

Savoirs communs n°16

Financer la ville latino-américaine

Des outils au service
d'un développement urbain durable

Agence Française
de Développement,
IPEA & Fondation
Ciudad Humana

Savoirs communs

La série *Savoirs communs* a pour objectif de faire vivre une dynamique d'échanges et de capitalisation autour des pratiques respectives de l'AFD et des acteurs de l'aide au développement dans une perspective d'apprentissage et d'enrichissement commun.

Tous les numéros de la série peuvent être téléchargés sur le site www.afd.fr

Comité de pilotage de l'AFD :

Clotilde Boutrolle, Marion Joubert et Marie Joly (division Collectivités locales et Développement urbain), Marie-Pierre Bourzai-Chérif, Sarah Morsi et Marion Douchin (département Amérique latine et Caraïbes)

Rédaction :

Jérémie Cavé (BIO by Deloitte, LATTS – Laboratoire techniques, territoires et sociétés), Matias Kalfon (Calia Conseil), David Albrecht (consultant indépendant, Ipraus – Institut parisien de recherche, architecture urbanistique, société), Benjamin Michelin (Groupe Huit), Louise David (consultante indépendante, LATTS) ; avec la contribution d'Olivier Jan et Blandine Chenot (BIO by Deloitte), Juliana Varney, Chloé Jaillard et Robert Picard (Calia Conseil), Eduardo Brisson (Groupe Huit), Jacques Gally (consultant indépendant)

Coordination éditoriale :

Marie de Jerphanion, Laureline Felder (AFD), Marie-Laure Portal (consultant indépendant)

Réalisation graphique : letroisièmepôle
www.letroisiemepole.com

Mars 2014

Financer la ville latino-américaine

Des outils au service d'un développement urbain durable

Cet ouvrage s'appuie sur les travaux d'un cycle de conférences organisé en Amérique latine (au Mexique, en Colombie et au Brésil), en novembre et décembre 2013, rassemblant des experts et praticiens des questions urbaines.

Le premier séminaire, organisé à México le 21 novembre, en partenariat avec la Sedatu (Secretaria del Desarrollo Territorial e Urbano – ministère du Développement agricole, territorial et urbain du gouvernement fédéral mexicain) – a été consacré aux enjeux de la politique foncière et à ses outils au service de la ville compacte.

Le deuxième, organisé à Bogotá, le 3 décembre, avec la fondation Ciudad Humana, portait sur le financement des actions liées au changement climatique et à l'inclusion sociale.

Le troisième, enfin, tenu à Brasília les 9 et 10 décembre, en association avec l'IPEA (Institut de recherche économique appliquée), avait pour objet les partenariats entre acteurs publics et privés.

Cette publication a été réalisée par une équipe rédactionnelle composée de :

JÉRÉMIE CAVÉ, consultant senior chez BIO by Deloitte et chercheur associé au LATTS,

MATIAS KALFON, directeur de mission chez Calia Conseil,

DAVID ALBRECHT, consultant indépendant (pour le compte de BIO by Deloitte)
et chercheur associé à l'Ipraus,

BENJAMIN MICHELON, urbaniste/chef de projets chez Groupe Huit,

LOUISE DAVID, consultante indépendante (pour le compte de BIO by Deloitte)
et chercheuse associée au LATTS,

JACQUES GALLY (consultant indépendant).

Ont également contribué à ce numéro :

OLIVIER JAN et BLANDINE CHENOT (BIO by Deloitte), JULIANA VARNEY,

CHLOÉ JAILLARD et ROBERT PICARD (Calia Conseil), EDUARDO BRISSON (Groupe Huit).

L'équipe rédactionnelle et l'AFD tiennent à remercier tous les intervenants ayant pris part aux séminaires pour leur expertise et leur expérience.

Table des matières

Avant-propos	4
Introduction	6
1. LE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE EN AMÉRIQUE LATINE : UNE ÉQUATION IMPOSSIBLE ?	10
1. Des sociétés très urbanisées et polarisées, sources de défis pour l'action publique	12
■ Une population essentiellement urbaine	12
■ De profondes inégalités reflétées dans la morphologie urbaine	12
■ Trois défis majeurs pour un développement urbain durable	14
2. Les collectivités locales, actrices d'un renouveau de l'action publique urbaine	16
■ La décentralisation et l'apparition d'un nouvel acteur	16
■ De nombreuses réalisations innovantes en milieu urbain	18
■ Un besoin récurrent de ressources financières... et d'outils	19
2. LES LEVIERS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES	22
1. Levier n° 1 : les subventions et transferts intergouvernementaux	24
2. Levier n° 2 : la mobilisation des capitaux et des marchés financiers	28
3. Levier n° 3 : la fiscalité et la captation des plus-values foncières et immobilières	32
4. Levier n° 4 : les redevances des usagers	36
5. Levier n° 5 : les partenariats avec le secteur privé	40

3. DES OUTILS INNOVANTS POUR DES VILLES ÉQUIPÉES, COMPACTES ET RÉSILIENTES	44
1. Les partenariats public-privé, catalyseurs de l'investissement dans les infrastructures urbaines durables ?	46
■ Choisir le mode de gestion le mieux adapté à chaque projet	47
■ Piloter la passation d'un PPP et assurer sa viabilité financière	50
■ Assurer un suivi efficace du PPP en phase d'exploitation	52
2. Quels outils pour financer la ville compacte ?	56
■ Vers un renouveau de l'action foncière publique en Amérique latine ?	57
■ Repenser la fiscalité foncière	60
■ Quels outils de coopération entre public et privé ?	62
3. Financer et articuler des politiques urbaines résilientes	68
■ L'émergence de la finance « climat »	68
■ Mesures « sans regret » et inclusion sociale	70
■ La nécessité d'une planification et d'une action publique intégrée	72
4. PISTES D'OPTIMISATION DU FINANCEMENT D'UN DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE EN AMÉRIQUE LATINE	76
1. En amont : quel cadre d'action pour un résultat optimal ?	78
2. Innover pour financer la ville durable : quels outils ?	80
3. En aval : quel suivi ?	84
4. Quelle marge de manœuvre à chaque échelon ?	86
ANNEXES	88
Annexe 1 : Principaux sigles et acronymes	89
Annexe 2 : Les instruments de financement du développement urbain	90
EN SAVOIR PLUS...	106

Avant-propos

Le VII^e Forum urbain mondial (FUM), organisé en avril 2014 dans la ville colombienne de Medellín, représente une opportunité d'alimenter la réflexion sur l'urbanisation contemporaine. Il permet également de poser les jalons de la conférence des Nations unies « Habitat III » en 2016 et de redéfinir l'agenda urbain international des 20 prochaines années.

La participation de l'AFD au FUM de 2014 traduit sa volonté de contribuer à la réflexion et aux orientations pour un développement urbain durable à l'échelle mondiale. Une telle démarche s'inscrit dans l'action de la coopération française en faveur du renforcement des collectivités locales, de la planification urbaine territoriale et de la lutte contre le changement climatique.

Ces objectifs sont partagés avec l'Institut de recherche économique appliquée (IPEA), organisme qui a pour mission de conseiller le gouvernement brésilien dans la formulation et l'évaluation des politiques publiques, ainsi qu'avec la Fondation colombienne Ciudad Humana, qui promeut la construction participative de villes durables.

L'AFD, l'IPEA et la Fondation Ciudad Humana se sont ainsi engagés, dans la perspective de la préparation du VII^e FUM, à promouvoir une vision pionnière adaptée aux enjeux contemporains du développement urbain en Amérique latine.

En effet, bâtir des villes productives, durables et inclusives requiert des moyens d'action considérables. Or, dans un contexte de contraintes budgétaires, l'enjeu pour les décideurs urbains consiste à mobiliser des outils de financement variés et innovants pour la mise en œuvre de leurs politiques.

Implantée depuis 2007 en Amérique latine, l'AFD a fait du développement urbain durable l'un des axes majeurs de son intervention dans cette région. Entre 2007 et 2013, l'AFD a consacré plus de 2 milliards d'euros au développement urbain en Amérique latine, dont 40 % prêtés directement aux collectivités locales et aux banques qui les financent.

Au-delà de ses financements, l'AFD privilégie les partenariats avec les pouvoirs publics locaux, acteurs majeurs des politiques urbaines, en favorisant des échanges d'expérience et de savoir-faire entre la France et l'Amérique latine pour contribuer à la réflexion sur les moyens du développement urbain durable.

L'AFD, l'IPEA et la Fondation Ciudad Humana ont ainsi réalisé, avec des partenaires institutionnels français et latino-américains, plusieurs événements sur le thème de la ville et du changement climatique depuis 2011. Au travers de ces activités, les défis suscités par l'écart récurrent entre les besoins et les moyens mobilisables ont été identifiés. Ils ont appelé à une réflexion concrète sur l'optimisation et l'augmentation des outils de financement de la ville durable, qui est au cœur de la problématique de cet ouvrage.

Cette démarche menée dans le cadre du FUM s'inscrit aussi pleinement dans la perspective de la conférence « Paris climat 2015 », et dans la définition des objectifs de développement durable qui seront établis en 2016. L'émergence de villes durables est en effet l'un des défis majeurs de la planète pour les prochaines décennies.

Anne Paugam
*Directrice générale
de l'Agence Française
de Développement*

Ricardo Montezuma
*Directeur de la Fondation
Ciudad Humana*

Marcelo Cortês Neri
*Président de l'IPEA
Ministre du secrétariat aux Affaires
stratégiques de la Présidence de
la République fédérative du Brésil*

Introduction

Les révoltes populaires de juin 2013 au Brésil, le plus grand pays latino-américain, déclenchèrent la remise en question de la qualité, du coût et de l'accessibilité des services publics d'éducation, de transport et de santé. Ces événements ont révélé la difficulté, pour les autorités publiques locales, de piloter l'urbanisation contemporaine.

De fait, les pouvoirs publics locaux sont confrontés aux défis d'un développement urbain rapide qu'il convient de restructurer et réguler, voire d'impulser. Or, qu'il s'agisse d'aménagement, de politique foncière ou de grands équipements structurants; que ce soit dans le secteur de l'habitat, de la mobilité ou des services essentiels (eau, assainissement, déchets, énergie), leurs moyens financiers demeurent limités au regard de l'ampleur des besoins. Parallèlement, les attentes des populations urbaines en matière de préservation des droits sociaux et environnementaux fondamentaux sont, à juste titre, toujours plus fortes.

Le recours à des sources diversifiées de financement est devenu incontournable. De telles démarches soulèvent des questions d'équilibre concernant la durée, les garanties et la régulation de ces instruments financiers.

Comment les collectivités locales peuvent-elles mobiliser les ressources requises pour fournir des capitaux aux infrastructures urbaines? Comment attirer l'investissement privé tout en préservant l'intérêt des populations urbaines? Quelles sont les modalités de fonctionnement les plus adéquates pour optimiser les relations entre les opérateurs publics et privés?

Après plusieurs décennies de croissance urbaine accélérée marquées par le laisser-faire, les autorités publiques locales latino-américaines reprennent progressivement la main sur le financement du développement urbain

et, en particulier, sur la captation des plus-values foncières et immobilières. Ce faisant, elles se donnent les moyens d'accroître leurs capacités de maîtrise du développement urbain. Toutefois, pour y parvenir, il est nécessaire que les collectivités locales se dotent d'une large gamme d'outils de financement urbain.

Ainsi, en dépassant le problème du manque de ressources dont elles pâtissent, cet ouvrage a pour vocation d'aborder l'enjeu du financement du développement urbain directement sous l'angle des moyens, disponibles et/ou envisageables, et répond à la question suivante : comment mobiliser des ressources variées et innovantes en vue de financer les investissements d'aménagement, d'équipement et de services urbains permettant un partage plus équitable de la plus-value urbaine ?

En effet, la mobilisation de ressources externes et/ou innovantes par les autorités publiques locales pose en premier lieu la question de la préservation de l'intérêt général, qui dépend du choix éclairé des outils disponibles pour financer le développement urbain. Il s'agit donc ici d'ouvrir la boîte à outils du financement du développement urbain, à la lumière des expériences les plus innovantes en Amérique latine et en France.

Pour contribuer à cette réflexion sur le financement d'un développement urbain durable en Amérique latine, trois séminaires ont été organisés par l'AFD et ses partenaires latino-américains. Le premier, tenu à México, en partenariat avec la Sedatu (Secretaría del Desarrollo Agrario, Territorial e Urbano – ministère du Développement agricole, territorial et urbain du gouvernement fédéral mexicain), a été consacré aux enjeux de la politique foncière et de ses outils au service de la ville compacte. Le deuxième, organisé à Bogotá avec la fondation

Ciudad Humana, portait sur le financement des actions liées au changement climatique et à l'inclusion sociale. Le troisième, enfin, s'est tenu à Brasília en partenariat avec l'IPEA (Instituto de Pesquisa Economica Aplicada – Institut de recherche économique appliquée), et avait pour objet les partenariats entre acteurs publics et privés.

Le présent ouvrage est articulé en quatre temps. Tout d'abord sont introduits les principaux défis du développement urbain auxquels est confrontée l'action publique locale en Amérique latine. Le deuxième chapitre envisage successivement les outils à disposition des collectivités locales latino-américaines pour financer le développement urbain : cinq familles d'outils (« leviers ») sont ainsi identifiées et analysées. Dans la troisième partie de l'ouvrage, pour chacun des trois défis identifiés, les outils de financement les plus innovants sont examinés. La dernière partie vient conclure l'analyse par plusieurs recommandations en vue d'optimiser le financement du développement urbain durable en Amérique latine.



© Guillaume Chiron, AFD

Un quartier défavorisé
de São Paulo, Brésil.

1

Le développement urbain durable en Amérique latine : une équation impossible ?

La ville latino-américaine est marquée par des déséquilibres. La croissance rapide des agglomérations, entraînant étalement horizontal et ségrégation socio-spatiale, semble être aux antipodes d'un développement urbain durable.

Depuis quelques années, les pouvoirs publics locaux tentent d'infléchir cette réalité, souvent avec créativité. Si les résultats ne sont pas – ou du moins pas encore – à la hauteur des besoins, ces initiatives traduisent une véritable dynamique de reprise en main du développement urbain par le pouvoir public, en particulier au niveau local.



Le contraste des constructions
urbaines à São Paulo, Brésil.





1.1 | Des sociétés très urbanisées et polarisées, sources de défis pour l'action publique

« Le taux d'urbanisation en Amérique latine s'avère être le plus élevé du monde. »

¹ Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2010 Revision* (2011) et *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision* (2012).

² AFD, 2012, *L'économie informelle dans les pays en développement*, Conférences et Séminaires, p. 205.

UNE POPULATION ESSENTIELLEMENT URBAINE

L'Amérique latine est la région la plus urbanisée du monde. En 2011, la population urbaine y atteignait 472 millions de personnes, soit 79 % de la population totale. Elle devrait représenter 83 % de la population totale dès 2030 et se chiffrer à 650 millions d'habitants en 2050. L'exemple des deux pays les plus peuplés du continent est plus que parlant : la population urbaine mexicaine a été multipliée par plus de 11 en 60 ans, pour atteindre 78 % de la population totale en 2010, et la population brésilienne par 9 durant la même période, pour un taux d'urbanisation de 84 % en 2010¹.

DE PROFONDES INÉGALITÉS REFLÉTÉES DANS LA MORPHOLOGIE URBAINE

Les sociétés latino-américaines sont parmi les plus inégalitaires au monde : 13 États latino-américains figurent dans la liste des 20 pays où la distribution des revenus est la plus inégale. Un tiers des Latino-Américains vit en dessous du seuil de pauvreté et presque autant dans des quartiers précaires (dont les favelas). La moitié des pays d'Amérique du Sud présentent des taux d'emploi urbain informel supérieurs à 50 %². Cela se traduit, en termes de morphologie urbaine, par une ségrégation socio-spatiale très visible : quartiers précaires peu intégrés jouxtant des complexes résidentiels de luxe, souvent hautement sécurisés. Les sociétés latino-américaines sont caractérisées par une forte dualité entre « inclus » et « exclus » du développement. Cet état de fait entraîne des frustra-



© Guillaume Chiron, AFD

La densité urbaine d'un quartier de São Paulo, Brésil.

tions et des crises urbaines, débouchant sur une augmentation importante de l'insécurité : neuf des dix villes enregistrant les taux d'homicides les plus élevés au monde sont latino-américaines. Rompre le cercle vicieux de la violence et de l'exclusion peut être une interprétation

du sens de l'intitulé du FUM de 2014 : « *Urban Equity in Development – Cities for Life* ».

