

# Recueil mondial des pratiques de captation de la plus-value foncière

**SYNTHÈSE**

Études de développement régional de l'OCDE



## À PROPOS DE L'OCDE

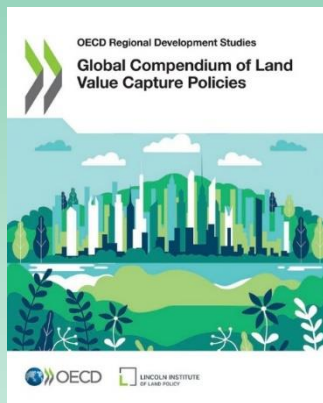
L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent. L'OCDE aide les gouvernements à y faire face, en examinant des thèmes tels que la gouvernance d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre ainsi aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

## À PROPOS DU CENTRE POUR L'ENTREPREUNARIAT, LES PME, LES RÉGIONS ET LES VILLES

Le Centre aide les acteurs locaux, régionaux et nationaux à libérer le potentiel des entrepreneurs et des petites et moyennes entreprises (PME), promouvoir des régions et des villes inclusives et durables, stimuler la création d'emplois locaux, et mettre en œuvre de bonnes politiques du tourisme.

La version intégrale de ce document est disponible ici :

### RECUEIL MONDIAL DES PRATIQUES DE CAPTATION DE LA PLUS-VALUE FONCIÈRE



OECD, Publishing, Paris

<https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>

© OCDE 2022

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions exprimées et les arguments employés ne reflètent pas nécessairement les positions officielles des Membres de l'OCDE. Ce document ainsi que les cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.



## Les mégatendances mondiales entraînent de plus grands besoins d'investissements dans les infrastructures et les services

Le nombre de personnes vivant en ville a doublé au cours des 40 dernières années. Il augmentera de 1,5 milliard pour atteindre 5 milliards d'ici 2050. Face aux défis environnementaux mondiaux, les villes doivent devenir climatiquement neutres, réduire les autres empreintes environnementales et se préparer à l'inexorable réchauffement climatique. Les villes devront fournir des services publics de manière inclusive à tous leurs habitants tout en atteignant ces objectifs. Ces mégatendances entraînent des besoins d'investissements différents et plus urgents dans les transports publics durables, l'approvisionnement en eau, les énergies renouvelables, les espaces verts ouverts, etc. Elles exigent également une meilleure planification urbaine afin qu'il soit possible d'aller travailler et de se rendre dans les établissements en ville sans consommer trop d'énergie et sans émission.

Bien utilisée, la captation de la plus-value foncière (CPVF) peut contribuer à relever ces défis. **La CPVF englobe un ensemble d'instruments politiques qui permettent aux gouvernements de capter la plus-value foncière générée par les interventions publiques.** Les changements réglementaires sur l'aménagement du territoire ou la prestation de nouveaux services publics par les pouvoirs publics se traduisent généralement par une augmentation significative de la valeur du foncier. Utiliser ne serait-ce qu'une partie de cette plus-value afin de réaliser des investissements publics contribuerait énormément à rendre les villes plus vivables et durables. Le foncier est en effet l'une des formes de capital les plus précieuses, représentant environ 40 % du stock total de capital, soit 15 2000 milliards de dollars pour l'ensemble de l'OCDE.

### LES PRINCIPES DE LA CAPTATION DE LA PLUS-VALUE FONCIÈRE

**La CPVF repose sur un principe simple selon lequel l'action publique doit produire des avantages publics.** Cette pratique fait référence aux politiques qui permettent aux pouvoirs publics de capter la plus-value foncière résultant de l'action gouvernementale telle que la viabilisation de terrains, le déploiement d'infrastructures et de services ou encore les changements réglementaires sur l'aménagement du territoire.

**Les politiques de CPVF peuvent contribuer à une meilleure équité en partageant à la fois les coûts et les avantages de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire.** En effet, la captation de la plus-value foncière permet à toute une communauté de profiter plus largement de l'action publique. Si la plus-value foncière résultant de l'action publique n'est pas captée, celle-ci reste entre les mains des propriétaires privés.

