

Sommaire

1. Editorial
2. Le foncier et le développement
3. Changer de modèle foncier
5. Assurer la production foncière à hauteur des besoins. Les leçons d'Abidjan
6. Urbanisme et politique foncière en Europe
8. Publications



Prague, Tchéquie, D.R. - Frédéric le Bourhis SG/DICOM/IE4, MEEDDAT

Le foncier en milieu urbain

Plusieurs facteurs montrent le retour au centre de l'agenda international de la question foncière pour les pays en développement. Ainsi, la problématique foncière devient un enjeu de stratégie fort pour de nombreux bailleurs et la France est dans ce mouvement avec la sortie récente du Livre Blanc des acteurs français de la coopération réunis au sein du comité « Foncier et Développement ». De nombreux pays partenaires, en Afrique et plus largement sur tous les continents, s'attèlent à des réformes foncières ambitieuses en réponse à de fortes demandes sociales internes de sécurisation foncière et des crises parfois profondes des systèmes fonciers.

La croissance de la population urbaine mondiale, devenue récemment majoritaire, entraîne l'augmentation de la pression foncière et ce d'autant que l'étalement urbain et la croissance des bidonvilles restent des processus majoritairement non maîtrisés. Au delà de l'urbain, ce sont les espaces péri-urbains qui deviennent également cible des spéculations. La financiarisation des marchés fonciers et immobiliers, ainsi que l'assimilation croissante du sol à un actif financier sont autant de manifestations de la combinaison de mécanismes sociaux, démographiques et économiques à l'œuvre en milieu urbain. Agir sur la formulation de politiques foncières contribuant au développement économique et à la paix sociale est un véritable enjeu. C'est pourquoi la recherche d'un consensus social avec une validation locale des droits est à placer au centre des

stratégies. S'interroger spécifiquement sur le foncier, ses transformations et les stratégies est essentiel pour comprendre les défis urbains des trente prochaines années qui verront la consommation d'espace urbain évoluer au minimum au rythme de la population urbaine et plus rapidement si la croissance économique reste au rendez-vous. Une réforme foncière, au service d'une vision de ce qu'est le vivre ensemble, constitue un acte politique majeur des Etats. Elle doit permettre de relever le défi d'un développement urbain soutenable, lequel est avant tout le défi de la « production foncière urbaine ».

L'association de professionnels « AdP Villes en Développement » a tenu à apporter sa contribution aux réflexions qui s'élaborent sur ce thème, en permettant aux spécialistes de cette question dont de nombreux membres d'AdP de traiter cette question dans ses fondements théoriques et juridiques, mais aussi sous l'angle opérationnel de l'aménagement et de l'investissement. Avec un panorama de la situation au Nord et au Sud, par des études de cas ou une réflexion théorique, les nombreux participants à la journée d'étude sur le foncier en milieu urbain, qui s'est tenue le vendredi 5 septembre 2008 dans les locaux du CNAM, ont pu comprendre l'ampleur de la problématique. Que les organisateurs, orateurs, participants soient tous remerciés de leur implication qui a permis de faire de cette journée un succès. ■

Claude Jamati

Président d'AdP, Villes en développement

Le foncier et le développement¹

Jean-Louis Guigou, Délégué général de l'Institut de Prospective Economique du Monde méditerranéen

jlguigou@ipemed.coop

Il était apparu tout à fait pertinent de faire appel à M. J.L. Guigou dans le cadre de ce thème eu égard à ses anciennes responsabilités à la DATAR et à la distance qu'il a pu prendre, forcément enrichies de ses nouveaux investissements professionnels sur la Méditerranée. M. Guigou a abordé la question des bases théoriques du foncier.

En s'appuyant sur les penseurs et philosophes tels que Marx, Walras, ou encore Alfred Marshall, il aborde le foncier par la question suivante : « les bases théoriques du foncier du 19^e siècle résistent aux politiques actuelles notamment dans les pays du Tiers-Monde ». Six idées appuient la démonstration de cette thèse.

Première idée : les théories de Marx et Walras

Mettons en exergue l'étonnante convergence qu'il y a dans la théorie entre ces deux auteurs : le premier Marx le père du communisme, du collectivisme, en 1867, dans « Le Capital », et puis de l'autre côté Walras en 1880, avec « Théorie Mathématique du Prix des Terres et de leur Rachat par l'État ». Quelle surprise devant la convergence!