Ces inégalités sociales et spatiales sont amplifiées par des carences très importantes en matière d'aménagements et d'infrastructures.

« Sur les 20 pays les plus inégalitaires au monde, 13 sont latino-américains. »

UNE URBANISATION FORTE, INFORMELLE ET INÉGALITAIRE

	Argentine	Brésil	Chili	Colombie	Mexique	Pérou
Population totale (en millions) (2012) ³	41	198	17	47	121	30
Taux d'urbanisation (2012) ⁴	93 %	85 %	89 %	76 %	78 %	78 %
Taux d'habitat « informel » au regard de la population urbaine totale (2009) ⁵	21 %	27 %	9 % (2005)	14 %	14 % (2007)	36 % (2007)
Indice de distribution des revenus (coefficient de Gini) (2010) ⁶	44	55 (2009)	52 (2009)	56	47	48

3 World Bank statistics (<http://data.worldbank.org/>).
4 Ibid
5 Millenium Development Goals Indicators (<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/>).
6 Op. cit, note 3.



© Luciano Calligaris Junior, Ville de Rio Claro

Station d'épuration de la ville de Rio Claro (État de São Paulo, Brésil), construite grâce à un partenariat public-privé.

Celles-ci se manifestent principalement dans les bidonvilles ou quartiers d'habitat non planifiés qui se sont progressivement imposés comme une composante à part entière des milieux urbains : par exemple, 27 % de la population urbaine brésilienne vit dans des bidonvilles (ONU 2012)⁷.

Si les quartiers d'habitat spontané sont en moyenne plus consolidés que dans d'autres régions du monde, ils restent néanmoins marqués par l'absence d'assainissement, le surpeuplement, la précarité des matériaux de

construction, le manque d'équipements, et la difficulté d'accès aux services publics. Les besoins d'infrastructure urbaine, qu'il s'agisse de rattrapage, d'accompagnement du développement urbain ou de renouvellement et d'entretien de l'existant, sont donc immenses. De plus, du point de vue environnemental, les quartiers les plus défavorisés sont, la plupart du temps, ceux qui ont la plus faible empreinte écologique, mais restent les plus exposés aux aléas du changement climatique.

TROIS DÉFIS MAJEURS POUR UN DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

Les constats précédents mettent l'accent sur trois caractéristiques fondamentales du développement urbain en Amérique latine, qui sont autant de défis pour l'avenir.

D'abord, un retard structurel en termes d'équipements urbains, à l'heure où ONU-HABITAT promeut la « productivité urbaine », porteuse d'efficacité et génératrice d'emplois décents. Il s'agit donc, en parallèle, de favoriser le développement des infrastructures et des services de base (eau, électricité, assainissement, déchets), des transports, du foncier et des logements accessibles (notamment aux pauvres), afin d'offrir un cadre propice à la prospérité économique, sociale et environnementale. Cette élévation de la productivité devient un argument supplémentaire pour inciter à donner aux citoyens un revenu décent leur per-

⁷ <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=710>

mettant de satisfaire leurs besoins essentiels. Ensuite, la tendance à l'individualisation et à la privatisation du développement urbain se traduit par un fort étalement et une fragmentation de l'espace urbain. Ce phénomène oblige à repenser la notion du « droit à la ville », mise en avant par ONU-Habitat, qui renvoie à des objectifs d'insertion urbaine des habitants, de réduction des inégalités par la promotion de la mixité sociale et à la mise en œuvre de l'accès pour tous aux services publics essentiels (éducation, santé, services en réseau, etc.).

La 3^e caractéristique concerne des ressources naturelles surexploitées et une vulnérabilité accrue des écosystèmes urbains subissant les effets du dérèglement climatique. Ce constat rend nécessaire de repenser le lien entre les territoires habités et les aléas climatiques. Chacune des villes doit d'abord gérer l'impact de ses actions sur l'environnement local (réduire son empreinte écologique) et se préparer à la prévention et à la gestion des risques (naturels et anthropiques), en vue d'accroître sa résilience.



Ségrégation urbaine
à Barranquilla,
Colombie.

© Thibault Hattori, AFD



1.2 | Les collectivités locales, actrices d'un renouveau de l'action publique urbaine

LA DÉCENTRALISATION ET L'APPARITION D'UN NOUVEL ACTEUR

« La décentralisation
a augmenté
le financement urbain
par les collectivités
locales. »

Partout dans le monde, le financement du développement urbain par le secteur public est de plus en plus porté par les collectivités locales. La décentralisation vise ainsi à une meilleure adaptation des politiques publiques urbaines au territoire concerné, selon une logique de subsidiarité. En Amérique latine, dès le retour de régimes démocratiques à partir des années 1980-1990, la majorité des États

ont progressivement décentralisé les compétences d'aménagement (1983 au Mexique, 1988 au Brésil, 1991 en Colombie).

Pour faire face aux nombreux enjeux immédiats du développement urbain, les transferts intergouvernementaux demeurent un levier incontournable des collectivités locales. Les années 2000 ont ainsi été marquées par une augmentation notable des investissements urbains avec une implication de l'ensemble des acteurs publics.

COMPÉTENCES DES AUTORITÉS PUBLIQUES LOCALES EN COLOMBIE, AU BRÉSIL ET AU MEXIQUE⁸

	Possibilité pour les autorités locales...		Compétence de collecte des...	
	... d'introduire de nouveaux impôts	... de définir les taux d'imposition	... taxes	... impôts
Colombie	Non	Oui	Locale	Centrale
Brésil	Oui	Oui	Locale	Locale
Mexique	Non	Non	Locale	Locale

⁸ ONU Habitat, 2012, *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana*, p. 143.



© Mariana Ceratti, Banque mondiale

Chantier de construction dans un nouvel immeuble de São Bartolomeu (Salvador, Brésil), une zone à faibles revenus. Des centaines de familles exposées aux inondations et aux glissements de terrain seront relogées dans de nouveaux immeubles.

Au Brésil, après un retrait du gouvernement fédéral dans les années 1980-1990, les successifs « Programmes d'accélération de la croissance » (PAC 1 et 2) accordent à partir de 2007 des subventions et des prêts bonifiés à un nombre croissant de domaines urbains, de l'assainissement au transport, en passant par l'habitat ou la gestion des déchets.

Au Mexique, la restructuration du financement du logement, à partir de 2000, a permis de financer plus de quatre millions de logements en 10 ans, et la création du fonds national d'infrastructure (Fonadin : Fondo Nacional de Infraestructura) en 2008 a eu pour effet de multiplier le financement de projets d'infrastructures urbaines, notamment le transport en

commun de masse. La consolidation des réglementations des concessions et autres partenariats public-privé (PPP) à partir du milieu des années 1990 permet un recours accru à cette modalité de financement.

En Colombie, bien que la loi permette le financement des infrastructures par des capitaux publics comme privés, plus de la moitié (54 %) de l'investissement en infrastructures a été réalisée avec des ressources publiques entre 1993 et 2006. Cette tendance est encore plus marquée pour les services urbains : 87 % pour l'eau et l'assainissement, 78 % pour les transports. D'une manière générale, entre 2000 et 2008, tant les dépenses que les recettes municipales ont augmenté jusqu'à doubler.

LES VECTEURS DE L'INVESTISSEMENT URBAIN

	Mexique	Colombie	Brésil
Part des recettes fiscales dans le PIB (2009)⁹	11 %	15 %	34 %
Dépenses d'investissement public en % PIB (moyenne 2006-2008)¹⁰	7 %	10 %	6 %
Dépenses publiques en % du PIB (moyenne 2009-2012)¹¹	27 %	29 %	39 %
Part des dépenses régionales et locales dans les dépenses gouvernementales totales (1980)¹²	22 %	26 %	32 %
Part des dépenses régionales et locales dans les dépenses gouvernementales totales (2000)¹³	32 %	30 %	42 %

DE NOMBREUSES RÉALISATIONS INNOVANTES EN MILIEU URBAIN

Au cours des dix dernières années, de nombreuses villes d'Amérique latine ont entrepris des politiques ambitieuses de rattrapage en matière d'équipements et de services urbains. Parmi les principaux domaines qui sont l'objet de ce renouveau de l'action publique urbaine dans la région, on compte :

- des projets urbains intégrés qui, « à l'image de la politique d'« urbanisme social » de Medellín (Colombie), entendent articuler les politiques sectorielles et concentrer les investissements publics dans les quartiers informels »¹⁴ ;
- les interventions de « reconquête urbaine », notamment pour la réhabilitation des centres historiques (Quito, Salvador de Bahia, México, Rio de Janeiro, etc.) ;
- des programmes de construction de logements, avec une inflexion assez nette des politiques vers le modèle de production du

logement social en accession à la propriété, à la charge du secteur privé (comme le programme brésilien « *Minha casa, minha vida* ») ;

- l'expansion et l'amélioration des services urbains essentiels (eau, assainissement, déchets, électricité) et des infrastructures régionales, pour lesquels le recours aux PPP se développe à nouveau, avec la volonté de tirer les leçons des échecs subis au cours des années 1990, notamment dans le domaine de l'eau ;
- de nouvelles formes de mobilités urbaines comme les systèmes BRT (*Bus Rapid Transit*), dont la *Rede Integrada de Transporte* de Curitiba (Brésil) ou le Transmilenio de Bogotá, qui transporte près de deux millions de personnes par jour sur des voies réservées ;
- le désenclavement des quartiers précaires situés à flanc de montagne via la construction de téléphériques urbains (métrocâble) comme à Medellín puis à Rio de Janeiro (*teleferico do complexo do Alemão*) ou via un escalator comme celui de 384 m de dénivelé à Medellín.

⁹ AFD, mars 2011, *Les enjeux du développement en Amérique latine*, coll. « À savoir », p. 187.

¹⁰ *Ibid.*, p. 60.

¹¹ AFD, 2014, *Les enjeux du développement en Amérique latine*, 2^e éd., p. 42.

¹² ONU-HABITAT, 2012, *Estado de las ciudades de América latina y el Caribe*, p. 142.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Richy F., juillet 2013, *Villes en Développement*, n° 95.

UN BESOIN RÉCURRENT DE RESSOURCES FINANCIÈRES... ET D'OUTILS

Ces indéniables accomplissements demeurent relativement ponctuels et, d'une manière générale, les ressources et compétences transférées aux collectivités locales demeurent en deçà des défis auxquels elles se trouvent confrontées.

En dépit du regain d'intérêt pour le financement des villes, le développement des agglomérations urbaines s'avère fréquemment entravé par un certain nombre de blocages. Comme l'explique Catherine Paquette : « L'une des explications à la faible quantité de grandes interventions urbanistiques tient sans nul doute à l'insuffisance d'outils, tant financiers que techniques, permettant leur réalisation en partenariat avec le secteur privé dans le cadre d'une véritable maîtrise d'ouvrage publique »¹⁵. Pour assurer une gestion satisfaisante de leurs territoires, les besoins des collectivités locales latino-américaines sont à la fois financiers, techniques et humains. Il ne s'agit donc pas uniquement d'une question budgétaire. Financer le développement urbain durable aujourd'hui renvoie à deux types d'enjeux :

- d'une part, le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales, qui sont les premières responsables du développement urbain ;

- d'autre part, le développement d'instruments de financement spécifiques aux opérations d'aménagement urbain ou aux investissements structurants.

Suivant le mot d'ordre de Jaime Lerner¹⁶ selon lequel « la ville n'est pas un problème, la ville est une solution »¹⁷, de nombreuses autorités publiques cherchent aujourd'hui à formuler des politiques innovantes de développement urbain durable, qui renforcent la cohésion sociale en même temps qu'elles réduisent leur empreinte écologique. Si les villes sont fréquemment pointées du doigt comme d'importantes sources de dégradation environnementale et de problèmes sociaux, elles recèlent aussi de nombreux leviers pour lutter efficacement contre les dysfonctionnements urbains. C'est le constat commun des collectivités locales aujourd'hui, qui cherchent des financements innovants pour répondre à ces questions, et aux bailleurs de fonds qui, comme l'AFD, proposent des solutions pour amorcer une décentralisation opérationnelle.

© Carlos Tobón, AFD



Le métrocâble rejoint le quartier de Santo Domingo Savio, Medellín, Colombie.

¹⁵ AFD, mars 2011, *Les enjeux du développement en Amérique latine*, p. 310.

¹⁶ Ancien maire de Curitiba, puis gouverneur de l'État du Paraná, au Brésil.

¹⁷ www.fucapi.br/tec/imagens/revistas/001_ed018_cidade_nao_e_problema_cidade_e_solucao.pdf

LA VISION D'UN BAILLEUR DE FONDS DES COLLECTIVITÉS LOCALES LATINO-AMÉRICAINES : PROMOUVOIR LA VILLE DURABLE ET SOLIDAIRE

En Amérique latine, l'AFD est partenaire d'un développement équitable et respectueux de l'environnement. Les prêts concédés dans le domaine du développement urbain dans la région (plus de deux milliards d'euros entre 2007 et la fin de 2013) se répartissent selon deux axes stratégiques complémentaires :

- la ville durable (56 %) : financement de programmes de mobilité et transport, environnementaux, d'énergie propre, de lutte contre le changement climatique...
- la ville solidaire (44 %) : financement de projets de décentralisation, de projets urbains intégraux, d'actions en faveur de l'accès aux services essentiels, de logement social...

L'AFD est le seul bailleur international prêtant directement aux collectivités locales, sans garantie étatique et pour des montants très significatifs. Les projets financés par l'Agence en Amérique latine ont souvent mis l'accent

sur les méthodes et outils de l'aménagement et de la gestion urbaine comme la production de logements, le renforcement des capacités de gestion des opérateurs de services urbains ou encore le financement des transports en commun et leur tarification.

Outre son rôle de financeur, l'AFD mobilise des appuis techniques de partenaires français (collectivités locales, entreprises...), qui jouent ainsi un rôle de catalyseur d'échanges de savoir-faire sur le développement urbain durable. De fait, une expertise française existe en matière de « boîte à outils » opérationnelle pour le développement urbain : PPP, ingénierie en matière de transport, de services et d'environnement, opérateurs publics d'aménagement, sociétés d'économie mixte, procédures spécifiques d'aménagement (type ZAC – Zone d'aménagement concerté), syndicats mixtes intercommunaux, planification à l'échelle métropolitaine, etc.



© Carlos Tobón, AFD

Ouvrier de l'entreprise S&E
sur le chantier du tramway,
dans la rue Ayacucho de Medellín.

2

| Les leviers de financement des collectivités locales

L'ampleur des défis urbains en Amérique latine et la décentralisation croissante de la gestion de ces défis posent d'emblée la question des outils de mise en œuvre et de financement dont disposent ou pourraient disposer les collectivités locales. Ces outils à disposition des autorités publiques pour financer le développement urbain peuvent être rassemblés en cinq familles ou « leviers ».



Ouvriers municipaux répandant de l'asphalte sur l'avenue Atanasio Tzul, ville de Guatemala, Guatemala.





2.1 | Levier n° 1 : les subventions et transferts intergouvernementaux

Le financement ou cofinancement du développement urbain par le contribuable *via* l'État central en Amérique latine est encore une des ressources principales des gouvernements locaux, ce qui met en lumière le caractère relatif de l'autonomie de beaucoup de collectivités latino-américaines. Malgré le fait que les réformes latino-américaines de décentralisation aient confié à celles-ci la compétence du développement urbain, le

financement de ces politiques dépend encore en grande partie des subsides de l'État central. Les enjeux de finances locales se jouent donc plus au niveau des formules de péréquation de ces dotations qu'au niveau de l'optimisation de la fiscalité locale¹⁸. Les enjeux de financement directement liés au développement urbain, comme la mise à jour du cadastre, tendent à passer au second plan.