**Le Recueil permet d'aborder le panorama complet des instruments de CPVF, leur configuration et leur déploiement, ainsi que les conditions qui permettent leur utilisation dans 60 pays membres et non membres de l'OCDE à travers le monde.** Il met en évidence les différences et les similitudes entre les pays en matière d'utilisation de la CPVF. Son objectif est d'aider les chercheurs et les décideurs politiques à saisir quelles mesures mettre en œuvre afin de profiter pleinement de tout le potentiel de cette pratique. Il peut aider les pays à développer des capacités et des compétences de CPVF afin de comprendre les opportunités, les arbitrages et les pièges à éviter lors de la définition des cadres juridiques, de gouvernance et autres cadres pertinents. Il peut contribuer au déploiement d'outils qui fournissent les ressources nécessaires à un développement urbain durable.

## Taxonomie commune des instruments de CPVF pour comparaisons entre pays

La « Taxonomie OCDE-Lincoln » des instruments de CPVF permet de faire des comparaisons pertinentes entre différents pays dans le monde. Ceci est important, car il existe divers instruments de CPVF et ceux-ci sont étroitement intégrés à un ensemble plus large de cadres législatifs, de pratiques de planification et de droits de propriété propres à chaque pays ou région. La taxonomie passe en revue les définitions et les utilisations hétérogènes des instruments dans les différents pays et identifie un ensemble commun de caractéristiques sous-jacentes pour chaque instrument.

### TAXONOMIE OCDE-LINCOLN DES INSTRUMENTS DE CPVF

#### **Taxe sur les infrastructures**

*Taxe ou redevance prélevée sur les propriétaires fonciers dont la valeur du terrain a augmenté grâce à des investissements publics dans les infrastructures.*

#### **Obligations du promoteur**

*Paiement en espèces ou en nature destiné à couvrir le coût des infrastructures et services publics nouveaux ou supplémentaires nécessaire à la réalisation d'un projet d'aménagement privé.*

#### **Redevances pour droits à construire**

*Contribution en espèces ou en nature payable en échange de droits à construire ou d'un potentiel d'aménagement supplémentaire au-delà d'un niveau de référence fixé.*

#### **Remembrement foncier**

*Pratique consistant à transformer un parcellaire morcelé dans le cadre d'un projet d'aménagement conjoint. Les propriétaires fonciers transfèrent une portion de leurs terrains afin qu'ils servent à un usage public, ce qui leur permet de capter la plus-value et de couvrir les frais d'aménagement.*

#### **Aménagement stratégique du territoire**

*Pratique des pouvoirs publics qui participent activement à l'achat, à l'aménagement, à la vente et à la location de terres pour répondre aux besoins du public et capter la plus-value générée par l'action publique*