Ils disent tous les deux à peu de chose près, avec des conclusions inverses la chose suivante : « considérez le revenu national ; et ses trois composantes, les salaires et puis à côté la plus-value qui se décompose elle-même en deux sous-composantes : la rente et le profit. La somme des salaires de la rente et du profit constituent la totalité du revenu national ». Ces deux auteurs affirment ; « on ne peut pas trop rédui-

re les salaires parce que les ouvriers sont amenés à acheter les produits que le capital et les industries produisent ». A cette époque, 70% du revenu national et actuellement 62% vont aux salaires.

Considérons maintenant les deux autres éléments ; la rente et le profit. Walras, défenseur du profit, démontre mathématiquement, que sur la très longue période, et parce qu'on ne peut pas produire des terres et que la population augmente, le prix des terres tend vers l'infini. Si la rente augmente, le profit diminue. Et si le profit diminue, le capitalisme meurt !

C'est à partir de ce point que les deux auteurs divergent sur les leçons à tirer. Marx dit : « plus il y aura de rente, moins il y aura de profit ». Il est donc pour la propriété privée dans un système d'économie de marché... Au contraire de Walras qui pour préserver le capitalisme et la préservation du profit, propose dans une économie de marché, le rachat des terres par l'État. Le capitalisme est, non pas compatible avec la nationalisation des terres, mais il l'exige. Et, Walras pousse encore plus loin. Il dit également « Puisque les impôts sur le travail et sur le capital sont injustes, puisqu'on brime les revenus du travail et du capital, c'est par la captation de la rente

foncière que l'État aura des revenus et ne fera plus payer d'impôts sur le travail et sur le capital. Et plus la rente augmentera, puisqu'elle doit tendre vers l'infini, il doit y avoir une augmentation des revenus fonciers dédiés à l'État (et dans un système décentralisé : aux collectivités locales).

Ainsi aboutit-on au paradoxe qu'un capitaliste est pour la nationalisation des terres et qu'un communiste est pour la privatisation des sols... Cela dans une économie de marché!

Deuxième idée : la théorie d'Alfred Marshall

Alfred Marshall (1890) apporte deux contributions fondamentales. Celle des « économies d'agglomération » ou « économies externes » et la description du système britannique, de la séparation du droit de propriété et du droit d'usage, le « free hold » et le « lease hold ».

Les économies externes, sont celles dont bénéficie une entreprise sans qu'elle en ait pris la décision. Ce sont la qualité de la main d'œuvre, la qualité de l'environnement, la proximité des universités, de la recherche, la sécurité etc. Les élus locaux en collectant des impôts et en produisant un environnement sont des

producteurs d'économies externes. Le prix du sol augmente en liaison très directe avec les économies externes. Il serait tout à fait légitime que la collectivité publique récupère sa production d'économies externes sur la rente foncière.

Alfred Marshall constate également que dans le système des « free holds » et des « lease holds », les anglais et ce dès 1560-1580 ont séparé la propriété foncière de la propriété d'usage et ont alors signé des baux emphytéotiques dont le maximum est de neuf cent quatre vingt dix neuf ans. Les lords possèdent les terres et signent des baux. A côté, la propriété d'usage est achetée par les fermiers, pour une durée limitée. Au bout du terme, le propriétaire foncier (le lord) redevient propriétaire. Ce système rejoint la théorie foncière de Walras et Marx.

Troisième idée : l'évaporation des bases fiscales traditionnelles

Dans les pays développés, les bases traditionnelles de la fiscalité, le revenu et la valeur ajoutée, ont une tendance à « s'évaporer » et à se délocaliser. Les collectivités locales sont donc en présence d'une base fiscale qui s'amenuise progressivement. Aussi sont-elles obligées de redécouvrir la fiscalité foncière.

Quatrième idée (constat) : la nécessaire redéfinition du droit de propriété

La dispersion du droit de propriété individuelle, issue de la révolution de 1789, fut une très mauvaise chose dans le sens où elle fut anti-

économique. Les français ont des comportements de propriétaires et se satisfont d'un système économique ou l'Etat joue un rôle majeur...

Cinquième idée : la municipalisation des sols

Une étude faite pour l'OCDE (Jean-Louis Guigou - Thierry Leroy) avait permis d'observer que 85 à 90% des sols en Suède et dans les Pays-Bas, sont

municipalisés. Ce sont donc les collectivités locales qui maîtrisent le foncier, et ainsi qui maîtrisent l'occupation des sols et le revenu de la rente foncière. C'est une nécessité avancée.