PART DES TRANSFERTS ÉTATIQUES DANS LES FINANCES LOCALES EN AMÉRIQUE LATINE

Mexique	Les transferts fédéraux et étatiques représentaient, en 2012, 67 % des revenus municipaux en moyenne, sous forme de dotations fléchées (<i>aportaciones</i>) ou non (<i>participaciones</i>).
Brésil	En 2012, les transferts des États de l'Union et du Fonds de financement de l'éducation (Fundef) aux 36 municipalités de plus de 500 000 habitants (hors Duque de Caxias, État de Rio de Janeiro), soit 53 millions d'habitants, représentent 51,5 % de leurs recettes courantes. Les grandes villes sont les plus autonomes : les transferts représentent environ 40 % des recettes courantes de la municipalité de São Paulo.
Colombie	En 2008, les transferts de l'État aux municipalités représentaient près de la moitié de leurs recettes totales, contre environ 30 % de recettes fiscales propres. Les grandes villes sont relativement plus autonomes : 20 % de transferts environ et 33 % de recettes fiscales propres dans le cas de Medellín, par exemple.

¹⁸ La réforme mexicaine de 2007, *via* la révision de la formule de calcul du Fondo General de Participaciones (FGP), a plutôt freiné la redistribution des dotations entre collectivités riches et pauvres.



Le trottoir élargi et la piste cyclable de la Carrera 11 à Bogotá, Colombie.

© Fondation Ciudad Humana

Sur le plan du financement des grands projets urbains et de la politique de l'habitat, les collectivités locales dépendent encore plus largement du gouvernement central. Les programmes et fonds d'investissement publics nationaux représentent souvent l'unique option des collectivités à l'heure de mobiliser des capitaux à moyen et long terme. Les Institutions financières spécialisées (IFS) constituent le modèle dominant pour répondre aux besoins de financement des projets d'infrastructure urbaine. Ces institutions sont des intermédiaires financiers, directement gérés par (ou pour) le compte de l'État central. Elles prennent des formes très diverses :

- depuis le fonds d'investissement intégralement subventionné (Fonadin, au Mexique; FFFIR¹⁹, en Argentine);

- aux banques avec lesquelles travaillent les collectivités locales (Caixa Econômica Federal et BNDES²⁰ au Brésil);

- en passant par les organismes de financement mixant subventions et crédits (Findeter – Financiera del Desarrollo Territorial – en Colombie, Banobras – Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos – au Mexique).

Ainsi, le Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), qui constitue l'un des principaux vecteurs de l'investissement dans les infrastructures urbaines (eau, assainissement, déchets, transport, énergie) au Brésil, est géré principalement au travers de la Caixa Econômica Federal et la BNDES. Dans le cadre de ce programme, la Caixa finance également de grands programmes d'aménagement résidentiels, en utilisant le Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), un fonds d'épargne des salariés du secteur formel principalement dédié au logement.

« Les fonds d'investissement publics nationaux représentent souvent l'unique option des collectivités à l'heure de mobiliser des capitaux. »

¹⁹ Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional.

²⁰ Banco nacional do desenvolvimento econômico e social.

BILAN DU LEVIER N° 1

La prééminence des IFS, qui sont historiquement les principaux bailleurs de fonds du financement du développement urbain, peut paradoxalement conduire à un rationnement des ressources des collectivités locales. Par les conditions privilégiées qu'elles offrent, les IFS se retrouvent en effet souvent en situation de monopole, étouffant tout développement de l'activité des banques commerciales sur le marché du financement des collectivités locales. Les IFS n'en constituent pas moins une alternative dynamique aux subventions ou au financement du secteur bancaire classique. Il convient à ce titre d'insister sur leur dimension pédagogique : leurs actions devraient contribuer à diffuser une « culture » vertueuse de l'emprunt public local. Celui-ci doit être envisagé comme partie intégrante d'un plan de financement dans lequel l'investissement urbain contribue à augmenter le patrimoine de la collectivité et suppose de lever des recettes tarifaires ou fiscales qui participeront au remboursement de la dette.





Centre de tri
à Toledo, Brésil.

© Marie-Pierre Bourzai-Chérif, AFD



2.2 | Levier n° 2 : la mobilisation des capitaux et des marchés financiers

« L'effet de levier de l'emprunt constitue l'un des principaux outils permettant de dynamiser l'investissement urbain. »

Le rattrapage du retard accumulé par les métropoles latino-américaines en matière d'infrastructures et de services urbains est conditionné par la capacité des autorités publiques à mobiliser des capitaux sur le long terme et à les orienter de manière efficace vers le financement du développement urbain. L'effet de levier de l'emprunt, quelle que soit sa forme, constitue l'un des principaux outils permettant de dynamiser l'investissement urbain. Il présente l'avantage de lisser le financement d'un projet sur la durée de vie de l'infrastructure, donc sur les contribuables présents et futurs qui en bénéficieront.

Afin de diversifier leurs sources de financement, les collectivités latino-américaines peuvent se financer sur le marché des capitaux : soit *via* de la dette bancaire, soit directement *via* des émissions obligataires.

Les Institutions financières internationales (IFI) sont les alternatives les plus logiques aux IFS nationales. En Amérique latine, les plus actives sont, dans l'ordre, la Banque interaméricaine

de développement (BID), la Banque mondiale, la CAF (Banque latino-américaine de développement), et parmi les institutions de développement bilatérales : l'AFD (France), la JICA (Agence de coopération internationale, Japon) ou encore la KFW (Banque de développement du gouvernement fédéral, Allemagne). Les IFI offrent des prêts à long terme, à des taux d'intérêt raisonnables, et généralement fléchés sur des projets spécifiques. Mais, pour la plupart d'entre elles, elles ne prêtent généralement qu'en devises (avec le risque de change associé) et qu'avec la garantie de l'État national, ce qui ne renforce guère l'autonomie des collectivités.

La participation des IFI demeure relativement limitée à l'échelle locale au regard des besoins en financement du développement urbain comme des volumes engagés. Le niveau de capillarité de leur intervention se limite souvent à l'échelle des États, voire des plus grandes collectivités. Leur action ne peut donc qu'être complémentaire à celle des IFS et des établissements financiers privés.



Siège de l'AFD,
Paris, France.

© Thierry de Geyer, AFD

L'instabilité macroéconomique régionale et la volatilité des flux financiers qui l'accompagnent ont longtemps constitué un frein majeur au financement sur les marchés de capitaux privés en Amérique latine. L'endettement des

collectivités locales auprès des banques privées fait figure d'épouvantail pour des autorités encore marquées par les dérives des dernières décennies.

L'ENDETTEMENT DES ÉTATS FÉDÉRÉS AU BRÉSIL

Au Brésil, le retour à la démocratie et le lancement de la décentralisation dans les années 1980 ont entraîné une frénésie d'endettement de la part des collectivités locales, sous forme de prêts bancaires mais aussi d'émissions d'obligations (à Rio de Janeiro et São Paulo notamment), avec des taux d'intérêt très élevés.

La stabilisation de l'inflation à partir de 1994 a entraîné une crise de surendettement qui a conduit en 1997 le gouvernement fédéral à refinancer les dettes de 25 États de la fédération (sur 27), et de plusieurs grandes villes brésiliennes. La dette des États s'élevait à plus de deux fois leurs recettes annuelles courantes au

début des années 2000 : 1,4 en 2011, pour une dette totale d'environ 200 milliards de dollars américains, soit un quart de la dette fédérale.

La Loi de responsabilité budgétaire (LRF) de 2001 établit des critères d'endettement stricts et, depuis lors, les seuls prêts privés tolérés aux collectivités brésiliennes concernaient la gestion de trésorerie. Depuis peu, cependant, certaines d'entre elles dérogent à cette règle : en 2012, au moins deux États fédérés ont fait appel à des banques privées internationales pour s'endetter sur le long terme (Minas Gerais auprès du Crédit Suisse, Santa Catarina auprès de la Bank of America).

Si la donne macroéconomique a changé (stabilisation des économies, baisse des taux d'intérêt réels, développement progressif des marchés de capitaux), le marché de la dette du secteur public local est encore peu développé dans la plupart des pays de la région. Les banques privées ne montrent que peu d'appétence pour ce type de dette, ce qui se traduit par des taux d'intérêt souvent élevés, et surtout, en l'absence d'investisseurs institutionnels de long terme, par une forte aversion à proposer des prêts de long terme (durée souvent limitée à moins de 10 ans), ce qui oblige à des opérations régulières de refinancement.

L'expérience argentine illustre les dérives liées à un endettement des collectivités locales lorsque celles-ci ne maîtrisent pas le risque de change. Un environnement macroéconomique stable (maîtrise de l'inflation notamment) constitue une condition nécessaire, mais pas toujours suffisante, à un recours vertueux à l'emprunt. Privilégier un endettement en monnaie locale permet de limiter les risques de change et représente donc une pratique plus prudente.

Depuis les années 2000, une nouvelle offre de fonds internationaux s'est développée autour de projets destinés à lutter contre le chan-

LES RISQUES DU RECOURS AU MARCHÉ OBLIGATAIRE À TRAVERS LE CAS ARGENTIN

En Argentine, la crise monétaire de 2001 a conduit à un défaut massif des provinces sur leur dette obligataire. Celle-ci a été reprise par l'État fédéral au travers d'un fonds (Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial – FFDP) pour un montant total de 14 milliards de dollars américains. Elle a été transformée en dette en monnaie locale (*pesoficación*) et restructurée par une nouvelle émission obligataire de l'État fédéral pour un montant de 12 milliards de dollars américains sur une durée de 16 ans et à un taux indexé sur l'inflation (*bonos garantizados*). Le FFDP constitue, depuis 2002, le prê-

teur quasi exclusif des provinces argentes. Certaines provinces, qui avaient émis de la dette directement sur des marchés étrangers, ont entamé de difficiles négociations pour restructurer de leur dette. En 2013, l'État fédéral argentin a refusé de se conformer à l'arrêt du tribunal d'appel de New York qui lui enjoignait de payer 100 % de la dette aux fonds ayant refusé la restructuration (appelés « fonds vau-tours » en Argentine). Cette décision fait suite à d'autres arrêts ayant empêché la *pesoficación* de certaines des émissions obligataires de provinces argentes.



© UN photo/UNICEF/Marco Dormino

Nécessaire adaptation face au changement climatique. Rues et chemins sont inondés après le passage du cyclone « Tomas » aux Gonaïves, au nord de Port-au-Prince, Haïti.

gement climatique. Certains émanent de la démarche portée par les Nations unies (sommet de Rio, protocole de Kyoto), d'autres, de bailleurs bilatéraux ou multilatéraux et d'autres enfin, de marchés-carbone volontaires. Il s'agit la plupart du temps de prêts (concessionnels ou non) orientés sur des projets d'atténuation²¹ des émissions, mais aussi sur des projets d'adaptation²² aux effets du changement climatique. Toutefois, seulement 3 % des financements internationaux liés à l'adaptation parviennent en Amérique latine. De surcroît, ces financements s'adressent plutôt à l'échelon national et peu aux villes. Enfin, les collectivités locales peinent à s'en saisir, du fait de la complexité du montage de ces outils – qui doivent s'ajouter à des projets existants pour permettre une valeur ajoutée en termes climatiques – et de la priorité donnée à la satisfaction des besoins de base de la population (« *brown agenda* »).

BILAN DU LEVIER N° 2

En Amérique latine, le développement de la dette publique locale continue à se heurter à plusieurs obstacles structurels : limites des interventions des IFS (Institutions financières spécialisées) et IFI (Institutions financières internationales) à l'échelon local, manque d'appétence des financeurs privés et des marchés de capitaux, non-maîtrise des risques financiers par les collectivités. Les mauvaises expériences des années 1990, comme au Brésil et en Argentine, ont conduit la plupart des États centraux à strictement encadrer l'endettement public local. La diffusion d'une « culture » de l'emprunt et de maîtrise du risque qui en découle, combinée au développement d'une offre complémentaire entre financeurs publics (IFS, IFI), banques privées et marchés de capitaux, peuvent permettre un développement vertueux pour la dette publique locale.

21 Ce terme renvoie aux luttes pour la réduction des gaz à effet de serre.

22 Ce terme renvoie au renforcement des capacités et infrastructures pour se prémunir contre le changement climatique.



2.3 | Levier n° 3 : la fiscalité et la captation des plus-values foncières et immobilières

« La fiscalité foncière et immobilière est inégalement utilisée. »

Le troisième levier du financement du développement urbain s'appuie sur la captation d'une partie des plus-values foncières générées par le développement de la ville. Ce prélèvement peut être effectué sur une base stable et récurrente (impôt foncier), ou de manière plus ponctuelle.

L'impôt foncier et immobilier constitue l'impôt local par excellence et, en théorie, il est relié directement au développement urbain et à la valorisation du sol. Mais, en Amérique latine, la part prédominante des transferts dans les recettes municipales n'incite pas à l'optimisation du recouvrement de l'impôt foncier. Ainsi, l'IPTU (Impôt foncier territorial urbain – Imposto Predial Territorial Urbano) ne représente en moyenne, en 2012, que 10 % des recettes des municipalités brésiliennes de plus de 500 000 habitants²³, et le *predial* mexicain seulement 7 %

des ressources des municipalités²⁴. Dans la plupart des pays du Sud, la culture fiscale est encore fragile. L'idée qu'il est nécessaire de payer des impôts fonciers afin de bénéficier de services publics de qualité est encore peu prégnante. Ainsi, au cours des années 2000, les revenus tirés de la perception des impôts fonciers représentaient en moyenne 2,4 % des dépenses publiques totales dans les pays en développement, contre 4 % dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Le recouvrement de l'impôt foncier rencontre plusieurs obstacles. D'une part, l'inégalité des revenus pose des problèmes quant à l'équité de cet impôt et de son calcul. Ensuite, l'informalité résidentielle aboutit à ce qu'une grande partie de la population ne soit pas soumise à l'impôt foncier, ce qui réduit son caractère universel ; enfin, l'importante hétérogénéité

²³ Secrétariat du trésor public (STN – Secretaria do Tesouro Nacional), 2013 : <http://www.comparabrazil.fnp.org.br/>

²⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 2012.



Construction de logements à Barranquilla, Colombie.

© Thibault Hattori, AFD

des régimes fonciers et des modes d'occupation complexifie d'autant plus le calcul et la perception de cet impôt. En outre, le manque de transparence du marché foncier rend très difficile l'évaluation des immeubles et donc le calcul de cet impôt. Sans compter que les investissements nécessaires pour la mise à niveau et l'actualisation des cadastres et le coût politique d'un ajustement des bases fiscales apparaissent souvent rédhibitoires.

Un autre type de mécanisme de financement du développement urbain, plus ponctuel mais aussi plus directement lié au développement urbain proprement dit – et donc plus acceptable politiquement –, vise à capter les plus-values foncières et immobilières générées par des projets d'infrastructures publiques. En Colombie, où la Constitution stipule que

l'un des devoirs de l'État est de capter la plus-value produite par les actions publiques, ce type d'instrument a été fréquemment utilisé. La « *contribución de valorización* » est ainsi devenue l'un des principaux mécanismes de financement du développement urbain des municipalités colombiennes. Il s'agit de faire payer à l'avance aux habitants une partie des ouvrages publics qui leur bénéficieront. De 1950 à 1990, cet outil a permis à la ville de Bogotá de viabiliser la réalisation de plus de 30 ouvrages publics d'importance (routes, ponts et espaces publics). Au-delà de l'expérience encourageante de Bogotá, ces mécanismes sont aujourd'hui en phase d'expérimentation ailleurs : depuis les années 2000, ce sont les capitales régionales du pays qui en font désormais grand usage (Pasto en 2004, Pereira en 2006, Barranquilla en 2008, etc.).

La taxation des plus-values foncières et immobilières représente une innovation importante en Amérique latine. Cet instrument, connu sous le nom de *Participación en Plusvalías* en Colombie, *Contribución Especial por Plusvalía* au Venezuela ou *Retorno de las Valorizaciones* en Uruguay, consiste à appliquer une taxe sur la valorisation des biens immobiliers bénéficiant d'un changement normatif ou de la construction d'un ouvrage public. La mise en place de cet outil révèle toutefois deux principaux écueils :

- la définition des critères d'évaluation de la plus-value manque de précision et rend peu aisée son acceptation par les citoyens et les acteurs privés ;
- le décalage chronologique entre la cause de la plus-value et la perception de la taxe contribue également à une incompréhension de l'outil, qui nécessite donc des efforts significatifs de communication.