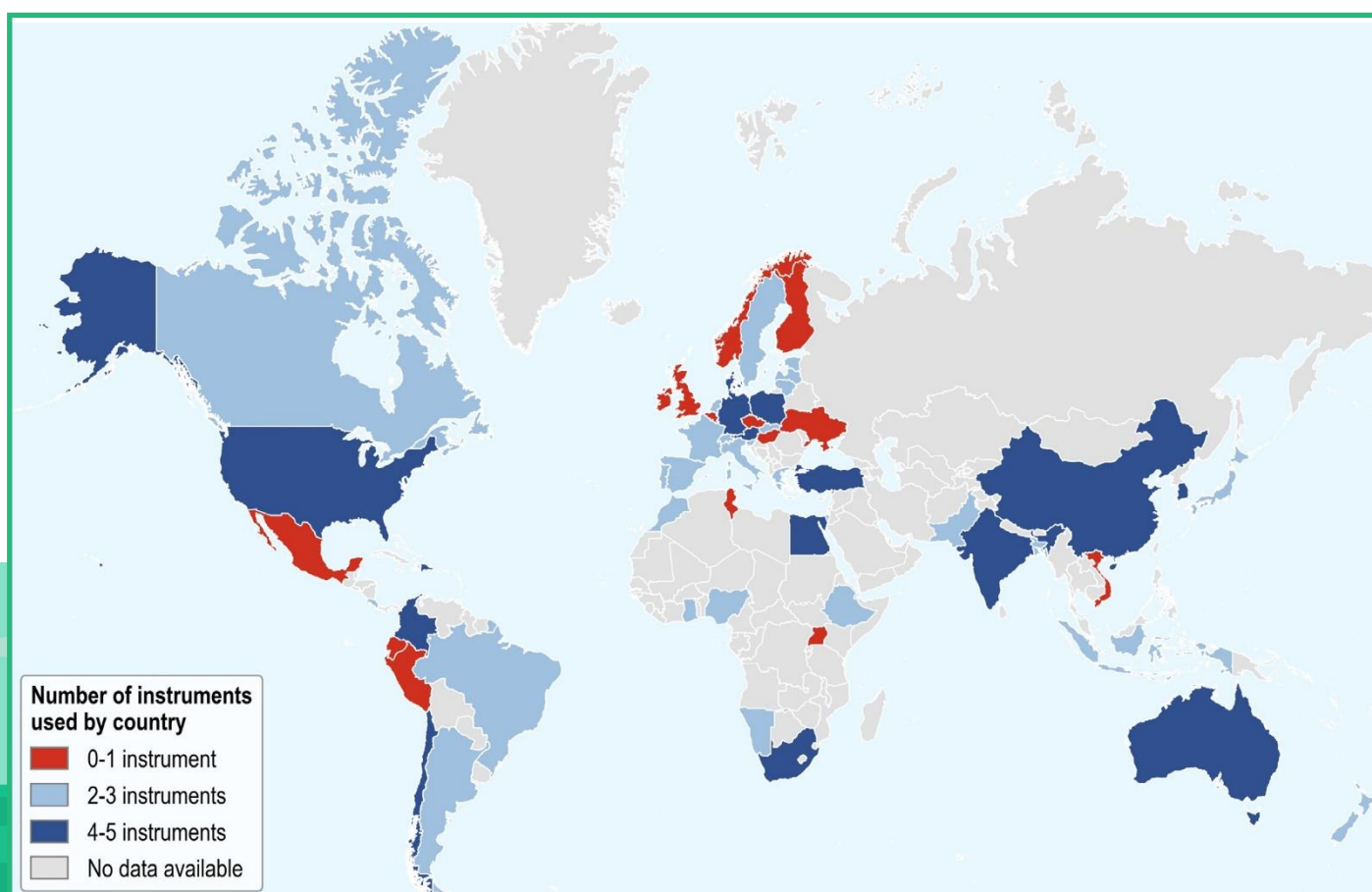


## La plupart des pays utilisent la CPVF sous une forme ou une autre.

À l'exception de l'Ouganda, tous les pays utilisent la captation de plus-value sous une forme ou une autre, au moins occasionnellement. En moyenne, les pays à revenu faible et intermédiaire inférieur utilisent au moins 2 instruments de CPVF occasionnellement, contre 2,5 dans les pays à revenu élevé et intermédiaire supérieur. Le Chili, l'Égypte, l'Inde et la Turquie utilisent régulièrement les cinq instruments.