Sixième idée : la propriété foncière dans les pays arabes et les pays musulmans

La sixième question est celle de la propriété foncière dans les pays arabes et les

pays musulmans. Une hypothèse de travail – qu'il nous faut démontrer, c'est que si véritablement dans ces pays il y a toujours une forte proportion de propriétés indivises et collectives, (les biens *habous*), ceci loin d'être un handicap devrait constituer un avantage.

En effet, si les pays développés doivent aller vers la municipalisation des sols et si les pays musulmans ont

des biens collectifs, alors ils peuvent aller directement à la municipalisation des sols et à la gestion collective du foncier sans passer par la propriété individuelle. ■

1. Présentation de l'intervention de M. Jean-Louis Guigou et restitution par M. Pierre Laye, rédacteur en chef « Ville en Développement ».

Changer de modèle foncier

Joseph Comby, consultant

joseph.comy@wanadoo.fr - (www.comby-foncier.com)

L'insécurité foncière qui règne dans beaucoup de pays du Sud fait l'objet d'une abondante littérature grise. Les causes en sont généralement attribuées à un manque de moyens techniques et administratifs. On stigmatise aussi, par euphémisme, les problèmes de « gouvernance », à défaut d'oser parler plus simplement de la corruption chronique qui sévit à peu près partout et qui, pourrait-on dire, fait partie intégrante du système, l'un ne pouvant se comprendre sans l'autre.

Depuis quarante ans, l'importance de l'aide internationale engloutie en pure perte dans la modernisation technique de la gestion foncière de ces pays est impressionnante, sans parler des moyens nationaux qui ont été fourvoyés dans des projets sans lendemains, à l'instigation d'une coopération technique internationale mal inspirée.

N'est-il pas raisonnable de penser que si tant d'efforts n'ont abouti à rien, ou à presque rien, c'est sans doute qu'ils ont été déployés dans une mauvaise direction, et qu'il faut donc changer de modèle ?

Historiquement, le monde développé s'est créé sur deux modèles fonciers opposés, celui des vieux pays et celui des pays neufs.

Dans les vieux pays euro-

péens, les systèmes fonciers sont le résultat d'une évolution progressive « par le bas », des situations de fait en situations de droit ; une lente transformation des possessions non cessibles en propriétés mutables. Des historiens comme Marc Bloch ont bien montré le long cheminement qui, d'un côté, a transformé le serf « corvéable à merci », en paysan libre de s'en aller en vendant sa place (sa tenure), tandis que d'un autre côté le notable qui tenait un terroir et ses habitants, du accepter de limiter ses prétentions à la perception d'une taxe fixe et à divers privilèges assez symboliques.

Les pays neufs fondés sur l'élimination des populations autochtones, comme l'Amérique du Nord et l'Australie, se sont évidem-

ment développés sur un tout autre modèle foncier. Ici, c'est la puissance coloniale et l'Etat indépendant qui a pris sa suite, qui s'approprie le territoire et le concède ou le vend par morceaux à de nouveaux colons. La conquête de l'Ouest par le chemin de fer a ainsi été financée, pour une large part, grâce à la concession gratuite de larges bandes territoriales prises aux Indiens, de part et d'autre des tracés, aux compagnies qui les vendaient à de nouveaux colons au fur et à mesure de l'avancée des travaux. Encore aujourd'hui, le gouvernement américain est propriétaire de beaucoup plus de terrains que n'importe lequel des pays européens.

Le système Torrens, créé en Australie il y a cent cinquante ans, ne fait que ra-

tionaliser la gestion de cette « fabrication de la propriété par le haut »¹ afin d'éviter le genre de développement assez chaotique qu'avait connu, au départ, le système américain où les preuves des mutations étaient mal établies (encore aujourd'hui, il en reste des traces et il faut se faire assister par un avocat pour vendre un terrain). C'est lui qui servit de modèle aux droits fonciers mis en place à la fin du XIX^e siècle et jusqu'en 1914, par toutes les puissances coloniales de l'Angleterre jusqu'à la Russie (en Asie centrale), en passant par la France, la Belgique, l'Allemagne, le Portugal et l'Espagne (en particulier dans les pays africains). Pour l'essentiel, il est resté en place lors des indépendances car il mettait les jeunes administrations nationales en position de force pour décider qui était propriétaire et qui ne l'était pas. Ajoutons que les organismes de coopération internationale se sont eux aussi, bien arrangés de cette situation qui était en harmonie avec la prévalence idéologique américaine, en

vigueur dans ces organisations, et qui permettait aux experts de se placer sur un plan technique (l'informatisation des cadastres était sensée tout arranger) sans se mêler des questions juridico-politiques locales.