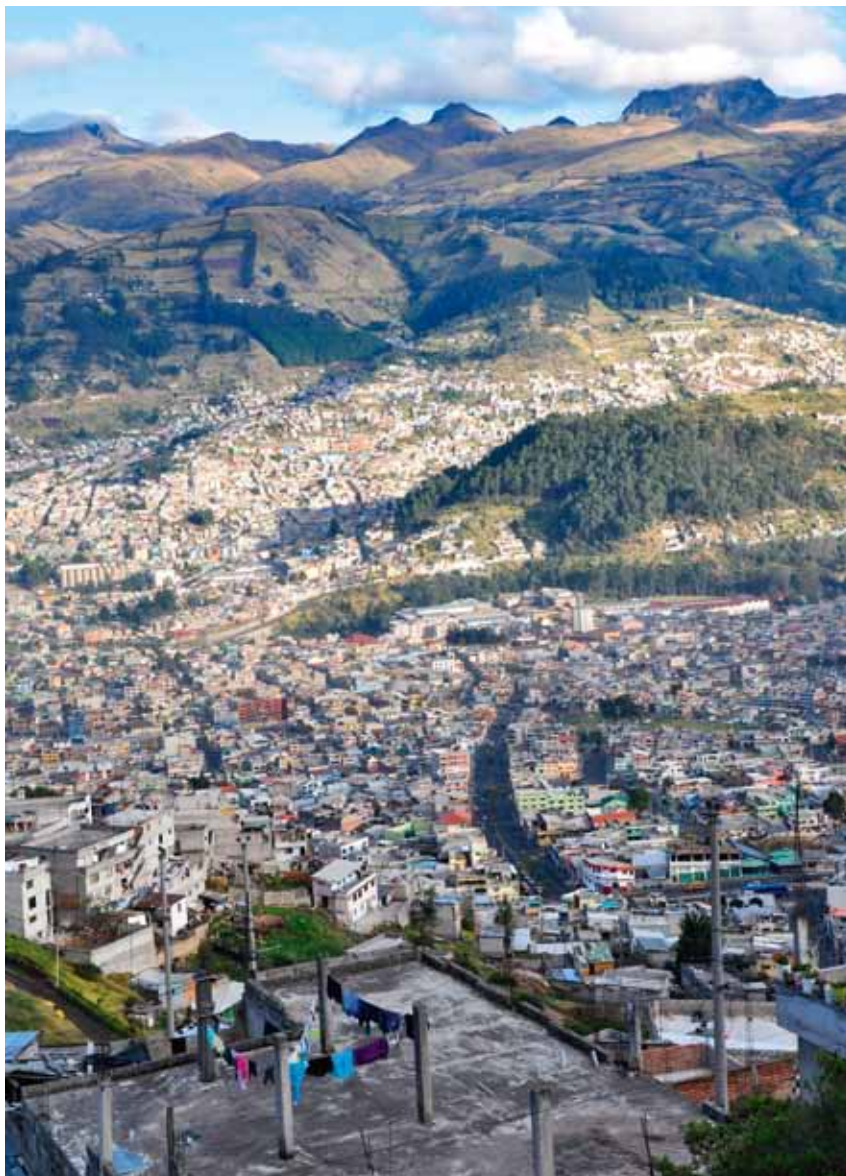
C'est donc le plus souvent aux développeurs et propriétaires fonciers concernés par des projets immobiliers qu'il est demandé une participation aux frais d'aménagement, qui vient en déduction de la plus-value foncière générée par les changements réglementaires et les infrastructures publiques. Ce principe, relativement développé en Amérique latine, consiste à faire participer le promoteur aux coûts de construction des infrastructures

nouvelles liées à son opération. Les promoteurs doivent en général céder 15 à 35 % de leur terrain pour la construction d'équipements, et peuvent également participer financièrement à des travaux de développement urbain ou les réaliser. Ils deviennent ainsi parties prenantes du financement de ce développement.

Le risque de ce type de pratiques – généralement à l'initiative des développeurs – est que l'inégalité du rapport de forces lors de la négociation conduise à des résultats non optimaux pour l'intérêt général, notamment en termes de partage des coûts et de planification urbaine à long terme.

BILAN DU LEVIER N° 3

Le levier de la fiscalité foncière et immobilière s'avère particulièrement fructueux pour optimiser le financement du développement urbain. Les expériences innovantes mises en place par plusieurs collectivités latino-américaines prouvent qu'une meilleure mobilisation des outils disponibles (ou à créer) participerait du renforcement de l'autonomie financière des collectivités et, en premier lieu, des municipalités. Le développement de ces outils fiscaux locaux permettrait en outre la mise en œuvre d'un urbanisme public plus opérationnel, un partenariat plus équilibré avec le secteur privé et un meilleur partage des coûts et des plus-values du développement urbain.



Étalement de
l'agglomération de
Quito (Équateur) vers
des zones à risques.

© Thibault Hatton, AFD



2.4 | Levier n° 4 : les redevances des usagers

« Les redevances payées par les usagers constituent un flux continu de recettes pour les collectivités. »

Faire payer une part des services publics urbains par l'utilisateur est une source de financement importante pour l'investissement urbain, dont la diffusion est largement soutenue par les institutions internationales. Les ressources correspondant aux redevances payées par les usagers garantissent un flux continu de recettes aux collectivités en charge des services publics urbains. Ces recettes permettent de financer tout ou partie de leur exploitation, mais aussi de renforcer la solvabilité des entités publiques en vue d'obtenir des financements complémentaires. Ainsi, il est souvent fait référence au succès d'une société comme Empresas Públicas de Medellín, qui équilibre ses comptes grâce à une gestion efficace des redevances et tarifs payés par les usagers des services d'eau, gaz, électricité et télécommunications. Ce succès est essentiellement dû à l'autonomie que ces entreprises ont su acquérir vis-à-vis des instances

politiques et à la mise en œuvre de stratégies telles que l'inclusion des coûts d'investissement dans le calcul des tarifs.

Au-delà des considérations financières, la tarification des services publics locaux participe plus largement d'une prise de conscience et d'une responsabilisation des usagers face au coût du développement urbain. Le niveau de couverture du coût des services urbains par les redevances des usagers présente néanmoins de fortes disparités selon les secteurs : si l'autofinancement des services d'eau (« l'eau paie l'eau ») constitue un objectif atteint par de nombreuses collectivités latino-américaines²⁵, la contribution des usagers au financement du développement des réseaux de transport urbain, d'assainissement ou de gestion des déchets apparaît souvent beaucoup plus limitée. Le montage du financement de la ligne 4 du métro de São Paulo fait ainsi largement appel

25 Même si a contrario les municipalités mexicaines par exemple subventionnent souvent jusqu'au fonctionnement du service.



Les rails du métro de la nouvelle ligne n°4 de São Paulo, Brésil.

© DR

aux subventions de l'État fédéré, qui représentent près de 80 % de l'investissement.

Les questions de la « juste » tarification des services et de l'accès aux équipements urbains, ainsi que de la contrepartie exigée en termes de qualité de service, constituent un sujet politiquement très sensible, comme en atteste le fait que la hausse de 0,20 reals brésiliens du prix du ticket de bus à São Paulo, pour un service de qualité médiocre, ait déclenché un immense mouvement populaire de protestation dans plus d'une centaine de villes du Brésil.

Cette question de la « juste » tarification des services et de l'accès aux équipements urbains est à mettre en perspective avec les principes d'universalité du service public et d'égalité de

traitement des usagers. Dans le cas des services d'eau, la tarification progressive est une pratique qui s'est diffusée dans toute l'Amérique latine, avec comme triple objectif : protéger la ressource et obtenir des revenus supplémentaires pour soutenir le développement du réseau et de la capacité de production, baisser les prix de l'eau pour les usages de base (subventions croisées). Par exemple, en Colombie, la loi de 1994, qui a permis la participation des acteurs privés à l'activité de distribution d'eau, réaffirmait dans le même temps le système national de péréquations socio-économiques dénommé « stratification ». Ce système divise les habitats urbains en six catégories socio-économiques. Les catégories 1, 2 et 3 sont subventionnées, la catégorie 4 s'acquitte des tarifs d'équilibre, tandis que les strates 5 et 6 sont contributrices nettes.

Le niveau des redevances d'utilisation pour l'accès à certaines infrastructures urbaines, notamment de transport, doit aussi être apprécié en regard des alternatives dont disposent les usagers. Dans le choix du mode de financement d'une autoroute urbaine, par exemple, l'alternative entre péage ou fonds publics doit ainsi être mise en regard de son accessibilité : à tous, ou bien seulement aux citoyens les plus aisés. Au carrefour des enjeux politiques et économiques, la question du mode – et du niveau – de participation des usagers au financement du développement urbain est plus que jamais au cœur du débat en Amérique latine.

BILAN DU LEVIER N° 4

Nombre de pays de la région partagent une longue tradition de recours à des opérateurs locaux pour la gestion des services publics urbains essentiels comme l'eau, l'assainissement, le traitement des déchets ou l'énergie. La société Empresas Públicas de Medellín constitue sans doute l'exemple le plus abouti en la matière. Cette réussite ne doit cependant pas occulter les obstacles – voire les dérives – de gestion que connaissent de nombreuses entreprises publiques locales latino-américaines. Ce bilan en demi-teinte de l'action directe des collectivités locales dans la gestion des services publics urbains explique en partie le développement des PPP (partenariats public-privé) et plus généralement une tendance à la privatisation, totale ou partielle, des opérateurs des services urbains.





© Carlos Tobón, AFD

Le chantier du tramway
dans la rue Ayacucho,
Medellín, Colombie.



2.5 | Levier n° 5 : les partenariats avec le secteur privé

Selon les termes de la Banque mondiale, un partenariat public-privé peut être défini comme un « contrat de long terme, entre une entité publique et une société privée, au travers duquel la société privée s'engage à fournir un service global pouvant combiner financement, conception, réalisation, exploitation et maintenance d'une infrastructure publique. La société privée est rémunérée soit par les redevances payées directement par les usagers, soit par des paiements de l'entité publique, conditionnés à l'atteinte de certains niveaux de performance du service, soit par une combinaison des deux ».

La mobilisation de capitaux et d'opérateurs privés pour la mise en œuvre opérationnelle du développement urbain, sous forme de concession, de délégation de service public ou d'autres types de partenariats public-privé, est variable selon les pays d'Amérique latine. Elle est utilisée principalement au Brésil, au

Mexique, au Chili, en Colombie et au Pérou. Bien que les investissements les plus importants en PPP se concentrent dans les secteurs de l'énergie et des transports interurbains, on observe depuis les années 1980 et surtout 1990, une tendance globale à l'expansion de la participation privée, qui concerne :

- son périmètre, depuis les contrats de prestation de services et d'affermage classiques vers des concessions comprenant une partie significative d'investissement, avec des possibilités croissantes de co-financement public ;
- son objet, avec la diversification des projets de PPP dans les secteurs du transport collectif urbain²⁶, l'eau et l'assainissement (par exemple, l'unité de traitement des eaux usées d'Atotonilco, dans la région métropolitaine de México, ou de Taboada au Pérou) et le traitement des déchets. L'aménagement reste globalement le parent pauvre des PPP.

²⁶ Au Mexique, 14 des 19 projets approuvés par le Fonadin depuis 2010 sont des projets de transport. Au Brésil, les PPP de métro se multiplient ces dernières années à São Paulo (ligne 4 en cours et 3 lignes supplémentaires en préparation), à Fortaleza, Salvador...



L'espace public
et une fontaine dans
la commune 13,
Medellín, Colombie.

© Fondation Ciudad Humana

Les partenaires opérationnels sont généralement des entreprises privées, seules ou en groupement (*via* la création d'une société spécifique pour la mise en œuvre du PPP), dans laquelle le pouvoir concédant prend parfois une participation.

Les échecs connus dans les années 1990 et les fortes réticences politiques à des formes caricaturales de privatisation des services publics qui en ont découlé ont amené les pouvoirs publics de certains pays à marginaliser ce type de contrats (en Argentine notamment) et, dans l'ensemble, à mieux encadrer ces modalités de financement²⁷. Les concessions sans durée définie sont devenues l'exception et des outils de sécurisation financière des contrats ont été créés (fonds de garantie brésiliens par exemple, ou garanties Banobras ou

Fonadin au Mexique). Pour augmenter leur capacité de financement, les banques publiques ont autorisé le cofinancement public de projets et créé des instruments dans ce but (Banobras et Fonadin au Mexique, BNDES au Brésil, Findeter en Colombie) depuis 2008.

Cependant, l'utilisation de ces montages complexes dans les secteurs du développement urbain est freinée par plusieurs facteurs, dont :

- l'existence d'opérateurs (si possible en nombre suffisant pour garantir une mise en concurrence). Or la fermeture de certains marchés, comme le marché brésilien, du fait d'une réglementation protectionniste et de la présence de grands groupes brésiliens privés, freine l'émergence d'une variété d'acteurs compétents ;

27 Au Brésil : loi sur les concessions et permissions en 1997, puis, en 2004, loi sur les PPP.

Au Chili : loi sur les concessions de 1991, révisée en 1996.

Au Mexique : loi sur les PPP en cours de discussion.

En Colombie : pas de loi spécifique, mais la loi sur les appels d'offres publics de 1993 a été amendée en 2007.

- l'insécurité (juridique, financière, politique) de contrats à long terme, encore considérés comme exceptionnels ;
- les lacunes techniques des pouvoirs concédants pour élaborer, négocier et suivre l'exécution des contrats ;
- ou encore l'opposition publique et politique à la « privatisation » de services essentiels comme l'eau ou les déchets.

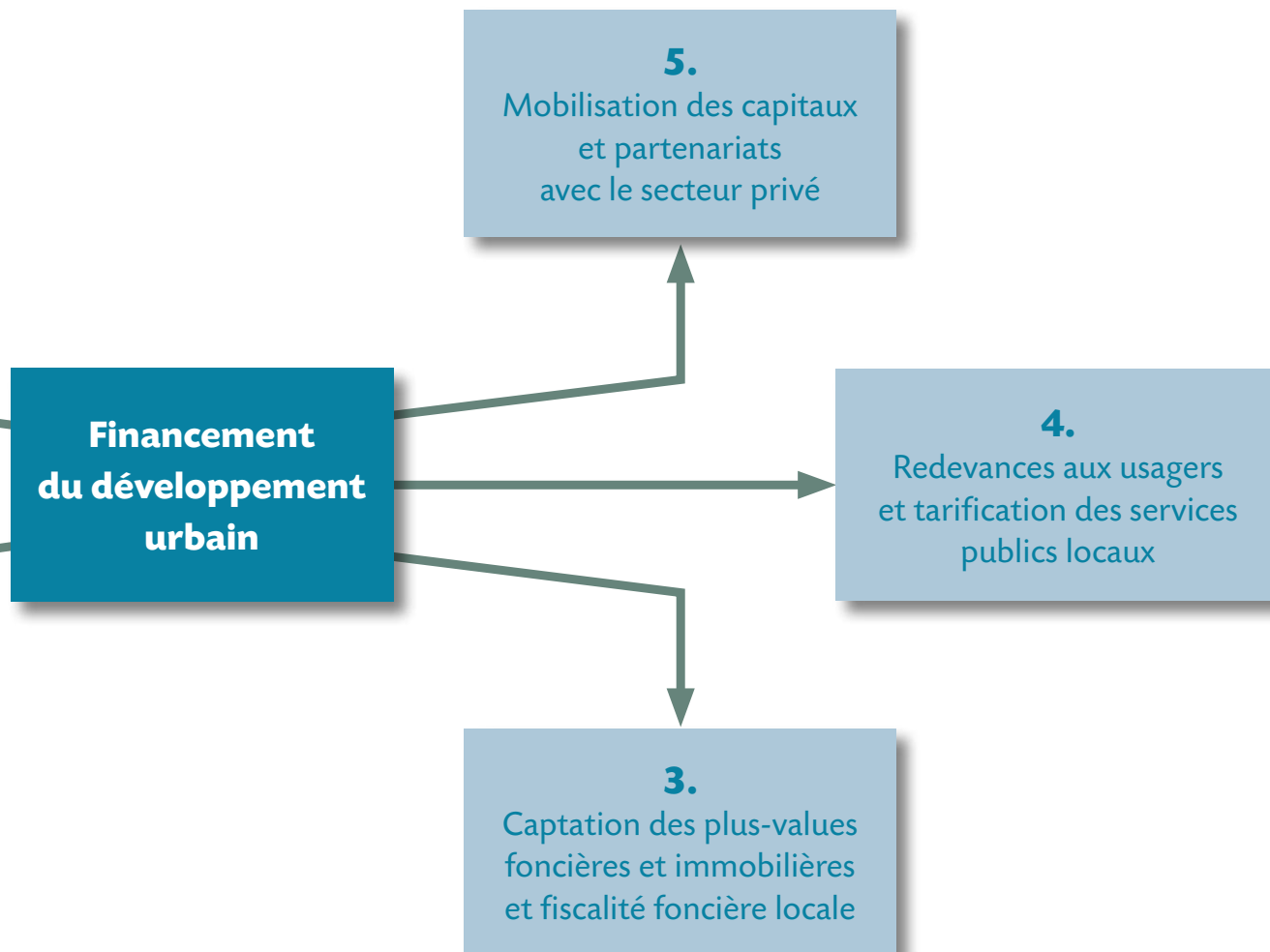
BILAN DU LEVIER N° 5

Le potentiel des partenariats public-privé dans le financement du développement urbain demeure sous-exploité, notamment du fait d'une maturité encore insuffisante des mécanismes de partenariat. Ce relatif manque de recul conduit parfois à des choix de mode de gestion peu sécurisants pour le partenaire privé, à des procédures peu propices à une mise en concurrence dynamique, ou à l'élaboration de contrats ne garantissant pas le contrôle et la préservation de l'intérêt du partenaire public. Le retour d'expérience des collectivités françaises et européennes, qui jouissent d'une longue pratique du cycle de vie des partenariats public-privé, pourrait s'avérer riche d'enseignement pour les collectivités latino-américaines.