### Schéma 1. Nombre d'instruments de CPVF utilisés

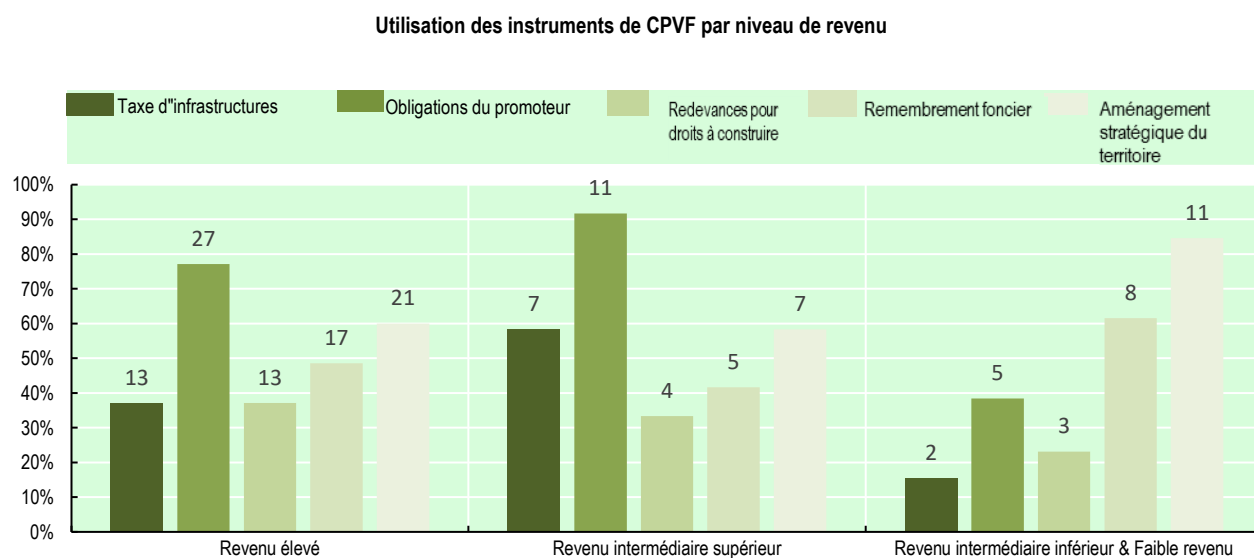
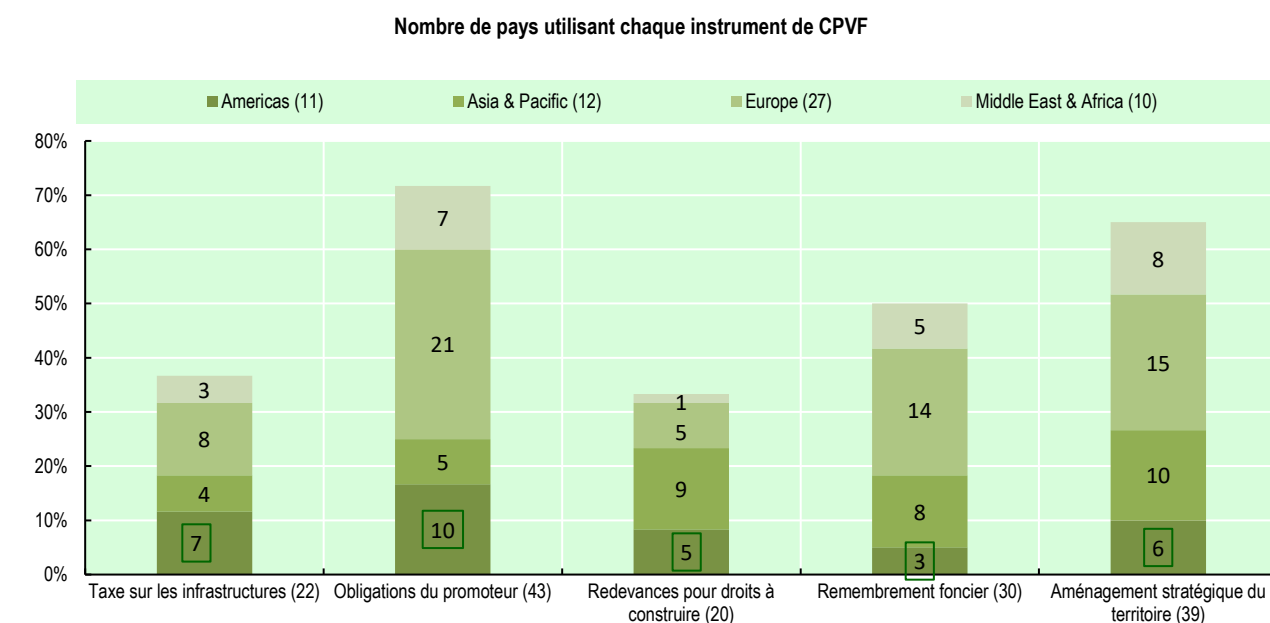
Nombre d'instruments de CPVF utilisés occasionnellement par les pays.



## Les obligations du promoteur sont l'instrument le plus courant, suivi de l'aménagement stratégique du territoire

Les pays européens ont plutôt tendance à utiliser les obligations du promoteur et l'aménagement stratégique du territoire. Le recours aux redevances pour droits à construire est relativement rare. La plupart des pays du Moyen-Orient, d'Afrique et d'Asie-Pacifique utilisent l'aménagement stratégique du territoire. Les redevances pour droits à construire sont courantes dans la région Asie-Pacifique, tandis que le remboursement foncier est particulièrement rare en Amérique du Nord et du Sud. Les pays à revenu faible et intermédiaire inférieur ont davantage recours à l'aménagement stratégique du territoire et au remboursement foncier, tandis que les pays à revenu élevé et intermédiaire supérieur utilisent fréquemment les obligations du promoteur.