Car changer le modèle foncier des vieux pays du Sud, ce n'est pas seulement faire une révolution conceptuelle, en admettant qu'en dépit du droit positif (néo colonial) existant, le pays réel est habité et que tout l'espace y est déjà possédé, sinon approprié. C'est aussi renoncer au simplisme d'une idéale « propriété absolue »² qui voudrait que tout terrain soit la propriété d'un seul titulaire (qu'il s'agisse d'une personne privée ou collective).

La propriété foncière est en effet une illusion (ou pour le moins une simplification). On ne peut pas être propriétaire d'un terrain comme on est propriétaire d'un chapeau ou d'un tracteur. Dans aucun pays, le propriétaire n'a tous les droits sur sa terre, comme il a tous les droits sur son tracteur. Il existe toujours, au minimum, le droit de la collectivité nationale qui se superpose au droit du propriétaire (voir en France l'article d'ouverture du code de l'urbanisme qui pose que « le territoire est le patrimoine commun de toute la nation » ; voir dans d'autre pays les notions de propriété éminente, etc.). La Chine l'a fort bien compris qui crée la propriété privée sous forme de baux temporaires puis illimités, sans avoir besoin de toucher au tabou de la « propriété socialiste » : quelle différence existe-t-il entre une ville qui loue un terrain en percevant des loyers et une ville qui perçoit un impôt sur des terrains privés ?

Etre propriétaire d'un terrain, ce n'est pas être propriétaire d'une chose, mais



Belgrade, Serbie

être propriétaire de droits sur un espace, sachant que tous les droits sur cet espace n'appartiennent pas nécessairement au même titulaire.

Rappelons qu'en France jusqu'à la Révolution, la « propriété directe » du seigneur foncier sur le sol se superposait à « la propriété utile » du paysan, ces deux droits pouvant être vendus indépendamment l'un de l'autre. Remarquons qu'en Angleterre (qui n'a pas fait sa révolution), le *free hold* continue de se superposer au *lease hold*, selon le même schéma et que dans une forêt d'Aquitaine, le droit de chasser s'achète, devant notaire, généralement plus cher que le prix des terrains privés sur lesquels on chasse. Souvenons-nous qu'en Europe de l'Ouest, la propriété d'une terre agricole est longtemps restée un droit saisonnier qui laissait la place, l'hiver, à un usage commun. N'oublions pas que jusqu'en 1889, les droits de parcours se superposaient aux droits de culture selon des calendriers locaux. Tout cela est

un peu complexe, mais n'a pas empêché d'instaurer un état de droit précis avec une rédaction des règles coutumières. Ne parlons pas des grandes villes modernes où les superpositions de droit se multiplient (divisions de propriété en volume, baux à construction, propriété commerciales, ventes en dations, associations foncières, concessions cessibles du domaine public, etc.).

Les superpositions de droit qui s'observent dans une campagne africaine sont-elles vraiment plus compliquées ? Pourquoi refuser de reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne qui, par la force des choses, dans les villes du Sud, est contrainte de se développer en dehors de la loi³ ? Il est temps de sortir du simplisme criminel du vieux droit colonial qui oblige à choisir entre agriculteur et éleveur, chef de terre et cultivateur, droits communs et droits individuels, etc, en provoquant autant de conflits, où à laisser les propriétaires (ceux

qui en Europe s'appelleraient des « propriétaires »), sans droit ni protection, subir l'arbitraire des notables et de l'administration.

N'est-il pas insupportable de voir, à la limite, certaines administrations (à Madagascar, au Soudan, au Cameroun, au Kazakhstan, au Cambodge, etc.) vendre à des groupes coréens, chinois, ou saoudiens, des dizaines de milliers d'hectares, avec leurs occupants, sans même qu'ils le sachent et sans que personne ne proteste ? ■

1. Par opposition à la « gestation de la propriété par le bas » qu'avaient connu les vieux pays européens. Voir « La gestation de la propriété » J. Comby, in « Droits de propriété et environnement », Dalloz, 1997
2. Voir « L'impossible propriété absolue », J. Comby in « Un droit inviolable et sacré », Adef, 1991
3. Voir « Sécuriser la propriété coutumière moderne sans cadastre », J. Comby, Colloque Banque mondiale à Washington, mai 2007

Assurer la production foncière à hauteur des besoins

Les leçons d'Abidjan

Antoine Olavarrieta, Territoires Conseil
terriconseil@yahoo.fr

A Abidjan, la production depuis les années 60, de lotissements non-équipés (sans l'équipement des parcelles) a permis d'absorber une part significative de l'accroissement de la population et d'éviter la prolifération des bidonvilles.

