (CLT) met le foncier à disposition pour l'acquisition (ou la location) de logements accessibles pour des familles à faible revenu, ainsi que pour d'autres usages utiles au quartier. Il repose sur une dissociation du foncier et du bâti sur la base de l'attribution d'un régime de propriété distinct à chacun et de règles de gestion spécifiques. A l'achat, la déduction du prix du sol (propriété du *Trust* grâce aux subventions publiques et aux financements privés obtenus par effet de levier) augmente l'accessibilité du logement pour les familles ou les activités productives accueillies dans les locaux. A la revente, le CLT exerce un droit de préemption et applique une limitation des plus-values perçues par les familles revendant leur logement (égale à environ ¼ de la plus-value réelle du marché immobilier local).

Du point de vue des autorités locales, ce dispositif garantit l'accessibilité permanente des logements aux ménages à faibles revenus, sans nouveau recours à l'investissement public. Un seul emploi d'argent public bénéficie ainsi à plusieurs générations de propriétaires d'un même bien.

Mobilisant l'épargne locale et produisant des effets de leviers financiers importants, les CLT permettent aussi de diversifier les financements qui auraient été inaccessibles au seul secteur public. La gouvernance partagée du dispositif, à égalité entre les représentants des habitants, des pouvoirs publics et des membres du quartier amène aussi à déployer une dynamique d'intérêt local conjoint. Les

CLT offrent en outre, un moyen de régulation non négligeable pour les villes qui connaissent des phénomènes de gentrification ou d'instabilité du marché immobilier et permet d'établir une population dans un lieu, assurant la mixité et parfois la survie d'un quartier en déclin.

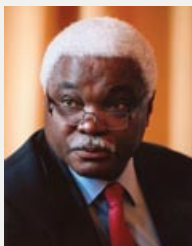
Après 40 ans d'exercice, les CLT font montre de résultats encourageants. Aux Etats-Unis, face à la vague de saisies immobilières qui a ébranlé les ménages américains à l'issue de la crise des subprimes, les CLT ont démontré une très grande résistance avec un nombre de saisies dix fois moindre.

Conjuguant une mise hors marché du foncier avec une immobilisation des subventions publiques dans le sol et dans la pierre, les CLT sont parvenus à produire un patrimoine social permanent, vecteur de solidarité dans l'accès au logement. Le modèle est en plein essor au Royaume-Uni, au Canada, en Australie et en Belgique.

POUR EN SAVOIR PLUS :

- Fiche FMDV sur le *Community Land Trusts*, une solution pour le financement des villes nord-américaines : <http://www.fmdv.net/index.php?id=28>
- *La ville brûle-t-elle ? Pour une réappropriation citoyenne de nos villes*, Revue Mouvement n° 74, Editions La Découverte, été 2013
- *The Community Land Trusts, affordable access to land and housing*, UN HABITAT, *The global urban economic dialogue series*, 2012
- Réseau national des CLT de Grande-Bretagne : <http://www.communitylandtrusts.org.uk/home>
- Plateforme CTL Bruxelles : <http://communitylandtrust.wordpress.com/>

3 QUESTIONS À... Jean-Pierre Elong Mbassi



Jean-Pierre Elong Mbassi

Secrétaire général de CGLU Afrique.

Les besoins en investissements publics des villes d'Afriques sont énormes. A votre avis, pourquoi ce mode de financement lié à la valorisation du foncier est-il si peu utilisé ?

Jean-Pierre ELONG MBASSI : Lorsque l'on parle de valorisation foncière, il faut avoir deux choses en tête. La première, c'est que l'urbanisation produit deux effets ; d'une part les plus-values d'urbanisation, qui font qu'un terrain urbain acquiert plus de valeur qu'un terrain non urbain. La définition des périmètres urbains est donc importante, puisqu'elle produit instantanément de la différenciation entre les deux. D'autre part, les plus-values d'agglomération, qui apparaissent quand la ville est suffisamment grande pour développer des fonctions centrales ajoutant à la plus-value d'urbanisation une valeur liée à la concentration de l'urbanisation.