### Schéma 2. Utilisation des instruments de CPVF, par continent et niveau de revenu



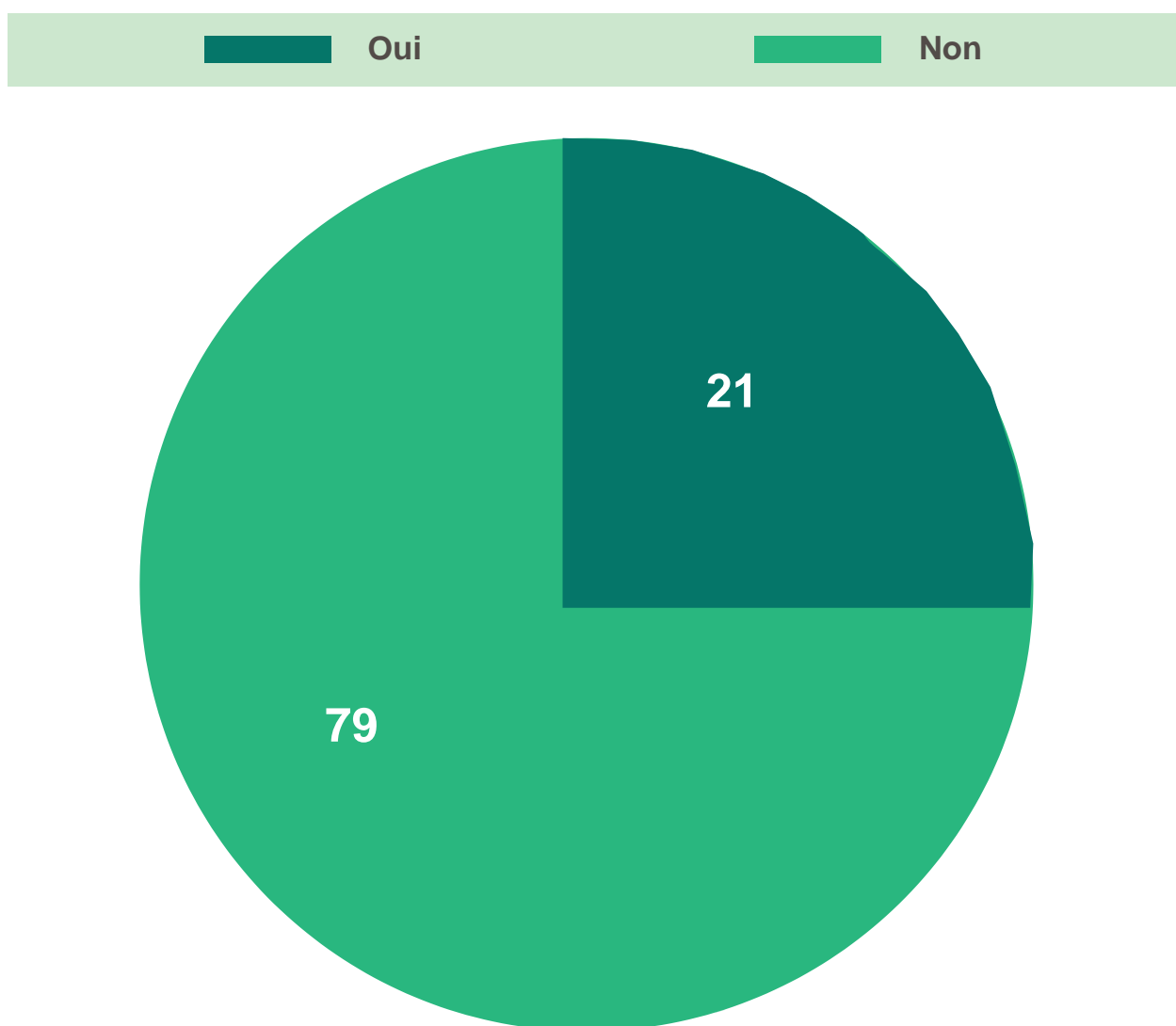
**Remarque :** Les pays n'utilisant l'instrument que rarement sont exclus des calculs. La classification des pays par groupe de revenu se base sur celle de la Banque mondiale pour 2022.

**Source:** Banque Mondiale (2022), World Bank Country and Lending Groups, <https://datahelpdesk.worldbank.ORG/Knowledgebase/articles/906519-World-Bank-country-and-Lending-groups> (consulté le 25 février 2022); OECD-Lincoln LVC Survey.