Le doublement annoncé des villes des pays en développement dans les quinze à vingt ans qui viennent signifie qu'il faut accueillir dans ces villes, en quinze ou vingt ans, une population supplémentaire égale à la population actuelle et réaliser autant d'espace urbanisé qu'il s'en est créé, dans ces pays, depuis l'origine des villes.

Cette croissance urbaine est un défi pour les pays où une majorité de la population urbaine ne dispose pas, et ne disposera pas à cet horizon, d'un revenu qui lui permette l'accès à un logement construit sur un terrain équipé aux normes internationales minimales.

Dès lors que les économies nationales et locales ne sont pas en mesure d'assumer l'équipement des zones d'extension, l'objectif est d'assurer une production foncière massive, même si - faute de ressources financières - il faut en différer l'équipement ; l'essentiel étant que l'implantation et la configuration des lotissements le permettent ultérieurement, au fur et à mesure que les moyens s'en dégageront.

A Abidjan, pendant les années de conjoncture économique facile, entre 1970 et 1985, l'Administration a développé une vaste production :

- de terrains aménagés : plus de 700 ha et près de 15 000 parcelles aménagées,
- de lotissements non-équipés mais régulièrement tracés et bornés, dont les parcelles, étaient attribuées pour un prix dit « administratif », très en dessous du marché.

Cette seconde forme de production dépassait de très loin, en quantité, la production de parcellaire tout équipé, malgré les moyens importants dont celle-ci avait bénéficié.

Cette double production réclamait des négociations préalables avec les représentants des communautés coutumières. L'Etat, qui avait seul compétence, pour procéder à la « purge » des terrains coutumiers, les réintégrait dans son domaine privé après avoir attribué aux villageois un certain nombre de parcelles « de compensation ». Le principe était que cette attribution de parcelles à bâtir procurait aux ayant-droits coutumiers des revenus immobiliers compensant la perte de leurs revenus agricoles.

Il y a bien eu, pendant cette période, des « quartiers spontanés », mais peu en proportion de l'extension urbaine, car les coutumiers, impliqués dans la politique foncière, assuraient la police de leurs terres.

La crise économique qui a marqué le milieu des années 80 a entraîné le désengagement de l'Etat du secteur de l'habitat et la montée des initiatives privées.

Le Compte des Terrains Urbains, créé en 1987, a été doté par la vente libre du stock de parcelles équipées laissé par la SETU afin de financer sur les marges ainsi dégagées de nouveaux aménagements de terrains.

Devant l'échec commercial de ces opérations l'Etat faisait voter en 1997, une loi sur la concession d'aménagement foncier pour relancer la production foncière formelle par le secteur privé. A cette occasion, il créait l'Agence de Gestion Foncière chargée de constituer des réserves foncières et de les mettre à la disposition des concessionnaires d'aménagement. Cette Agence n'a pas réussi à faire la preuve de ses capacités, n'a pas négocié l'acquisition des terrains coutumiers dans de bonnes conditions et s'est très vite trouvée dépourvue de moyens.

Pendant ce temps, la production de lotissements non-équipés s'est poursuivie.

Mais le rapport de forces a changé. Avec l'extension urbaine, le foncier est devenu un bien limité que se

disputent les classes sociales. Les propriétaires coutumiers, conscients que leur patrimoine s'amenuise, deviennent de plus en plus exigeants dans les négociations. L'Etat n'a plus le pouvoir d'autrefois. Aussi ces lotissements sont-ils de moins en moins le fait de l'Administration et la production foncière villageoise est peu à peu devenue une filière - majeure - de production.

La production officielle de terrains équipés a représenté une offre de qualité mais minoritaire. Face à cette production, l'Administration pendant longtemps, puis les collectivités villageoises à présent, ont régulièrement mis sur le marché une masse importante de parcelles non-viabilisées, simplement bornées, qui ont permis d'absorber, dans un ordre acceptable, une part significative de l'accroissement de la population et d'éviter la prolifération des bidonvilles.

A l'origine, aucun de ces « lotissements » n'était pourvu d'eau, d'électricité ni d'assainissement. Mais l'implantation régulière des parcelles a permis aux concessionnaires de venir les desservir dès lors qu'ils y trouvaient une clientèle.

La séparation de la production foncière stricto sensu (lotissements non-équipés) de la fourniture d'infrastructures et d'équipements sociaux a donc fait la preuve de sa pertinence et de son

efficacité. Elle limite les effets de ségrégation sociale en ouvrant l'accès légal à la terre pour tous les ménages qui ne peuvent pas payer un terrain équipé avant de construire. Elle ne retarde pas le processus d'équipement des villes, qui est normalement géré par des sociétés de service, des concessionnaires ou des administrations sociales.