Or ces deux types de plus-values ont été mal saisis par les mécanismes de gestion de l'urbanisation, en particulier parce qu'en Afrique la planification urbaine anticipatrice est rendue impossible par les taux d'accroissement de la population, et parce que les villes grandissent par addition de quartiers. L'aménage-

ment du foncier est donc en premier lieu le fait des habitants eux-mêmes, et les plus-values sont récupérées par les propriétaires privés.

Quelles seraient, selon vous, les outils à privilégier pour mettre en œuvre cette ingénierie financière ?

JPEM : Dans ces conditions, si les collectivités locales veulent récupérer la plus-value, elles ne peuvent le faire qu'en constituant des réserves d'emprises, ou à l'occasion de la réalisation d'équipements publics et au travers d'opérations d'aménagement qui doivent être ciblées, sur des morceaux de ville. Cependant, la captation des plus-values foncières par le biais des opérations d'aménagement nécessite un certain degré de développement urbain, et des outils permettant de maîtriser ce développement. Indirectement, la valorisation foncière pourrait se faire au travers de la mise en place d'un marché hypothécaire, reconnu par l'ensemble du système financier. Cela permettrait d'enclencher un mécanisme de valorisation foncière sur le long terme, mais suppose cependant l'existence d'outils pour le suivi cartographique du foncier et l'immobilier, pour modéliser la plus-value apportée, et des outils juridiques permettant l'émergence et le fonctionnement de ce marché.

Au final, quelles seraient les perspectives en Afrique pour développer ce type de financements ?

JPEM : Les villes d'Afrique peuvent donc aujourd'hui financer leur croissance par la plus-value foncière, mais de façon limitée, et le développement de ce type de financement ne pourra se faire que sur le temps long.

Jean-Pierre Elong Mbassi est depuis 2007 le Secrétaire Général de Cités et Gouvernement Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique). Il est également Co-Président de l'Alliance mondiale des Villes pour le Développement Scientifique (*World Cities Scientific Development Alliance - WCSDA*), et Secrétaire Général Adjoint du forum sinoafricain des collectivités locales. M. Elong Mbassi est l'homme derrière les Sommets Africités, la plus importante manifestation des villes, régions et collectivités locales d'Afrique, dont il supervise l'organisation depuis la première édition en 1998. M. Elong Mbassi est riche d'une expérience de près de 40 années dans le domaine du développement urbain et de l'aménagement du territoire, des services urbains, du développement économique local, de la gouvernance des collectivités locales, de l'habitat et de la restructuration des bidonvilles. De 1996 à 1999, il a été le tout premier Secrétaire Général de la Coordination Mondiale des Associations des Villes et des Autorités Locales (*World Association of Cities and Local Authorities Coordination - WACLAC*), en même temps qu'il occupait le poste de Secrétaire Général du Partenariat sur le Développement Municipal (*Municipal Development Partnership, MDP*), de 1992 à 2006. Auparavant, de 1981 à 1991, M. Elong Mbassi a été le directeur du premier projet urbain cofinancé par la Banque Mondiale au Cameroun et qui portait sur la restructuration et l'aménagement d'une zone d'habitat insalubre de 300.000 habitants dans la ville de Douala. M. Elong Mbassi a commencé sa carrière professionnelle à Paris en France où il a été chargé d'études puis chargé de mission à l'Agence Coopération et Aménagement de 1973 à 1980.

Remerciements

CGLU Afrique :

- Equipe d'animation d'Africités
- Jean-Pierre ELONG MBASSI, secrétaire Général

Villes partenaires :

- Moukaram OCENI, Maire de Porto-Novo, Bénin
- Juan PARTIDA MORALES, ville de Tlajomulco-Mexique
- Keith MATTIAS, ville de Durban, République Sud-Africaine

Partenaires techniques :