## La plupart des pays n'ont pas de définition juridique de la CPVF

Intégrer des définitions de la CPVF dans le droit peut réduire les litiges juridiques et recueillir le soutien de la population. Par exemple, en Équateur, la *Loi organique sur l'aménagement du territoire, l'utilisation et de la gestion des terres* décrit la CPVF comme la « distribution équitable des avantages de l'action publique et des décisions relatives au développement urbain et territorial en général », tout en stipulant que « la société a le droit de profiter de ces avantages dans la fonction sociale de la propriété ». En Espagne, l'article 47 de la Constitution stipule : « La communauté participera aux plus-values résultant des mesures en matière d'urbanisme adoptées par les entités publiques ». Ces dispositions juridiques permettent une réduction des litiges et font entrer la CPVF dans la politique générale.

### Schéma 3. Définition juridique de la CPVF présente dans la législation



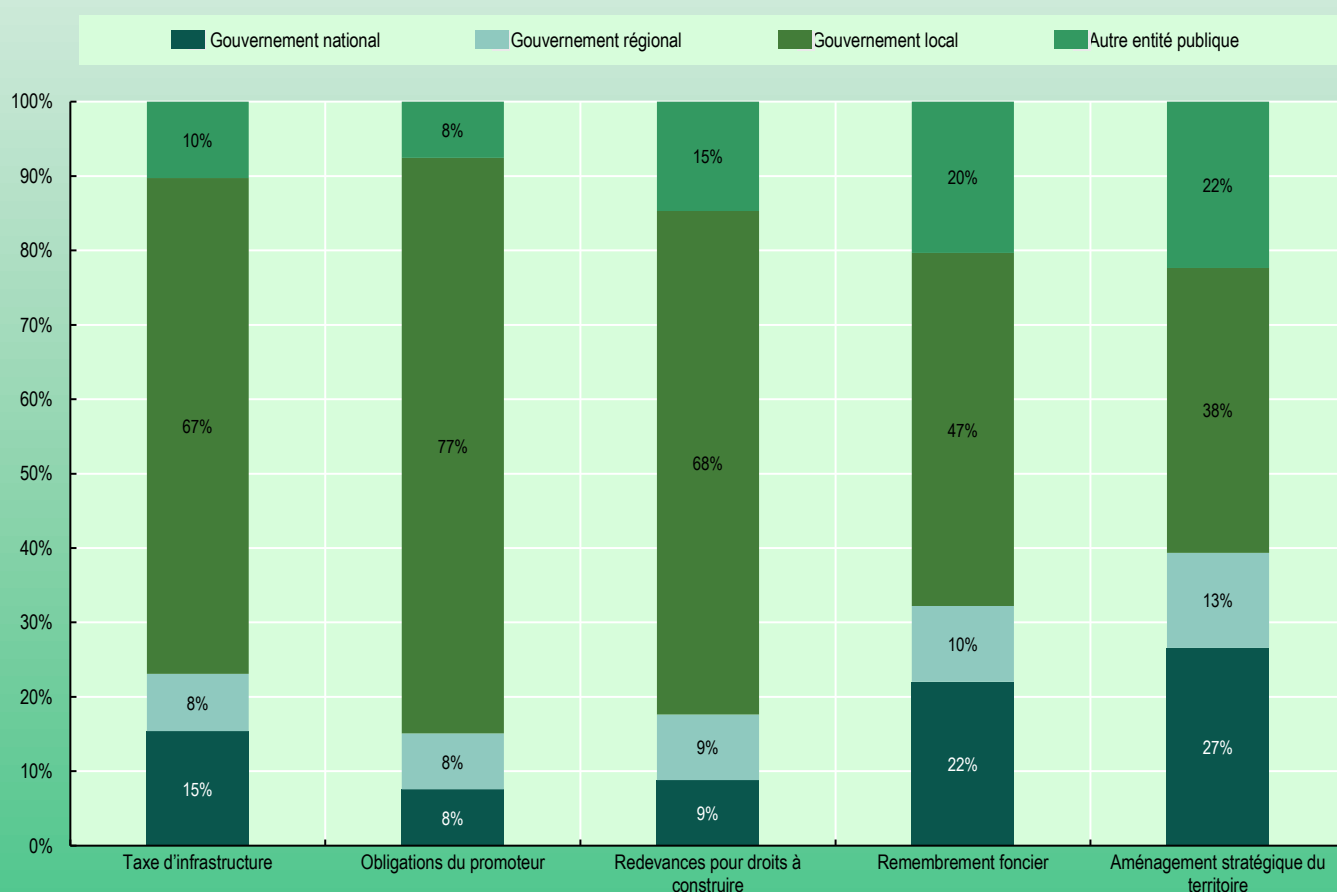
Source : Élaboration par les auteurs sur la base de l'enquête CPVF OCDE-Lincoln