Certes, tout ménage aimerait disposer d'un habitat « décent », construit sur un terrain sain, correctement desservi et dont le statut soit clairement garanti. Mais pour tous ceux qui ne peuvent financer un tel habitat standardisé, le logement, si modeste soit-il, a nécessairement la priorité sur tous les autres composantes de l'habitat.

La proposition de faire réaliser officiellement, par des sociétés publiques, des lotissements minimalement ou variablement équipés

n'a jamais pu être mise en œuvre. Elle bute sur deux obstacles :

- la pression des acquéreurs - qui ne sont jamais des ménages très démunis (spécialement en termes de relations)
- pour que l'équipement soit rapidement complété,

- la difficulté de définir un équipement partiel techniquement satisfaisant (l'eau potable sans assainissement? l'eau potable avant l'électricité ? ou la voirie ?).

La mise en œuvre du principe de « l'équipement progressif » veut donc que le point

de départ soit l'absence totale d'équipement au niveau de la parcelle – la séparation complète de la production foncière d'avec l'équipement des parcelles. ■



Photo satellite Ikonos - D.R.

Treichville, un simple lotissement, mais ordonné, a permis l'équipement progressif du quartier et même des opérations de rénovation

Urbanisme et politique foncière en Europe

Emmanuel Moulin, adjoint à l'action foncière et immobilière, SG/SPES/DAFI, MEEDDAT
Emmanuel.Moulin@developpement-durable.gouv.fr

En Europe, alors que la population globale stagne, le développement urbain se caractérise par une périurbanisation accélérée qui accroît les disparités sociales entre quartiers. Aujourd'hui les centres des villes nécessitent des investissements importants au titre du renouvellement urbain, tandis qu'en périphérie les réserves foncières se font rares, ce qui freine le développement.

L'Europe des 27 comptait, en 2007, 493 millions d'habitants soit 8 % de la population mondiale ; à cette échelle, on peut la décrire comme une péninsule très fortement urbanisée avec une densité de population élevée. Au sein de cet espace les politiques d'urbanisme, fon-

cières et d'aménagement, sont mises en œuvre au travers des institutions démocratiques et du système juridique indépendant de chacun des pays de l'union qui sont garants du droit de propriété du citoyen ; au fil des années la protection de ce droit de propriété et l'encadrement de l'action de la

puissance publique se sont par ailleurs accrues notamment sous l'impulsion de la cour européenne de justice. La base technique du bon exercice de ce droit de propriété est un cadastre existant de longue date dans la plupart des pays de l'union, complété et modernisé depuis, y compris depuis les

années 90 en Europe de l'Est et, par ailleurs, en cours d'informatisation et de géoréférencement.

Les enjeux urbains prioritaires
 Au regard de l'enjeu central du développement urbain durable que partage toute la planète, les différents textes de référence européens

comme le quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale de l'union européenne de mai 2007, l'état des villes européennes de mai 2007 ou le rapport d'avril 2006 de l'agence européenne d'environnement sont sans équivoques. Ils constatent que 1/3 seulement des villes de l'Union européenne ont enregistré une croissance notable de 1996 à 2001 mais qu'elles subissent une périurbanisation accélérée en lien avec l'évolution des modes de vie et de consommation, l'augmentation des besoins de surface habitable par habitant, l'explosion de la mobilité automobile (en particulier en Europe de l'Est). Cette dilatation rapide de l'espace urbanisée sur base d'une stagnation de la population globale s'accompagne d'un accroissement des disparités sociales entre quartiers : concentration de la pauvreté dans les villes, dans les zones centrales et/ou les quartiers de grands ensembles construits dans les années 60/70. La zone centrale des villes nécessite des investissements importants au titre du renouvellement urbain pour requalifier les espaces désaffectés, y réaliser des logements de qualité, maintenir les activités, conforter les réseaux de transport, en commun notamment, améliorer les services rendus à la population. En périphérie, les terrains doivent être mobilisés aux endroits adéquats en fonction des conditions de desserte, de la préservation des équilibres et des milieux naturels, et avec des formes d'urbanisation qui économisent un foncier dont la rareté dans les grandes conurbations freine le développement.

Les instruments d'urbanisme et d'action foncière

En réponse à cet état des lieux, les législations de

nombreux pays européens, de l'Ouest notamment, ont fixé dans leur législation d'urbanisme des principes ambitieux que doivent respecter les collectivités locales quand elles élaborent leurs documents d'urbanisme et mettent en œuvre des actions foncières et d'aménagement.