1.
Subventions et transferts
intergouvernementaux

2.
Mobilisation de capitaux
et des marchés financiers

leviers du financement du développement urbain



3

Des outils innovants pour des villes équipées, compactes et résilientes

Les défis prioritaires auxquels les autorités publiques latino-américaines sont confrontées peuvent être abordés sous l'angle des outils de financement :

- universaliser et améliorer les services urbains : à quelles conditions les partenariats public-privé peuvent-ils être la clé d'un renforcement de l'action publique ?
- densifier la ville en partant de l'existant : quelles modalités de fiscalité, d'action foncière et d'urbanisme opérationnel peuvent viabiliser des réponses institutionnelles solides ?
- adapter les villes aux effets du changement climatique : quelles mutations de l'action publique ce défi transversal requiert-il ?





Travaux d'assainissement
de la ville de Rio Claro,
au Brésil, financés grâce à
un partenariat public-privé.



3.1

Les partenariats public-privé, catalyseurs de l'investissement dans les infrastructures urbaines durables ?

Le retard des villes latino-américaines en matière d'infrastructures, donc de qualité des services publics urbains, est pointé, depuis de nombreuses années, comme l'un des obstacles majeurs au développement du continent. D'après les estimations de l'ONU-Cépal (Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes), le différentiel entre les investissements réalisés et les besoins atteindrait 170 milliards de dollars par an d'ici 2020.

Les besoins d'investissement dans ces domaines sont donc gigantesques. Or, la capacité financière des acteurs publics locaux est notoirement insuffisante. Mobiliser les capitaux privés pour les orienter vers les infrastructures urbaines, constitue l'un des principaux leviers du financement du développement urbain durable. Les partenariats public-privé sont

aujourd'hui reconnus comme le principal outil de mobilisation des capitaux privés pour investir dans les infrastructures. Bien utilisés, les PPP se révèlent un véritable catalyseur d'investissement public urbain. Ils demeurent cependant des outils particulièrement complexes et sensibles, qui visent à engager, dans un même projet, des partenaires dont les intérêts et les horizons d'investissement sont souvent divergents. Mal utilisés, les PPP peuvent faire primer les intérêts particuliers sur l'intérêt général.

À rebours de certains courants d'opinions qui tendent à assimiler PPP et privatisation des services publics, il apparaît plus constructif de poser la question suivante : à quelles conditions les différentes formes de partenariat public-privé peuvent-ils être la clef d'un renforcement de l'action publique, en faveur d'un investissement urbain durable ?



© DR

Les rames de la ligne 4 du métro de São Paulo (Brésil), réalisée sous forme de partenariat public-privé.

En Amérique latine, les premières expériences de PPP n'ont pas toujours été exemplaires ; on peut ainsi évoquer la faillite des concessions autoroutières et leur rachat (*rescate*) par le gouvernement mexicain en 1997 ou la « guerre de l'eau » qui a conduit à l'annulation de la concession d'eau de la ville de Cochabamba en Bolivie en 2000. Malgré quelques échecs retentissants, jamais autant de PPP n'ont été signés qu'au cours de la dernière décennie.

Le potentiel des partenariats public-privé dans le financement du développement urbain demeure pourtant sous-exploité en Amérique latine. C'est notamment le fait d'une insuffisante maîtrise de cet outil par les autorités publiques. Pourtant, celles-ci ont un rôle primordial à jouer à chaque étape de la mise en place du partenariat : lors du choix

de la modalité de contractualisation ; au moment de la passation et de la négociation des contrats avec les acteurs privés ; puis durant le suivi de l'exécution des PPP.

CHOISIR LE MODE DE GESTION LE MIEUX ADAPTÉ À CHAQUE PROJET

La phase de préparation et de choix du mode de gestion pertinent pour chaque projet d'infrastructure constitue une étape dont l'importance est souvent sous-estimée. Avant même d'initier un PPP, il convient pour les acteurs publics en charge du développement urbain de s'interroger : comment définir les besoins et les prioriser ? Quel type de PPP correspond au mieux à chaque besoin ? Comment anticiper, valoriser et répartir les risques inhérents à chaque projet ?

« La participation du secteur privé s'accroît, mais son potentiel reste sous-exploité. »

Face à l'ampleur des besoins, les gouvernements éprouvent des difficultés à identifier et à faire émerger les projets de PPP. Ceux-ci doivent concilier développement économique et social et opportunités d'investissement pour le secteur privé. Or, les ressources du secteur privé peuvent également être mobilisées pour appuyer la définition des projets de PPP, à condition d'être suffisamment encadrées par les pouvoirs publics.

Au Brésil, des procédures ont été ouvertes aux acteurs privés pour qu'ils réalisent les études préalables au lancement d'un projet

de PPP, afin d'en évaluer les risques et les opportunités. Les *Procedimentos de Manifestação de Interesse* (PMI) sont un outil au travers duquel des entreprises privées sont sollicitées pour procéder, « pour leur compte et à leurs risques », aux études préalables au lancement d'un projet de PPP identifié comme prioritaire par le partenaire public. Si le PPP est effectivement mis en œuvre, le concessionnaire rembourse les auteurs des études sélectionnées pour structurer la concession. Aucune compensation n'est due si le projet n'aboutit pas.

LE RÔLE DE L'INITIATIVE PRIVÉE DANS L'IDENTIFICATION DES PROJETS DE PPP : RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR LES PMI (BRÉSIL)

D'après l'intervention de Gustavo Partezani, État de São Paulo

Dans le projet d'aire d'aménagement urbain de l'Arco Tietê, qui porte sur un territoire de 6 000 hectares où résident 420 000 habitants au cœur de l'aire urbaine de São Paulo, les PMI sont utilisés pour identifier et structurer, parmi les divers projets d'infrastructures de ce nouvel espace urbain (transports publics, eau et assainissement, gestion de déchets, habitat...), ceux qui sont susceptibles d'atteindre leur point d'équilibre économique. Sur la base des études réalisées par le secteur privé, la mairie de São Paulo espère ainsi détecter des outils de financement innovants, par exemple au travers de

la réalisation d'infrastructures en échange de droits à construire.

Instauré au niveau fédéral depuis 2006²⁸, cet outil a été transposé depuis dans la législation de nombreux États brésiliens, qui ont lancé 73 procédures de PMI entre 2007 et 2012. Les résultats demeurent encore mitigés, puisque seul 14 % des PMI lancées entre 2011 et 2012 ont effectivement atteint le stade de l'appel d'offres²⁹. Ce constat constitue un motif d'alerte pour le secteur privé, dans la mesure où le risque financier d'entamer une étude de PMI sans tirer les profits liés à l'investissement est élevé.

28 Décret fédéral n° 5.977.

29 Ramos Pereira B., 20 juin 2013, Observatório das PPP – « *Procedimento de Manifestação de Interesse nos Estados – Atualização do relatório sobre projetos de PPP em fase de estruturação via PMI* ».

Les projets de PPP d'initiative privée ne sont donc ni une fin en soi, ni un supplétif au renforcement des capacités de gestion des collectivités locales. En effet, le manque de professionnalisation des équipes en charge de la structuration des projets urbains rend difficile l'attraction d'investisseurs privés qui recherchent des garanties à long terme, et l'évaluation de la pertinence des propositions effectuées par le secteur privé dans le cadre des PMI.

Nombre de projets de PPP sont abandonnés faute de candidats intéressés, suite à des propositions financières jugées exorbitantes ou tout simplement parce qu'il s'avère que le choix du montage a été fait pour de mauvaises raisons (externaliser la dette, reporter la charge financière au prochain mandat, favoriser tel ou tel candidat potentiel, etc.).

Au Brésil, pour faire face à cet obstacle, un organisme original dédié à la structuration des projets de PPP a été créé : l'EBP (Estruturadora Brasileira de Projetos), qui accompagne l'État fédéral et les collectivités territoriales brésiliennes (État, municipalités) dans l'ensemble des études préalables au lancement d'un PPP, qu'elles soient techniques, juridiques ou financières.

En Europe, le recours à une évaluation des risques est souvent obligatoire et constitue un véritable outil d'aide à la décision sur le

L'EBP, UN ORGANISME DÉDIÉ À LA STRUCTURATION DES PROJETS DE PPP (BRÉSIL)

***D'après l'intervention de
Maria Eduarda Berto, EBP***

L'Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP) est une société privée créée en 2008 à l'initiative de la BNDES (banque brésilienne publique de développement) et de 8 autres établissements financiers privés.

L'EBP accompagne les acteurs publics jusqu'à l'attribution du PPP. Sa rémunération est intégrée dans le coût de projet, donc prise en charge par le groupement attributaire. Le mode de gouvernance, le capital de la société étant détenu à parts égales par chacun de ses 9 actionnaires, contribue également à garantir la neutralité et la transparence de ses actions.

Depuis 2009, 10 projets structurés par l'EBP ont été attribués, 5 autres étant encore en phase d'appel d'offres. Les secteurs concernés sont variés : transports (autoroute, port, aéroport, ferroviaire), infrastructures urbaines (mobilité urbaine, eau, assainissement, déchets) ou sociales (hôpitaux, écoles, etc.).

mode de gestion le plus adapté à chaque projet. Si ces pratiques ne sont pas infaillibles, elles ont contribué à une meilleure appropriation par la collectivité des différents types de PPP et, bien souvent, à une intensification de la concurrence entre les partenaires privés.

De fait, le PPP n'est pas un outil de simple transfert des risques au secteur privé ; c'est un outil d'allocation des risques d'un projet à la partie (publique ou privée) la mieux à même de le supporter. La répartition des risques du projet entre les parties publiques et privées est à mener dès la mise au point du PPP par l'autorité publique.

**LA GESTION DU RISQUE DANS
LES PPP : RETOUR SUR LES OUTILS
MIS EN ŒUVRE PAR BANOBRAS
(MEXIQUE)**

***D'après l'intervention de
Wendy Nieva, Banobras***

Afin d'établir un cadre normatif pour l'évaluation préalable des projets de PPP, le ministère des Finances mexicain a récemment légiféré sur la mise en place d'une procédure d'évaluation préalable obligatoire. Ce module comprend notamment une matrice de répartition des risques exhaustive (risque de procédure, de conception, de construction, risques environnementaux, de force majeure, risque légal, politique et social, de marché etc.).

Cette matrice est notamment utilisée par Banobras, banque publique mexicaine dédiée au financement des projets d'infrastructure, pour déterminer l'impact de tel ou tel risque sur la capacité d'emprunt du partenaire privé.

**PILOTER LA PASSATION D'UN PPP
ET ASSURER SA VIABILITÉ FINANCIÈRE**

Une fois le périmètre et le mode de gestion du projet définis, le rôle de l'autorité publique est de mettre en œuvre toutes les mesures qui lui permettront de sélectionner le meilleur partenaire privé au meilleur coût possible.

Les questions clefs qui se posent alors à l'autorité publique sont les suivantes : quelles sont les procédures et méthodes les plus indiquées pour assurer une bonne régulation ? Comment stimuler la concurrence entre les partenaires privés potentiels ? Comment garantir la transparence du choix de l'attributaire ? Comment assurer la solvabilité du projet ?

L'émergence des PPP a été rendue possible par la stabilisation du contexte politique et macro-économique de la région. La passation d'un contrat de PPP doit se conformer à une procédure bien formalisée. En conséquence, la plupart des grands pays latino-américains à revenus intermédiaires (Brésil, Mexique, Colombie, Chili, Pérou, à l'exception notable de l'Argentine) se sont dotés des outils juridiques permettant le développement des différentes formes de PPP.

La comparaison montre que, si la palette des formes juridiques de PPP peut encore être affinée en Amérique latine, le cadre législatif présente, à plusieurs égards, plus de souplesse que le cadre français ou européen. Par exemple, les

**LE DIALOGUE COMPÉTITIF :
UN CADRE DE PASSATION ADAPTÉ POUR LES PPP EN AMÉRIQUE LATINE
D'après l'intervention de M^e Martin Tissier, BOT Avocats**

Le dialogue compétitif est une procédure de passation généralement longue (14 mois minimum), qui se caractérise par un processus « en entonnoir », structuré autour de 3 ou 4 phases. Celles-ci permettent à l'autorité publique de cerner progressivement le périmètre du projet avec chaque candidat. À titre d'illustration, les deux premières phases se focalisent généralement sur des sujets techniques, alors que les offres financières n'interviennent qu'en troisième phase, une fois

les caractéristiques du projet précisément arrêtées. La finalisation du contrat est réalisée sur la base d'une proposition de contrat rédigée par l'autorité publique.

Le dialogue compétitif se révèle particulièrement adapté aux projets d'infrastructures urbaines de grande ampleur en ce qu'il permet de discuter de tous les aspects du projet avec les candidats donc de tirer parti au maximum de la capacité d'innovation du secteur privé.

**LES DIFFÉRENTES FORMES DE PPP :
COMPARAISON ENTRE TROIS PAYS D'AMÉRIQUE LATINE**

Type de contrats	Mexique	Colombie	Brésil
Marché de services	Contrat de services	Contrat de prestations intellectuelles et de services	Permission (<i>Permissão</i>)
Marché de travaux « clef en main »	Marché de travaux publics	Contrats de travaux	Marché de travaux publics
DBFOT (<i>Design, Build, Finance, Operate, Transfer</i>)	PPS (<i>Proyectos para Prestación de Servicios</i>)	–	Concession administrative ou subventionnée (<i>Parcerías Público-Privada</i>)
BOT/DBOT (<i>Design, Build, Operate, Transfer</i>)	Concession	Concession de transport public	Concession commune
PPP Institutionnels (IPPP)	–	Sociétés dédiées à capitaux mixtes	Sociétés dédiées à capitaux mixtes

législations brésilienne ou colombienne permettent déjà des PPP institutionnels, sous la forme d'une société-projet à capitaux mixtes majoritairement privés, possibilité qui vient à peine d'être introduite en France avec le projet de loi sur les SEM-contrats.

Les critiques parfois virulentes quant à l'opacité de la sélection du partenaire privé contribuent à entretenir le doute des citoyens – à la fois usagers et financeurs du service public – quant au bien-fondé des PPP. Rendre les procédures de PPP plus efficaces et plus transparentes constitue donc un défi décisif pour le développement et la pérennisation de cet outil.

En 2004, la Commission européenne a instauré une procédure spécifique pour la passation des PPP complexes³⁰ qui a, depuis, connu un développement important : le « dialogue compétitif ».