## La mise en œuvre de la CPVF relève principalement de la responsabilité des gouvernements locaux

La majorité des pays chargent les collectivités territoriales de mettre en œuvre la taxe sur les infrastructures, les obligations du promoteur et les redevances pour droits à construire. La responsabilité pour le remembrement foncier et l'aménagement stratégique du territoire a tendance à être partagée entre les pouvoirs publics nationaux et d'autres entités publiques telles que les entreprises publiques.

Les responsables locaux ont au moins une certaine latitude dans l'octroi des permis d'urbanisme dans 49 des 60 pays étudiés. Toutefois, les pays à faible revenu ont tendance à donner moins de latitude aux responsables locaux pour la mise en œuvre de mesures de CPVF que les pays à revenu plus élevé. Cette différence s'explique principalement par la crainte de la corruption et le manque de confiance dans les collectivités territoriales.

### Schéma 4. Définition juridique de la CPVF présente dans la législation



**Remarque :** Les responsabilités administratives couvrent la perception des redevances, la délivrance de permis de construire, la vente de droits à construire, réunir, redécouper et aménager le territoire, en fonction de l'instrument. Les autres entités publiques peuvent inclure des entités publiques indépendantes, des organismes ad hoc, des associations publiques à but non lucratif et des autorités provisoires. Plusieurs réponses sont autorisées.

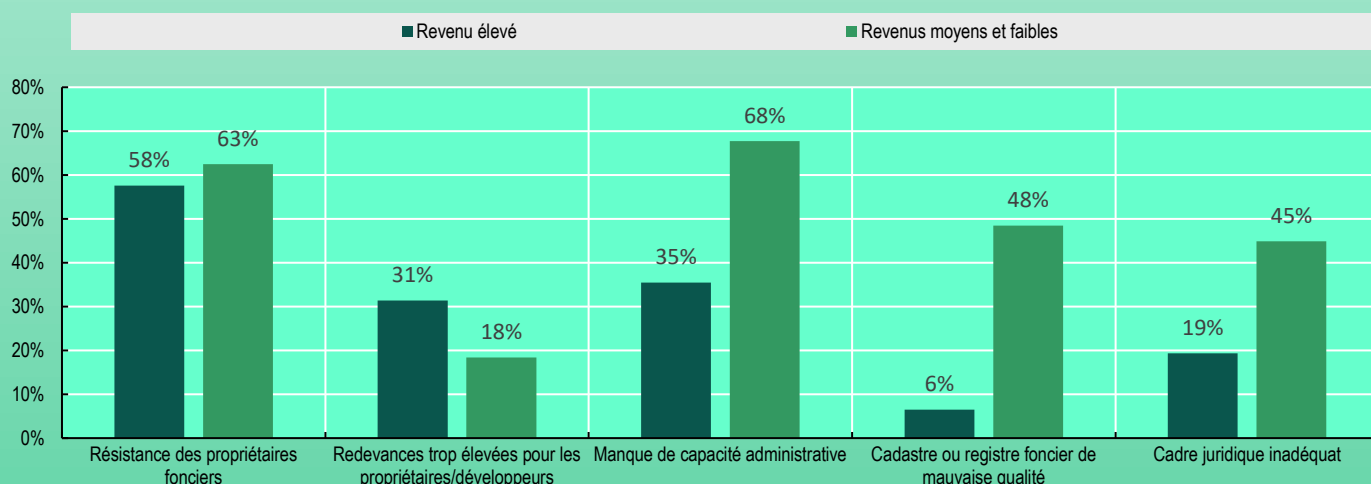
**Source :** Élaboration par les auteurs sur la base de l'enquête CPVF OCDE-Lincoln



## Les obstacles les plus communs à la mise en œuvre de la CPVF sont la résistance des propriétaires fonciers et le manque de capacité administrative.