Il est clair cependant que la mise en œuvre de ces objectifs ambitieux repose d'abord sur les collectivités locales en partenariat avec les acteurs privés et en étroite concertation avec la population. Il n'est donc pas étonnant que l'Union européenne ait mis en avant la notion de développement urbain intégré dans la charte de Leipzig signée par les Etats membres en mai 2007 qui met l'accent sur la complémentarité du rôle des différents acteurs : public/privé, Etat/collectivités locales/société civile.

Pour conforter le cœur des villes par le renouvellement urbain et organiser le développement en périphérie, le rôle de la politique foncière est essentiel ; elle nécessite l'utilisation combinée de trois grands instruments :
- le droit des sols pour réglementer et contrôler l'usage des sols.

Dans ce domaine le transfert d'expérience en direction des pays de l'Est est un enjeu essentiel à la fois en raison d'une histoire qui amène ces pays à regarder avec suspicion toute activité de planification mais aussi de l'acuité des problèmes urbains auxquels ils sont confrontés ; ainsi le seul fait que la surface habitable par habitant est aujourd'hui encore deux fois inférieure dans les pays de l'Est nouveaux adhérents qu'à l'Ouest, va générer dans les années à venir des besoins en foncier très importants

auxquels devront répondre au mieux les documents d'urbanisme.

- l'action directe de la puissance publique comme acquéreur, vendeur de foncier, initiateur ou partenaire de l'aménagement.

On distingue l'action foncière publique qui a pour but de rendre possible des projets d'urbanisation ou de protéger des espaces avec des objectifs patrimoniaux, environnementaux ou de prévention des risques, d'une intervention plus opérationnelle qui vise à aménager ou à équiper ces espaces avec des objectifs de requalification, de renouvellement urbain ou d'urbanisation nouvelle. Alors que le premier type d'intervention répond en principe à des objectifs strictement publics, le deuxième type d'intervention a une double nature à la fois économique et commerciale (fabriquer et vendre des charges foncières sur un marché local du terrain constructible) et une nature d'intérêt général (réaliser des espaces publics dans le cadre d'une projet urbain de qualité, financer des équipements publics...). L'aménagement opérationnel pour aménager ou recycler des terrains est globalement de plus en plus menée à l'initiative des investisseurs privés depuis le début des années 80 en Europe de l'Ouest et

depuis les années 90 dans les pays de l'Est.

- les outils financiers et fiscaux qui s'appliquent soit sur le bien détenu par le propriétaire soit à l'occasion de la vente de ce bien ; cette fiscalité répond potentiellement à de nombreux objectifs, notamment apporter des ressources fiscales aux collectivités locales. Globalement les objectifs liés aux enjeux urbains tels que mettre du foncier sur le marché en incitant à l'urbanisation des terrains, financer les équipements et les infrastructures, privilégier tel type ou localisation de l'urbanisation, sont considérés comme des enjeux de deuxième ordre.

Par ailleurs, dans l'éternel débat sur le bénéficiaire des plus values d'urbanisation les pays sont traditionnellement très protecteurs vis-à-vis des propriétaires ce qui encourage des comportements spéculatifs et freine la mise sur le marché du foncier nécessaire. Dans l'ensemble des pays européens à l'exception du Danemark, ces taxes se caractérisent à la fois par un rendement faible et une absence d'incitation réelle des propriétaires à urbaniser, dans la mesure où elles s'appuient sur des valeurs cadastrales nettement sous-estimées par rapport à la réalité du marché. ■

Plodiv, Bulgarie



Frédéric le Bourhis SG/DICOM/IEA, MEEDDAT

Nouvelles de la coopération

ISTED

Université d'été en Economie des transports Lyon, France - 29 juin au 24 juillet 2009

L'économie des transports au service du développement en Afrique s'appuyant sur son expérience en matière d'études et de recherche dans les pays en développement le Laboratoire d'Economie des Transports (LET), organise depuis 1991, dans le cadre d'un réseau SITRASS, une Université d'été en économie des transports.

Cette université d'été a pour mission à la fois la mise en ordre des connaissances et expériences acquises en économie des transports, et leur actualisation.

La formation proposée, axée sur les transports terrestres, est fondée sur la maîtrise des outils d'analyse et sur l'étude de cas concrets, et de résultats de recherches. Elle est complétée par des conférences et des visites techniques d'organismes publics et d'entreprises de transport.