En Amérique latine, les contraintes imposées aux pouvoirs publics en termes de recours aux PME ou aux entreprises nationales, de modalités d'attribution des marchés publics ou de limites à l'indemnisation des candidats dans l'attribution de leurs contrats constituent autant d'obstacles au développement de procédures de ce type. Ainsi, au Brésil, la procédure de dialogue compétitif s'avère incompatible avec la loi sur la commande publique³¹ en ce qu'elle constituerait un obstacle au principe de libre concurrence.

La crise financière a eu un impact important sur la plupart des établissements financiers privés présents dans les marchés du financement d'infrastructures d'Amérique latine. Le transfert de risques et le besoin de financement sur le long terme qui caractérisent les PPP ne font que renforcer l'aversion des financeurs privés. La viabilisation financière des projets de PPP est ainsi aujourd'hui particulièrement dépendante des financements publics.

Afin d'améliorer la viabilisation financière des projets, une innovation intéressante a été mise en place au Pérou. Les Certificats de reconnaissance de droits au paiement annuel des travaux (*Certificados de Reconocimiento de Derechos del Pago Anual por Obras* – CRPAO) ont été introduits en 2006 pour dynamiser le marché péruvien du financement de projets d'infrastructure, en ayant recours aux marchés de capitaux internationaux. Il s'agit d'obligations émises par le ministère des Transports, en dollars, sur une durée de 15 à 20 ans et assises sur des certificats d'avancement des travaux (CAO – *Certificado de Avance de Obra*). Pour les financeurs, cet outil présente l'avantage de neutraliser progressivement le risque de construction, qui se trouve de plus distinct du risque d'exploitation, assumé par le seul co-contractant privé. Les CRPAO ont constitué un mode de financement privilégié des concessions autoroutières et ont été déclinés, avec succès, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

³⁰ Directive 2004/18/CE.

³¹ *Lei de Licitações*.

ASSURER UN SUIVI EFFICACE DU PPP EN PHASE D'EXPLOITATION

Le transfert à un partenaire privé d'un certain nombre de missions concourant à un service public ne doit pas conduire l'autorité organisatrice de ce service à renoncer à ses prérogatives. Tout au long de la vie du PPP, l'autorité publique doit s'efforcer de répondre aux questions suivantes : quels sont les moyens pour garder la main sur le service public confié au partenaire privé ? Les objectifs de performance et de qualité du service sont-ils atteints ? L'équilibre économique du projet est-il respecté ?

La mise en place d'une entité de régulation des PPP disposant d'un droit de contrôle, d'un mandat de renégociation et, le cas échéant, d'un pouvoir de sanction du partenaire privé constitue un préalable indispensable à un suivi efficace de la phase d'exploitation du contrat. L'expérience de l'État de São Paulo relative au PPP de la ligne 4 du métro de la mégapole permet néanmoins de mettre en évidence que, au-delà du rôle de garant des intérêts du partenaire public, l'autorité de régulation d'un PPP doit également jouer un rôle de médiateur entre les responsables politiques et l'opérateur privé. Le régulateur doit aussi être le promoteur d'une acculturation mutuelle des partenaires aux spécificités de la gestion publique ou privée.

LE RÔLE DES ENTITÉS DE RÉGULATION DANS LES PPP : CONTRÔLE, SANCTION ET MÉDIATION

*D'après l'intervention de
Carlos Magno de Abreu Neiva,
membre de la CMCP*

La Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões (CMCP) est l'entité en charge du suivi des différents PPP conclus pour les nouvelles lignes de métro de la métropole de São Paulo. Les pratiques qu'elle a mises en place, notamment au travers du projet de PPP de la ligne 4 du métro de São Paulo, préfigurent le rôle de l'autorité de régulation qui pourrait être mise en place pour l'ensemble des PPP de transport de l'État.

Ces bonnes pratiques concernent tant la gouvernance de l'autorité de régulation (indépendance de décision, mandat fixe des dirigeants, équipe professionnelle mixte issus des administrations publiques et de l'opérateur privé, etc.) que ses prérogatives (définition et suivi des indicateurs de performance, révision tarifaire, renégociation de l'équilibre économique des PPP, etc.). La future autorité de régulation pourra par ailleurs disposer d'un véritable pouvoir de sanction direct du partenaire privé, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas de la CMCP.

La « privatisation » du service public est sans doute la critique la plus courante émanant des détracteurs des PPP. La perte de maîtrise sur l'exploitation du service conduirait à privilégier la rentabilité au détriment de la qualité du service. Le transfert de la réalisation et du renouvellement des infrastructures participerait d'une dépossession du patrimoine public au profit du secteur privé. La dissolution du lien direct avec les usagers éloignerait la collectivité de la réalité des besoins des citoyens.

Ces trois dérives trouvent leur fondement dans un manque de contrôle du partenaire public sur l'exécution des missions confiées au partenaire privé. Pour y parer, un PPP vertueux doit inclure des mécanismes de rémunération

de la performance. Un suivi de l'état d'usure des biens confiés au privé doit être opéré et le principe d'un retour gratuit dans le patrimoine public à échéance du contrat doit être garanti. Certaines clauses doivent en outre permettre d'adapter la teneur du service à l'évolution des besoins des usagers, le partenaire public demeurant *in fine* le responsable du service vis-à-vis des citoyens.

Le secteur de l'assainissement collectif, dans lequel le PPP constitue un mode de gestion en général bien adapté, met en évidence le développement de ces bonnes pratiques, en Europe comme en Amérique latine. En France, le renouvellement de nombreux contrats, intervenus au cours de la dernière décennie s'est

LES PROGRÈS DES DISPOSITIFS DE SUIVI DES PPP EN AMÉRIQUE LATINE : COMPARAISON DES CONTRATS D'ASSAINISSEMENT DE RIO CLARO ET DE LA COMPESA (BRÉSIL)

D'après l'intervention d'Olga Salomão (ville de Rio Claro) et Roberto Tavares (Compesa)

Le projet de la ville de Rio Claro est le premier PPP d'assainissement à avoir été signé au Brésil. Huit ans plus tard, la nouvelle équipe municipale dresse un bilan d'échec. Parmi les principales causes de cet échec, la ville met en évidence l'absence d'autorité de régulation avant 2011, le caractère flou des objectifs de qualité ou encore le manque de précisions sur le régime financier (tarification, cas de réexamen du contrat).

Ces écueils ont *a priori* été évités par la Compesa à l'heure de conclure le méga-contrat de PPP pour le développement de 41 nouveaux systèmes d'assainissement, représentant plus de 1,4 milliard d'euros d'investissement. Parmi les bonnes pratiques, la Compesa a insisté sur la mise en place d'un mécanisme de rémunération en partie variable et assis sur des indicateurs de performance, tant techniques (ex : pertes réseau) que commerciaux (ex : niveau d'impayés).

accompagné d'un renforcement du pouvoir de contrôle des collectivités, ayant souvent conduit à une baisse des prix pour la collectivité et/ou les usagers. En Amérique latine, où le réseau d'assainissement est encore en phase de développement intensif, l'analyse comparative de deux PPP, l'un ayant été conclu en 2006 par la municipalité de Rio Claro (État de São Paulo) et l'autre entamé en 2013 par la Compesa (société d'assainissement, État de Pernambuco), révèle une nette améliora-

tion des dispositifs de suivi des PPP en phase d'exploitation.

Bien utilisé, le PPP de la Compesa permet d'envisager de réaliser sur 12 ans des investissements que les seules ressources publiques auraient mis plus de 50 ans à financer. Mal utilisé, le PPP de Rio Claro s'est révélé un fardeau financier et politique pour la municipalité, ce mode de gestion étant aujourd'hui rejeté par la population.



Vue générale de la station d'épuration de la ville de Rio Claro, Brésil.

© Luciano Calligaris Junior, Ville de Rio Claro



3.2 | Quels outils pour financer la ville compacte ?

« La densification et la revitalisation des villes sont des axes majeurs pour l'avenir du développement urbain en Amérique latine. »

Durant plusieurs décennies, le développement de la ville latino-américaine s'est caractérisé par l'expansion horizontale, le morcellement territorial et l'absence de reconversion des secteurs urbanisés devenus obsolètes à l'intérieur de la ville. Les raisons de cette tendance sont diverses : une forte croissance démographique, un exode rural massif, des inégalités sociales persistantes et la faiblesse des politiques urbaines. Ce développement urbain s'avère très onéreux pour la collectivité et comporte d'importants risques économiques, financiers, politiques, sociaux et environnementaux.

Ce constat impose des politiques publiques de nature à orienter les villes vers un modèle plus compact et plus économe en ressources (foncières, physiques et financières). La densification et l'optimisation de la ville existante,

la revitalisation des quartiers urbains sont des axes majeurs pour corriger les déséquilibres de la fabrique urbaine en Amérique latine.

Se pose alors la question du financement de ces politiques. Le développement urbain requiert des investissements conséquents (publics comme privés) et peut générer des profits considérables, pour une grande part liés à la rente foncière. Par la combinaison de contraintes et d'incitations, les politiques publiques doivent donc permettre le financement de projets d'aménagement urbain en mobilisant des capitaux privés au service de l'intérêt général, et en captant une part significative de la plus-value urbaine pour financer l'action publique, sans freiner exagérément l'investissement privé.



Vue aérienne de l'étendue de l'agglomération de México D.F., Mexique.

© Marion Douchin, AFD

Afin d'atteindre cet objectif, les pouvoirs publics locaux peuvent notamment intervenir sur les champs suivants, étroitement interconnectés :

- l'action foncière directe, à travers le contrôle public du foncier ;
- la fiscalité foncière, qui permet d'orienter l'utilisation des sols et de financer l'action publique ;
- l'urbanisme opérationnel ou la mise en œuvre, sur des territoires stratégiques, de projets structurants orientés par les autorités publiques, en coopération étroite avec les acteurs privés.

Pour être pleinement efficaces et acceptés par la population et pour éviter les dérives coûteuses en deniers publics, ces outils doivent impérativement être articulés dans le cadre d'une planification stratégique claire. Celle-ci doit définir les axes de développement de la ville, ainsi que les objectifs et les modalités d'utilisation des outils sélectionnés.

VERS UN RENOUVEAU DE L'ACTION FONCIÈRE PUBLIQUE EN AMÉRIQUE LATINE ?

En Amérique latine, l'action publique foncière a souvent été abandonnée après des expériences malheureuses (choix des terrains sans vision stratégique, collusion avec les proprié-

taires fonciers, invasions et lotissement illégal, etc.). Une mauvaise gouvernance a ainsi abouti à disqualifier cet instrument et à abandonner l'action foncière aux acteurs privés, dont la vision est spatialement et temporellement plus limitée. Le plan directeur du quartier de Barra da Tijuca à Rio de Janeiro et les investissements publics d'accès à ce secteur en 1974 ont ainsi déclenché une frénésie d'achat de terre de la part des promoteurs privés, l'un d'entre eux ayant cumulé plus de 6 km²... Le prix du foncier dans ce secteur a été multiplié par 19 en 3 ans, entre 1972 et 1975. Au Mexique, les 5 promoteurs immobiliers cotés en bourse possèdent 26 900 ha de terrains non construits, pour un prix d'achat de plus de 3 milliards d'euros.

Pourtant, bien administrée, une politique foncière adéquate permet à la fois d'influencer le développement urbain dans des secteurs stratégiques et de capter une partie de la plus-value foncière pour financer l'investissement public.

Outre les questions de gouvernance, l'action foncière directe se heurte à la temporalité politique, son efficacité étant à minima de moyen terme et souvent au-delà de la durée des mandats politiques. De plus, même lorsque ces outils existent, les autorités locales latino-américaines sont réticentes à utiliser le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique ou le droit de préemption. En effet, hormis

pour la réalisation de grandes infrastructures publiques, ils sont souvent perçus comme des atteintes abusives au droit à la propriété. Ces difficultés dans la mise en œuvre directe par les collectivités ont entraîné l'émergence de structures spécifiques, comme la Banco de Tierra à Puebla au Mexique, qui concentre pour l'instant son intervention sur la fourniture du foncier pour l'installation d'activités économiques de grande échelle, mais qui pourrait étendre son action à l'aménagement urbain.

LA BANCO DE TIERRA DE PUEBLA (MEXIQUE)

***D'après l'intervention de
la D^{re} Rubí, municipalité de Puebla
et du D^r Kunz, UNAM (Universidad
National Autónoma de México)***

Créée en juillet 2011, la banque foncière de l'État de Puebla a pour objet de constituer des réserves foncières afin de contribuer à un meilleur aménagement du territoire dans la région. Selon son directeur, sa fonction est de « fournir des terrains à un prix abordable aux promoteurs immobiliers » afin de développer des projets de logements, de parcs industriels et d'équipements. En 2013, les deux principaux projets menés jusque-là par la banque foncière ont été de constituer des réserves foncières destinées à l'agrandissement du parc industriel de Volkswagen et à l'installation d'un nouveau parc industriel pour la multinationale automobile Audi, au nord de la ville de Puebla.

Les établissements publics fonciers français, d'État ou locaux, constituent des exemples intéressants pour les collectivités latino-américaines, puisque ces entités présentent de nombreux avantages.

Elles permettent une gouvernance souvent partagée entre plusieurs acteurs publics, ce qui permet d'atténuer les effets des cycles électoraux.

Elles permettent aussi une intervention de portage foncier toujours adossée à une stratégie publique locale, avec des délais de revente relativement courts. Par exemple dans le cas de l'EPF (Établissement public foncier) de Toulouse, une intervention le long des corridors de transports en commun, qui sont à la fois des éléments de forte valorisation foncière et des secteurs à densifier pour limiter l'usage des véhicules individuels en ville.

Ces établissements publics fonciers français offrent également une utilisation patrimonieuse de l'expropriation et de la préemption, globalement acceptée car justifiée en amont par des débats publics autour des projets. L'usage des outils de planification et d'action urbaine tels que l'expropriation ou le droit de préemption est particulièrement stratégique pour la réalisation d'actions foncières territorialement cohérentes. Or, dans le cas du Mexique notamment, bien que ces instruments existent, ils ne sont pas utilisés

par les municipalités, notamment du fait de la difficulté politique de mise en œuvre (résistance des propriétaires fonciers).

L'équilibre financier des établissements publics fonciers repose sur des ressources financières diversifiées : le produit des cessions de terrains, une taxe spécifique (la taxe spéciale d'équipement française, levée sur les contribuables et sur les entreprises) et le recours éventuel à l'emprunt. Ceci permet de constituer un capital de départ (qui sera faiblement ou pas rémunéré) et de financer les coûts de fonctionnement de la structure qui ne viennent pas grever le prix de vente des terrains.

Enfin, grâce à ces établissements, les coûts de portage (gardiennage, maintenance, coûts d'éviction, mise en état des sols, etc.) sont couverts au moins partiellement par les revenus locatifs de ces terrains généralement occupés et la capacité d'investissement se trouve préservée par l'utilisation du produit des ventes de terrains (avec des reventes dans des délais assez courts).

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER D'ÉTAT D'ÎLE-DE-FRANCE (EPFIF) *D'après l'intervention de Pascal Dayre, EPFIF*

L'Établissement public foncier d'État d'Île-de-France (EPFIF) a été créé en 2006 par l'État français, et intervient autour de Paris. Gouverné par des représentants de l'État et diverses autorités locales, il a pour objectif la mise à disposition de foncier « prêt à aménager » pour le compte des collectivités locales, dans le cadre de leurs politiques d'aménagement à court et moyen terme (3 à 5 ans). Il intervient principalement en zone urbaine (90 % de ses acquisitions), avec une

mission de production de logements (65 %) et d'activités économiques (35 %).

L'EPFIF réfléchit actuellement à la création de filiales de type « foncières publiques », qui fonctionneraient sur le mode des foncières privées, afin d'assurer le portage à plus long terme de foncier à fort potentiel (autour de futurs pôles de transport : par exemple, les gares du futur métro périphérique du « Grand Paris »).

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER DE L'AGGLOMÉRATION DE TOULOUSE *D'après l'intervention de Nicolas Gigot, Toulouse Métropole*

L'Établissement public foncier toulousain intervient sur les grands axes stratégiques de développement définis par Toulouse Métropole, selon les mêmes principes, en utilisant la TSE pour constituer un capital initial, avec un objectif de financement uniquement grâce aux cessions foncières à terme.