- Luc RAIMBAULT, ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy Pontoise, France
- Thierry PAULAIS, Agence Française de Développement
- Victor SAID, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Île-de-France
- Eric NOIR, Union Africaine des Architectes
- Marc OUEDRAOGO, Ministère de la Planification et de la Recherche Urbaines au Burkina Faso
- Ramy RABENJA, AGETIPA Madagascar
- Clotilde BAÏ, Banque Africaine de Développement
- Mamadou DIAGNE, *Cities-Alliance*
- Joshua GALLO, *Public Private Infrastructure Advisory Facility*
- Janique ETIENNE, Fonds Français pour l'Environnement Mondial
- Jean-François HABEAU, Fonds Mondial pour le Développement des Villes
- Jean-Jacques HELLUIN, institut des métiers de la ville, Tananarive, Madagascar

Contributeurs et rédacteurs :

- Jérôme BOUISSOU, Services, Conseils, Expertises et Territoires
- Carole GUILLOUX, Fonds Mondial pour le Développement des Villes
- Charlotte BOULANGER, Fonds Mondial pour le Développement des Villes
- Charlotte LAFITTE, Fonds Mondial pour le Développement des Villes
- Agathe CUNIN, Commission des Finances Locales pour le Développement
- Frédéric BOTTERO, Commission des Finances Locales pour le Développement
- Nathalie LE DENMAT, Commission des Finances Locales pour le Développement
- Chloé PINTY, de l'Institut des Métiers de la Ville



REolutions to Fund Cities est un programme mondial de 4 ans, lancé par le FMDV en partenariat avec Metropolis et CGLU. Il vise l'identification, l'analyse, le transfert et la mise en œuvre pilote de stratégies et mécanismes économiques et financiers ayant permis d'améliorer l'impact et la performance de politiques soutenables de développement local. REolutions Afrique s'associe donc à cette publication pour questionner le potentiel de financement des infrastructures urbaines à travers la valorisation foncière.

Commission des Finances Locales pour le Développement / CGLU

Les processus de décentralisation ont connu ces dernières décennies de grandes avancées en termes de dévolution de compétences, plaçant ainsi les collectivités locales au cœur des défis mondiaux contemporains qui touchent la plupart des pays, qu'il s'agisse de crises alimentaires, énergétiques, environnementales, financières, ou de lutte contre la pauvreté.

Cependant, les différentes études menées sur les finances locales, et notamment le rapport GOLD II ⁽¹⁾ montrent que ces processus sont aujourd'hui confrontés à un grand nombre de difficultés : faible développement des systèmes de financement, manque de capacités des collectivités locales et de manière plus générale, insuffisance de leurs ressources.

Dans ces conditions, l'amélioration des conditions de vie des populations tarde à se concrétiser et le renforcement de la décentralisation financière s'avère incontournable pour rendre la décentralisation crédible. En effet, celle-ci risque fort d'être perçue comme un rêve irréalisable si les transferts de compétences aux gouvernements locaux ne permettent pas d'améliorer la qualité de vie des citoyens et si les élus locaux ne disposent pas de moyens financiers permettant d'assumer les responsabilités qui leur sont confiées par la loi.

La question du financement des gouvernements locaux constitue donc un sujet de première importance pour Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU). La Commission des Finances Locales pour le Développement (CFLD), dont la mission est de favoriser l'accès des collectivités locales aux financements, et représente à cet égard un outil essentiel à l'élaboration de ses politiques et des plaidoyers qu'elle porte sur la scène internationale.

Favoriser le financement des gouvernements locaux implique d'œuvrer en faveur de l'optimisation de leurs quatre principales sources de financement : les systèmes de financement de la décentralisation, l'accès à l'emprunt, la valorisation du foncier et le recours au partenariat public-privé.

En association avec ses partenaires techniques et financiers, la CFLD déploie un certain nombre d'activités destinées à favoriser les échanges et la capitalisation d'expériences et à animer un réseau d'experts en finances locales ; à favoriser les rapprochements entre les besoins des membres de CGLU et leurs financeurs potentiels ; et enfin à sensibiliser les institutions internationales, régionales et nationales aux enjeux relatifs à la décentralisation financière.

⁽¹⁾ « Le financement des Collectivités Locales, les défis du XXI^e siècle » 2010, 2^e rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux unis sur la décentralisation et la démocratie, éditions Bruylant.

En partenariat avec