Elle s'adresse principalement : aux cadres supérieurs et décideurs intervenants en Afrique sub-saharienne, aux fonctionnaires des ministères des transports, de l'Équipement, des Travaux publics, des collectivités locales, aux responsables et gestionnaires d'entreprises de transports urbains et interurbains de voyageurs, d'entreprises de transport de marchandises, aux enseignants et chercheurs des universités et Grandes écoles, consultants.

Enseignants : experts de haut niveau d'institutions internationale (Banque mondiale, UE, AFD) professeurs, chercheurs ou professionnels reconnus pour leur compétence dans l'économie des transports et leur connaissance de l'Afrique.

Organisation de la formation

Cours introductifs : économie du développement, politique d'ajustement structurel, économie générale appliquée aux transports, outils internet et économie des transports, recherche et techniques documentaire en transport.

Module d'enseignement : la planification des transports et des outils, méthodes d'évaluation des politiques de transport, production et traitement des données, gestion et exploitation des entreprises de transports, politique de sécurité routière intégrée en Afrique.

Conférences : financement des projets de transport, programme SSATP (Banque mondiale), politique régionale de transport, transport multimodal en Afrique, suivi-évaluation des projets.

Visites techniques.

Contact : amakoe.adolehoume@let.isb-lyon.cnrs.fr - <http://www.let.fr>

ISH, 14 avenue Berthelot - 69363 Lyon cedex 07 France - Tél. (33-4) 7272 6403 ou (33-1) 4740 7268

Financé par :

Ministère
de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de
l'Aménagement du territoire

Ministère
des Affaires étrangères
et européennes

Directeur de publication :
Yves Cousquer,
Président de l'ISTED

Rédacteur en chef :
Pierre Laye,
Adp Villes en développement-
Association de professionnels de
développement urbain et coopération

Comité de rédaction :
Gilles Antier
Michel Arnaud
Xavier Crépin
Olivier Mourareau
Françoise Reynaud
Louis-Jacques Vaillant

Rédactrice : Isabel Diaz

Secrétaire de rédaction et PAO :
Christiane Rebel-Graechen

Traduction : Kevin Riley

Impression Lefèvre - LP Presses
(91) Saint-Michel-sur-Orge

ISSN 1151 - 1672

Abonnement : 4 n° par an 20 Euros

ISTED

Centre de documentation et d'information
«Villes en développement»
Arche de la Défense - Paroi Nord
92055 La Défense Cédex - France
Tél. (33) 1 40 81 78 01
Fax. (33) 1 40 81 78 07
christiane.rebel@i-carre.net
www.isted.com

Ce bulletin est en ligne
sur le site de l'ISTED

Publications



La décentralisation et la démocratie locales dans le monde.

Cités et Gouvernements Locaux Unis
2008, 345 p.

Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis, il présente l'évolution récente des gouvernements locaux dans les différentes régions du monde. Le rapport analyse les tendances, afin de comprendre et d'anticiper les développements futurs. Il ressort que les relations entre les États et les autorités locales sont en évolution, tout comme le rôle des autorités locales dans le développement des politiques globales.

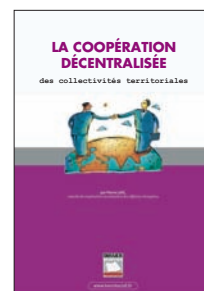
Langues : français-anglais
www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp



Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud :

Livre blanc des acteurs français de la Coopération.
édition MAE, Septembre 2008.

En cohérence avec la Déclaration de Paris et dans le respect de l'histoire de chaque pays, la coopération internationale se doit d'apporter son appui aux politiques foncières dont la définition fait / ou a fait / l'objet d'un débat et d'un processus de négociation au niveau national, incluant les différents acteurs, publics, privés et associatifs, concernés. Cet appui doit contribuer à promouvoir une gouvernance démocratique et équitable du foncier. Tels sont les messages dans ce Livre blanc de la Coopération française Téléchargeable sur le site :
www.foncier-developpement.org



La coopération décentralisée des collectivités territoriales

Pierre LAYE, Territorial édition, janvier 2009, 230 p.
69 euros.

Cet ouvrage fait le point sur les pratiques des collectivités locales pour le développement dans le contexte juridique actuel. Les évolutions récentes de ces trois dernières années et les nouveaux dispositifs de la coopération française, comme ceux de l'Union européenne, sont pris en compte dans cette 2^e édition.

Support de l'action des collectivités locales du Nord, cet ouvrage peut être un outil pédagogique au profit des partenaires du Sud.

Contact : www.territorial.fr