Sur le secteur stratégique du Boulevard Urbain-Nord (11 km avec corridor de transport en communs), la captation de plus-value foncière

au travers d'acquisitions par l'EPF permettrait de financer 75 % des 500 à 700 millions d'euros d'investissements publics prévus, alors que la taxe d'aménagement majorée, prélevée sur chaque mètre carré construit sur le périmètre pour des constructions isolées et utilisée en complément des acquisitions, ne permettrait de couvrir que 25 % des coûts pour le même volume construit, mais avec un risque moindre pour la collectivité.

REPENSER LA FISCALITÉ FONCIÈRE

Un autre pilier majeur de la politique foncière est la fiscalité. La modulation de la fiscalité foncière, et plus largement de la fiscalité locale dans son ensemble, est un outil stratégique

qui permet d'orienter l'utilisation des terrains urbains. Des initiatives prometteuses ont été menées dans plusieurs villes d'Amérique latine au cours des 20 dernières années et peuvent servir de référence.

Au Brésil, la municipalité de Belo Horizonte a ainsi initié, en 2010, d'importantes réformes de son cadastre et de sa perception de l'impôt foncier (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU), ce qui a engendré une hausse de 19 % de ses revenus dès la première année, augmentation qui s'est poursuivie par la suite. À l'échelle du Brésil, la modulation de l'IPTU, autorisée depuis 2001 dans des secteurs définis préalablement dans le « Plan directeur », permet de fixer une taxe foncière croissante dans le temps pour les terrains sous-utilisés. La loi permet même l'expropriation si le terrain reste inutilisé. Mais cet instrument est encore très peu employé, notamment du fait de la difficulté politique de mise en œuvre (résistance des propriétaires fonciers). De surcroît, en l'absence d'une gouvernance coordonnée au niveau de l'aire urbaine au sens large (bassin d'emploi), de trop grandes restrictions réglementaires ou une fiscalité locale trop lourde peuvent avoir pour effet de stimuler l'expansion urbaine au-delà des limites des collectivités qui les mettent en place, contribuant à renforcer l'étalement urbain.

Au Mexique, une modulation intéressante a été mise en œuvre, dès les années 1990, par plusieurs villes mexicaines de basse Californie. Elle consiste à fonder le calcul de l'impôt foncier sur le terrain uniquement, sans prendre en compte le bâti. Cette réforme aurait engendré une augmentation de 400 % en 20 ans du

revenu foncier collecté par la municipalité de Mexicali, ainsi qu'une élévation de sa densité urbaine³².

Une autre manière d'augmenter les recettes et donc la capacité d'action des municipalités est de mettre en place des mécanismes de captation de la plus-value foncière. Le Brésil a été particulièrement innovant dans ce domaine, au travers de la vente de droits à construire. Le mécanisme brésilien d'*Outorga onerosa de direito de construir* (OODC), permet à la collectivité de capter une partie de la plus-value foncière associée aux changements réglementaires, grâce à la séparation du droit de propriété et des droits d'usage d'un terrain, et à la vente de droits à construire au-delà d'une constructibilité minimale associée à la propriété du sol. La modulation du prix de vente des droits à construire permet également d'orienter le développement urbain : octroi gratuit ou peu onéreux dans les zones dont la densification est souhaitée par exemple. Ce mécanisme, très intéressant financièrement et efficient en termes de captation de la plus-value foncière, est cependant limité aux grandes villes et aux secteurs à forte valorisation potentielle, qui justifient à la fois une densification et le paiement des droits à bâtir.

« La modulation du prix de vente des droits à construire permet d'orienter le développement urbain. »

| 32 Smolka, 2013.

**LA VENTE DE DROITS À CONSTRUIRE
AU BRÉSIL : UN EXEMPLE ORIGINAL
DE CAPTATION DE LA PLUS-VALUE
FONCIÈRE**

***D'après l'intervention de
Renato Nunes Balbim,
Institut de recherche économique
appliquée (IPEA)***

L'Outorga onerosa de direito de construir (OODC) permet à la municipalité de fixer un droit à bâtir ou Coefficient d'occupation des sols (COS) « de base » associé à la propriété du sol, et un droit à bâtir maximal. Le propriétaire peut construire jusqu'au COS maximal mais, au-delà du COS de base, il doit acheter à la municipalité les droits à bâtir. Cette vente de droits peut également s'appliquer à d'autres changements réglementaires : conversion de terrains ruraux en foncier urbain (et constructible), d'usage résidentiel en usage commercial, etc.

Plusieurs municipalités brésiliennes ont mis en œuvre ce mécanisme dès les années 1990 (Curitiba, dès 1991) et il a été définitivement légalisé au niveau national dans le cadre de la loi sur le statut des villes de 2001.

À São Paulo, la vente de droits à construire, hors opérations urbaines, a rapporté entre 60 et 195 millions de dollars américains par an depuis 2007.

**QUELS OUTILS DE COOPÉRATION
ENTRE PUBLIC ET PRIVÉ ?**

En aval des politiques foncières, les outils techniques et financiers ont longtemps manqué pour produire des opérations d'aménagement qui prennent en compte les équilibres urbains et utilisent une partie de la plus-value foncière pour financer les investissements publics. Or le pilotage – ou *a minima* le co-pilotage public – de l'aménagement de secteurs stratégiques est essentiel pour la préservation de l'intérêt général. Se pose alors la question du pilotage opérationnel (et financier) des projets et opérations urbains. Des équipes techniques spécialisées, compétentes et pérennes – voire relativement autonomes –, garantes de la mise en œuvre des projets d'aménagement, apparaissent essentielles pour assurer une continuité dans le temps, et une interlocution stable avec les partenaires publics et privés et la société civile³³.

Le projet pionnier des bassins à flots à Bordeaux révèle ainsi que, sur un terrain aux multiples propriétaires privés et au développement assumé par des promoteurs privés, les conditions de succès résident dans l'existence d'une équipe spécifique et qualifiée au sein de la collectivité, combinée à un portage politique fort.

33 Au Mexique, par exemple, les Implan (Instituts municipaux de planification) pourraient jouer ce rôle si leurs missions étaient élargies.



© ANMA et La Club

LES BASSINS À FLOTS (BORDEAUX) : PILOTAGE DE LA PARTICIPATION PRIVÉE À UN PROJET D'AMÉNAGEMENT URBAIN

D'après l'intervention de Michelle Laruë-Charlus, ville de Bordeaux

Les bassins à flots sont un site en périphérie du centre-ville de Bordeaux (12 ha constructibles et 23 ha de bassins). Il a été décidé en 2008 d'y mettre en œuvre un projet d'aménagement sans aménageur. Un groupe de pilotage rassemblant la ville, la communauté urbaine et le port (propriétaire foncier important) a été créé pour piloter l'aménagement ainsi qu'un atelier de concertation avec les propriétaires fonciers, les promoteurs et les habitants. Cette méthode a permis la définition d'un projet urbain, d'une programmation, d'un redécoupage parcellaire et d'un partage des coûts.

Le nouveau quartier des bassins à flots est un projet d'aménagement urbain destiné à établir un trait d'union entre la ville de Bordeaux et son agglomération. La communauté urbaine

aménage l'ensemble des espaces publics et développe une offre de transports collectifs et de déplacements doux. La mairie de Bordeaux construit tous les équipements de proximité nécessaires à la vie du quartier. Enfin, le grand port maritime de Bordeaux contribuera à l'impulsion de l'activité économique et de l'emploi dans le quartier.

Le coût total du projet est de 124 millions d'euros, dont 57 millions sont pris en charge par les promoteurs *via* des participations financières. Il a été mis en œuvre très rapidement (environ 3,5 ans, entre 2010 et 2012), pour un coût public relativement restreint, et avec des prix du foncier inférieurs d'environ à 15 % à ceux observés dans des secteurs similaires de la ville.

Bassins à flot de Bordeaux : la collectivité a dû faire face au morcellement de la propriété foncière pour mettre en œuvre son projet d'aménagement urbain.

Les pouvoirs publics latino-américains sont très réticents à se « substituer » au privé en devenant aménageurs, entre autres du fait du risque lié à l'acquisition du foncier³⁴. Mais des exemples existent, notamment en

**LE PROJET D'AMÉNAGEMENT
« RIVES DE SEINE »
À BOULOGNE-BILLANCOURT
*D'après l'intervention de
Nathalie d'Estienne d'Orves-Cossé,
directrice du développement
de la SAEM Val-de-Seine***

L'opération d'aménagement « Rives de Seine » concerne le site historique des usines Renault (74 ha), situés en périphérie immédiate de Paris, au sud-ouest de la capitale. L'aménagement du secteur du Trapèze (37,5 ha) bénéficie d'un montage spécifique, sans portage du foncier. Sur la base d'un projet urbain et d'un programme définis par la ville de Boulogne-Billancourt et négociés avec les partenaires, des conventions tripartites (ville, propriétaire foncier, consortium de promoteurs) organisent le phasage de l'opération et les modalités de coordination et précisent les contraintes urbaines. Les promoteurs, *via* des participations versées à l'obtention des permis de construire, prennent en charge l'investissement à hauteur de 180 millions d'euros sur environ 250 millions. Ce montage permet de transférer aux promoteurs le risque de marché et au propriétaire foncier initial les frais de portage du foncier.

Colombie, avec l'entreprise publique Metro-Vivienda à Bogotá par exemple. Cette entreprise, appartenant à la mairie de Bogotá, a été créée en 1999 avec un capital public. Elle promeut la construction de logements sociaux dans des quartiers, au sein de la ville, dotés de services publics, d'espaces de loisirs et d'autres équipements publics. L'entreprise fonctionne comme un établissement public foncier et son organisation se rapproche de celle d'un promoteur immobilier de « deuxième niveau », dans la mesure où



34 Comme le fait, par exemple, en France, la métropole toulousaine (cf. encadré p. 60).

elle achète de grands terrains qu'elle dote en infrastructures, avant de les revendre aux Organisations populaires d'habitat (Organizaciones Populares de Vivienda – OPH) et aux entreprises de construction. À la différence des établissements publics fonciers, simples porteurs de foncier, MetroVivienda est aussi aménageur : l'entreprise viabilise les terrains, construit les infrastructures, etc. Ensuite, les OPH ou entreprises de construction bâtissent et vendent les logements aux futurs habitants.

Toujours à Bogotá, dans le cadre du *plan inter-mediaro del centro* (plan stratégique du centre-ville), certains secteurs d'aménagement sont confiés à des aménageurs publics. En France, où les aménageurs publics sont très répandus, de nouvelles pratiques sont en train de se développer pour éviter l'achat du foncier. Des partenariats sont noués avec les propriétaires fonciers et les promoteurs, qui permettent une moindre prise de risque public, tout en garantissant un pilotage de l'opération par les autorités publiques.



Vue aérienne de l'aménagement du Val-de-Seine (Boulogne-Billancourt, France).

© SAEM Val-de-Seine Aménagement

Mais d'autres formes innovantes de collaboration entre le public et le privé sont mises en œuvre en Amérique latine, sans recourir à la figure de l'aménageur public. Ainsi, toujours à Bogotá, certains secteurs d'aménagement sur propriété publique sont développés par des aménageurs privés, et d'autres sont même d'initiative privée, bien que la multiplicité des propriétaires fonciers se révèle être un frein sérieux à la réalisation des projets. Au Mexique, la municipalité de Puebla a certifié le centre historique de la ville de l'appellation « Développement urbain intégral et durable » (ou DUIS – *Desarrollos Urbanos Integrados Sustentables*) afin de concentrer les investissements et incitations publics sur cette zone et d'y attirer les investissements privés. À Monterrey (Mexique), une utilisation intéressante de la structure juridique mexicaine du *fideicomiso*³⁵ a permis d'associer les acteurs publics et privés au sein d'une même structure *ad hoc* et de mettre en œuvre en peu de temps un projet d'aménagement structurant de 70 ha : le *Parque Fundidora*.

Pour mettre en œuvre des opérations d'aménagement sans acquisition foncière, ni même accord avec les propriétaires et promoteurs, plusieurs villes brésiliennes, à la suite de São Paulo, utilisent le mécanisme de l'octroi

onéreux de droit à construire (ou de changement d'usage), évoqué plus haut, de manière ciblée sur un site spécifique (appelé Opération urbaine en consortium – OUC) dont le périmètre est précisément défini. Ce système de vente aux enchères de droits à construire appliqué à un secteur préalablement défini est qualifié d'Opération urbaine en consortium (OUC). Ces droits, en quantité limitée, sont alors mis en vente progressivement sous forme de titres mobiliers, appelés Certificats de potentiel additionnel de construction (*Certificados de Potencial Adicional de Construção* – Cepac). Le produit de ces ventes est obligatoirement et intégralement utilisé pour financer des investissements publics prédéfinis sur le secteur d'application. L'opération « *Água Espraiada* » est sans doute la plus emblématique des opérations de Cepac : plus de 3,3 milliards de reals brésiliens (1,1 milliard d'euros) ont été collectés en moins de 10 ans. Plus récemment, Rio de Janeiro et Curitiba ont également lancé des opérations utilisant ces certificats. Il est cependant reproché à ce mécanisme d'être basé sur la valorisation foncière, donc sur la gentrification, et les revenus qui en sont retirés se trouvent investis exclusivement dans les secteurs de valorisation, selon une logique non redistributive à l'échelle de la ville.

35 Le *fideicomiso* est une relation juridique par laquelle un client transfère tout ou partie de son patrimoine à un *fiduciario*, afin que celui-ci le gère en vue d'un objectif déterminé conjointement et qu'il remette le produit de ce patrimoine à un bénéficiaire ou *fideicomisario*.

**LE PARQUE FUNDIDORA
(MONTERREY)
D'après l'intervention de
l'architecte Abarroa,
Monterrey, Nuevo León (Mexique)**

Le *Parque Fundidora* est une friche industrielle de propriété publique située en périphérie immédiate du centre-ville. Le projet inclut de nombreux équipements (culturels, sportifs et de loisirs) de gestion principalement privée, un parc de stationnement, un embarcadère, ainsi qu'un hôtel et un centre d'affaires international, articulés autour d'un vaste parc public urbain.

Le financement du projet d'aménagement (environ 300 millions de dollars) a été assuré à parts égales par l'État du Nuevo León, le gouvernement fédéral mexicain, et le secteur privé (à travers notamment des cessions de charges foncières et des dons), qui a également assuré le financement de la majorité des équipements. La plupart des terrains accueillant les équipements sont loués avec des baux emphytéotiques (50 ans), et non pas vendus.

Le site reçoit actuellement plus de 6 millions de visiteurs par an. Il est géré par le *fideicomiso* et, à partir de 2014, ses coûts d'exploitation (environ 10 millions de dollars) seront entièrement couverts par les revenus locatifs des équipements, le paiement du stationnement, l'embarcadère et autres revenus commerciaux.



Parque Fundidora, Monterrey, Mexique.

© Aaron Ortiz



3.3 | Financer et articuler des politiques urbaines résilientes

« La planification du développement urbain limite la vulnérabilité face au changement climatique. »

Pour diminuer l'empreinte environnementale des villes, un certain nombre d'outils de financement émergents sont envisageables. Cependant, les villes latino-américaines ont surtout besoin d'innover dans le domaine des actions d'adaptation aux effets du changement climatique. Dans ce cadre, les collectivités publiques locales ont un rôle clé à jouer pour réduire la vulnérabilité des populations face aux risques climatiques. Comment peuvent-elles renforcer leur capacité de « résilience » face aux risques climatiques croissants ? Quels outils sont envisageables pour financer des politiques innovantes de développement urbain durable, qui renforcent la cohésion sociale en même temps qu'elles contribuent à lutter contre le changement climatique et *in fine* à améliorer la résilience des territoires et des sociétés ?

L'ÉMERGENCE DE LA FINANCE « CLIMAT »

Le consensus actuel sur le changement climatique a suscité l'émergence de mécanismes de financement innovants. Cependant, dans la pratique, les autorités publiques municipales peinent à se saisir de ces opportunités.

La première d'entre elles est constituée par les financements internationaux ou bilatéraux (notamment les crédits-carbone suscités par le protocole de Kyoto), dont l'accès demeure difficile pour plusieurs raisons :

- l'absence d'information des villes sur ce type de financements ;



© Edgar Villaseñor Franco, ICLEI

La ville d'Aguascalientes (Mexique) a investi dans des voitures électriques pour les taxis de la ville, sur fonds fédéraux et étatiques.