La résistance des propriétaires est un obstacle commun à la majorité des pays, quel que soit leur niveau de revenu, tandis que les pays à revenu faible et intermédiaire en particulier souffrent d'un manque de capacités administratives. Pour les pays à revenu élevé, les redevances ou les frais imposés aux propriétaires et aux promoteurs immobiliers sont souvent trop élevés, ce qui compromet la bonne mise en œuvre des instruments de CPVF. Pour les pays à revenu faible et intermédiaire, la mauvaise qualité des cadastres et l'absence de cadre juridique adéquat entravent souvent la bonne mise en œuvre de la CPVF. Parmi les autres obstacles qui n'ont pas été présentés, le plus courant était de loin la volonté politique, considérée comme un obstacle commun dans les pays, quel que soit leur niveau de revenu.

### Schéma 5. Obstacles courants à la mise en œuvre de la CPVF



**Remarque :** La classification des pays par groupe de revenu se base sur celle de la Banque mondiale pour 2022. Les pourcentages sont une moyenne pour tous les instruments pertinents.

**Source :** Élaboration par les auteurs sur la base de l'enquête CPVF OCDE-Lincoln.

## **La mise en œuvre de la CPVF nécessite de recueillir le soutien de la population, de mettre en place des cadres juridiques concrets et de développer les capacités gouvernementales**

Le Recueil met en évidence certains sujets courants à traiter pour mettre efficacement en œuvre la CPVF. Il est important de noter que la CPVF doit être mise en œuvre de manière durable et ne doit pas encourager les constructions inutiles ou l'étalement urbain. La CPVF doit également contribuer à promouvoir les infrastructures durables.

### ***Recueillir le soutien de la population***

La résistance des propriétaires est identifiée comme un obstacle majeur à la mise en œuvre de la CPVF dans la plupart des pays étudiés. En conséquence, les pouvoirs publics manquent souvent de volonté politique pour adopter la CPVF. La valeur foncière augmente plus efficacement lorsque des canaux de communication avec les propriétaires fonciers et les parties prenantes existent et que les interventions publiques proposées sont clairement définies. Permettre aux propriétaires concernés d'échanger avec les pouvoirs publics est important pour partager les informations et recueillir le soutien de la population. Les exemples de la Colombie, de la Finlande et d'Israël montrent que le soutien du public est plus important lorsque les propriétaires fonciers sont facturés en fonction de la plus-value foncière réelle, plutôt qu'en fonction du coût des projets. Cela permet également de continuer à encourager une bonne maîtrise des coûts.

### ***Établir des règles équitables et transparentes***

De nombreux pays ne disposent pas des cadres juridiques nécessaires à la mise en œuvre de la CPVF. La grande majorité des pays n'ont pas de définition juridique de la CPVF. Une législation claire sur la CPVF, ses processus, la détermination des droits et taxes, les propriétaires impactés et les procédures de règlement des différends peut réduire les conflits, recueillir le soutien de la population et faire entrer la CPVF dans la politique générale. Appliquer des redevances de CPVF en fonction de l'augmentation de la valeur des terrains, plutôt que des coûts, rend également le processus de CPVF plus équitable et transparent pour les propriétaires et les promoteurs. La Colombie, l'Équateur, le Mexique et la Suède soulignent l'importance des questions d'équité, en démontrant comment la CPVF est mieux acceptée lorsque le statut socio-économique des propriétaires fonciers est pris en compte lors de la définition des charges.

### ***Renforcer les capacités des collectivités territoriales***

Les collectivités territoriales sont principalement chargées de déterminer quels propriétaires fonciers sont concernés par la CPVF, de fixer les redevances, de négocier avec les propriétaires et les promoteurs, et de gérer les actifs fonciers, entre autres. Pourtant, dans de nombreux cas, elles ne disposent pas des ressources nécessaires à l'accomplissement de ces tâches. Les pouvoirs publics nationaux doivent fournir aux échelons inférieurs un soutien administratif adéquat, des directives politiques et des données précises sur le cadastre et les transactions foncières pour la mise en œuvre de la CPVF. Les collectivités territoriales doivent également s'efforcer de renforcer leurs capacités dans le domaine de la CPVF. Les cadres d'aménagement du territoire doivent définir clairement le rôle des différents niveaux de gouvernement dans l'élaboration des plans et des règlements sur l'aménagement qui servent de base à la CPVF.

[www.oecd.org/cfe/cities/land-value-capture.htm](http://www.oecd.org/cfe/cities/land-value-capture.htm)

Plus d'informations : [www.oecd.org/cfe](http://www.oecd.org/cfe)

Suivez-nous sur



@OECD\_local



oecd-local

Blogs : [oecdcojito.blog/](http://oecdcojito.blog/)