- l'inadaptation au contexte local car la majorité des instruments financiers internationaux sont conçus pour les États centraux. Les opportunités d'accès direct des autorités publiques municipales à ces sources de financement restent mal définies ;

- la complexité de cette approche : ces modalités de financement requièrent le manie- ment d'une ingénierie technico-financière qui excède souvent les capacités des équipes municipales ;

- les risques budgétaires liés à ces finance- ments : le marché du carbone étant volatile, et les fonds n'étant versés qu'*a posteriori*, les collectivités se retrouvent dans une situation d'incertitude quant aux retours sur investisse- ment dont elles bénéficieront.

Si certaines collectivités colombiennes et brésiliennes ont mis en œuvre de tels projets (d'atténuation, en particulier), ces sources de financement restent encore peu mobilisées et ont, pour l'heure, essentiellement voca- tion à compléter des montages existants.

Une autre piste consiste à recourir à l'émis- sion de titres sur les marchés financiers. En effet, des retours d'expérience récents tendent à confirmer que les marchés de capi- taux peuvent constituer une alternative cré- dible pour le financement des projets à court et moyen terme des collectivités locales les plus aguerries. De grandes villes mexicaines ont ainsi émis, avec succès, des obligations (*bonos*) massives et en monnaie locale sur les marchés de capitaux. Les mécanismes de sécurisation, par exemple le nantissement de

certaines recettes fiscales *via* des fonds dédiés (*fideicomiso*), permettent de rapprocher, voire d'aligner, le profil de risque des collectivités débitrices sur celui du risque pays et ainsi de pratiquer des taux d'intérêt plus raisonnables. Les financements à long terme (supérieurs à 20 ans) n'en demeurent pas moins très peu développés. La région Île-de-France fait figure de pionnière avec une émission obligataire innovante de 350 millions d'euros, qui a encouragé d'autres collectivités à lui emboîter le pas (les régions Nord-Pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte d'Azur). La possible ré-

plication d'une telle démarche en Amérique latine reste toutefois limitée car une cote élevée auprès des agences de notation (comme en bénéficie la région Île-de-France) demeure peu fréquente.

MESURES « SANS REGRET » ET INCLUSION SOCIALE

Malgré cette difficulté d'accès au financement, on note une évolution saisissante dans la prise en compte de la donne climatique par les responsables politiques des collectivi-

LE FONDS SOCIALEMENT RESPONSABLE (« GREEN BOND ») DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Cette démarche s'inscrit dans la stratégie d'emprunt diversifiée, engagée depuis plusieurs années par la région Île-de-France. Elle a suscité un intérêt marqué des investisseurs, en particulier des fonds « Investissement socialement responsable » et des investisseurs signataires des « Principes pour l'investissement responsable » (ONU). La région profite ainsi d'un statut envié de notation élevée (AA+/AAA) par les agences financières, ce qui lui permet de lever des fonds à des taux intéressants.

Les fonds, levés à hauteur de 350 millions d'euros, ont été dédiés au financement de projets à vocation sociale et environnementale, selon la répartition suivante :

■ le développement économique social et solidaire (50 % de l'émission) : ceci comprend à

la fois la construction de logements sociaux (80 % du programme), la création de structures d'insertion sociale pour les personnes les plus fragiles (10 %) et la mise en place de fonds de garantie et micro-crédits (10 %).

■ l'environnement (50 % de l'émission) : avec des projets « énergie climat » (les deux tiers du programme : prolongement du tramway, extension des réseaux verts et équipements cyclables, développement d'infrastructures de transports en commun en site propre, exploitation des énergies renouvelables, construction de lycées basse consommation) et des projets en faveur de la biodiversité (le tiers du programme : protection des ressources en eau et des milieux aquatiques ainsi que du patrimoine naturel).

tés latino-américaines, notamment à la suite d'une catastrophe naturelle. En Colombie, ce sont les dommages considérables provoqués, à l'échelle nationale, par la vague hivernale de 2010-2011³⁶ qui ont suscité une réelle prise de conscience de la problématique climatique par la population et les dirigeants politiques. Un diagnostic récent de l'état actuel de la gestion du changement climatique dans les villes colombiennes, commandité par l'AFD, a abouti aux principaux constats suivants :

- qu'elles soient côtières, de montagne ou de plaine, les villes colombiennes sont confrontées à des risques climatiques similaires ; d'où la pertinence de protocoles d'action communs ;
- l'investissement direct dans des mesures de lutte contre le changement climatique et de prévention des risques représente en moyenne 1 % du budget des municipalités. Les plus grandes villes sont celles qui investissent le plus et qui captent le plus d'aide publique au développement ;
- les autres collectivités, moins importantes, manquent d'autant plus de ressources financières dans ce domaine que de nombreuses autres priorités de développement urbain ne sont pas satisfaites.

Ce constat rend opportune l'application de mesures « sans-regret ». En effet, plutôt que de penser des projets *ad hoc* qui viendraient

s'ajouter aux projets urbains existants, il importe de concevoir l'enjeu de l'adaptation au changement climatique dans une démarche intégrée de planification du développement urbain. Dans cette optique, loin de constituer un programme ou une complexité additionnelle aux problèmes déjà répertoriés, la prise en compte du changement climatique peut permettre aux villes de générer davantage d'inclusion sociale.

D'une part, les projets œuvrant à la cohésion sociale peuvent contribuer à la lutte contre le changement climatique. Les projets, comme ceux du Transmilenio et métrocâble en Colombie, visant par exemple l'amélioration des performances thermiques et énergétiques de l'habitat ou le développement de lignes de transport urbain « propre », permettent de désenclaver certaines zones géographiques. Ils contribuent également à réduire la consommation d'énergies carbonées ainsi que les émissions de gaz à effet de serre.

D'autre part, les projets participant à la lutte contre le changement climatique peuvent susciter des mesures d'inclusion sociale. Ainsi, les projets d'atténuation, tels que la maîtrise des émissions de méthane dans les centres d'enfouissement des déchets, peuvent susciter des ressources financières (grâce au mécanisme de développement propre), qui peuvent être utilisées par exemple pour reconvertir les chiffonniers.

36 En 2010 et 2011, la Colombie s'est trouvée affectée par le phénomène climatique intense de la Niña, qui s'est traduite par des pluies très abondantes, causant la mort de près de 500 personnes et affectant plus de 2,3 millions d'individus.

Le métrocâble, transport urbain propre permettant de désenclaver les zones modestes de Medellín, Colombie.



© Carlos Tobón, AFD

L'accent mis sur les vulnérabilités face aux risques croissants dus au changement climatique constitue une fenêtre d'opportunité pour œuvrer à la régularisation et à l'intégration des quartiers informels et de leurs habitants. Une large part des mesures de renforcement de la résilience urbaine correspond à des mesures simples favorisant un processus de développement urbain intégré.

LA NÉCESSITÉ D'UNE PLANIFICATION ET D'UNE ACTION PUBLIQUE INTÉGRÉE

Si la problématique du financement revêt une importance particulière, il apparaît tout aussi primordial d'intégrer la donne écologique en amont de la décision d'investissement : « Le plus grand défi réside dans l'intégration de

la problématique du changement climatique à la planification intégrée des territoires»³⁷.

L'aménagement et la planification urbaine impliquent de développer des outils d'analyse et de diagnostic de nature à appréhender la notion de risque à une large échelle – nationale voire internationale – tout en prenant en compte le développement historique des villes, accumulation de strates successives qui ont conduit à l'urbanisation de zones à risques.

L'étape de diagnostic, préalable à la définition de la stratégie d'action est d'autant plus essentielle que, du fait des contraintes financières et des diverses priorités, de nombreuses villes ne sont en mesure de financer que quelques grands investissements. D'où l'importance d'évaluer

³⁷ À la suite de la vague hivernale survenue en 2010-2011, l'AFD a co-organisé deux séminaires sur le thème « villes et changement climatique en Colombie », dont est tirée cette citation.

l'existant et de hiérarchiser les actions à mettre en œuvre afin de financer les mesures les plus pertinentes. De nouveaux projets sont mis en œuvre avec cet objectif d'établir un lien entre le financement et la hiérarchisation des actions. Par exemple, le Plan d'action climat municipal (*Plan de Acción Climática Municipal* – PACMUN), au Mexique, constitue une démarche destinée à promouvoir des analyses coût-bénéfices en amont, afin de dépasser les principales barrières à la réalisation d'un projet que sont la durée limitée des mandats de gestion municipale et la difficulté pour trouver des ressources en vue de la mise en œuvre des projets.

Outre la planification, c'est le renforcement des capacités qui doit être valorisé au niveau des collectivités locales. En effet, l'enjeu climatique implique de sortir des logiques sectorielles pour optimiser les ressources disponibles et mobilisables en faveur de la ville. Le changement climatique requiert au contraire une articulation des compétences institutionnelles, la mise en œuvre des démarches collaboratives de résolution des problèmes au niveau du territoire, articulant les financements entre différents niveaux de collectivités. Au Mexique, par exemple, les fonds disponibles pour l'aménagement urbain sont fragmentés entre différents ministères et les trois niveaux de gouvernement (État central, États fédérés, municipalités). L'usage des outils existants n'est pas optimal du fait d'un manque de coordination entre les autorités

EXPÉRIENCE DU PLAN D'ACTION CLIMAT MUNICIPAL (PACMUN) À MÉXICO

*D'après l'intervention d'Itzel Alcerreca,
ICLEI (International Council
for Local Environmental Initiatives)*

Le Plan d'action climat municipal (PACMUN) est une initiative de l'organisation des gouvernements locaux pour la durabilité (ICLEI), assistée par l'Institut national de l'écologie et du changement climatique (INECC – Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático) et financée par l'ambassade du Royaume-Uni au Mexique pour la période 2011-2015. Son objectif est d'orienter les politiques publiques municipales mexicaines en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique via un renforcement des capacités des divers acteurs locaux. Actuellement, 250 municipalités suivent le programme, 30 municipalités ont achevé la première étape et 15 municipalités ont approuvé le plan en conseil municipal.

L'idée-clef du PACMUN est de sensibiliser les autorités municipales à l'importance des actions locales de lutte contre le changement climatique, ainsi que de former les employés municipaux pour la réalisation d'inventaires des émissions et l'identification des vulnérabilités.

L'objectif du projet pour l'année 2013 est d'assigner un Fonds vert des gouvernements locaux pour la mise en œuvre d'actions d'atténuation et d'adaptation identifiées grâce à la méthodologie du PACMUN.

« La mise en place de mécanismes de coopération inter-municipale apparaît fondamentale pour s'adapter aux changements climatiques. »

publiques (par exemple entre l'État, la municipalité et le Banco de Tierra). De plus, les autorités publiques existantes manquent de compétences et de coordination pour porter et gérer un financement à la hauteur des enjeux du développement urbain.

Dans ce sens, la mise en place de mécanismes de coopération métropolitaine ou inter-municipale apparaît fondamentale pour appré-

hender et financer efficacement les réponses aux enjeux environnementaux et climatiques. En effet, les sources de financement sont plus faciles à capter à l'échelle inter-municipale (transferts gouvernementaux ou d'investissements privés) à condition de mettre en œuvre des mécanismes garants d'une bonne gestion comme cela a été fait, par exemple, à Rio de Janeiro.

EXPÉRIENCE DE PILOTAGE INTÉGRÉ DE LA ZONE PATRIMONIALE DE XOCHIMILCO

*D'après l'intervention de la D^{ra} Norma Ruz,
Autoridad de la Zona Patrimonial de Xochimilco (Mexique)*

La zone de Xochimilco est une réserve de biodiversité unique au monde, étroitement interdépendante de l'agglomération de Mexico. Ce paysage naturel, qui se présente sous la forme d'un réseau de canaux d'eau douce et d'îles artificielles dépassant d'environ un mètre de la surface de l'eau, a été façonné par les Aztèques à des fins agricoles. Par la suite, l'arrivée des Espagnols et le développement de la ville de Mexico ont abouti au remblaiement massivement la zone et à réduire les *chinampas* à un tout petit périmètre.

Durant les 25 dernières années, de nombreux projets ont été lancés pour tenter de préserver la zone *chinampera* et son patrimoine culturel et écologique. Ces projets se sont tous heurtés à un manque de coordination entre les différentes autorités porteuses, issues du gouvernement du district fédéral ou des délégations, ce qui a engendré une déperdition de ressources. De plus, la plupart de ces projets ne se sont pas attaqués au problème fondamental de la zone, à savoir la

qualité et la quantité de l'eau. La question des quartiers illégaux, essentiellement en bordure de l'aire naturelle protégée, n'a pas été traitée correctement.

Aujourd'hui, alors qu'une autorité unique a été créée en vue d'intégrer les politiques choisies au territoire, un nouveau projet est lancé à partir du financement de l'AFD et du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). Sa finalité est de contribuer à l'aménagement et à la préservation de la zone patrimoniale, essentiels à l'équilibre écologique de la ville de Mexico.

Le projet est structuré autour de quatre priorités qui font consensus et qui traduisent une approche globale et dynamique du territoire : l'existence d'un document de référence unique en matière de planification ; l'amélioration de la quantité et de la qualité de l'eau (question longtemps négligée) ; la sauvegarde de la culture *chinampera*, via le renforcement de la vocation agricole et productive ; le contrôle de l'urbanisation.

EXPÉRIENCE DE LA GESTION INTER-MUNICIPALE DES DÉCHETS À RIO DE JANEIRO

D'après l'intervention de Victor Zveibil, du gouvernement de l'État de Rio de Janeiro

L'État de Rio de Janeiro a été contraint, par la loi nationale de gestion des déchets de 2010, à se mettre aux normes et à fermer la décharge de Gramacho, la plus grande d'Amérique latine, qui recevait 9 000 tonnes/jour de déchets de l'agglomération. Les municipalités de l'État se sont regroupées en plusieurs structures inter-municipales, les consortiums publics, qui ont vocation à développer des infrastructures en commun. À la fin de l'année 2013, 93 % des flux ont été redirigés vers des centres d'enfouissement contrôlés et les 1 700 chiffonniers (*catadores*) ont bénéficié d'un programme de reconversion.

Les outils de financement mobilisés par le gouvernement de l'État fédéré pour inciter les municipalités à participer au programme, outre les apports privés et financiers (prêts à bas taux *via* le BNDES ou crédits carbone *via* le Mécanisme de développement propre) ont été les suivants :

- L'Impôt sur la circulation des marchandises et services (ICMS) Vert : il s'agit d'un impôt prélevé par l'État fédéré sur toutes les activités économiques. Du total recouvré, 2,5 % doivent être destinés à des actions d'amélioration environnementale, dont l'enfouissement contrôlé des déchets, la collecte sélective, le recyclage et la réhabilitation des décharges ;

- le Fonds étatique de préservation de l'environnement (Fécam) est abondé par un prélèvement de 5 % sur les ressources totales provenant des activités pétrolifères ;

- le rachat des déchets traités : transferts de l'État fédéré pour soutenir, pendant les quatre premières années, l'implication des municipalités dans ces programmes inter-municipaux, en échange de leur engagement à augmenter le tri des déchets.

Pour appréhender la dimension sociale de ces opérations, un programme de reconversion a été conçu à destination des communautés des chiffonniers. Ceux-ci sont soutenus par le développement de programmes municipaux de collecte sélective ; l'appui à la constitution de coopératives de *catadores* dotées de réseaux de vente des produits recyclables ; et l'ouverture d'un pôle de recyclage à Gramacho, sur le site de l'ancienne décharge.

Pôle de recyclage des déchets
de Jardim Gramacho,
Rio de Janeiro, Brésil.



© Victor Zveibil

4

Pistes d'optimisation du financement d'un développement urbain durable en Amérique latine

Depuis au moins une décennie, les autorités publiques locales des pays d'Amérique latine reprennent en main le développement de leurs territoires, comme en témoigne une série de réalisations urbaines innovantes. Pourtant les ressources des autorités publiques locales, particulièrement dans les villes petites et moyennes, ne sont que rarement en rapport avec les enjeux. Le présent ouvrage s'est efforcé d'ébaucher des réponses, d'identifier des outils financiers et opérationnels innovants, mais également les conditions de leur optimisation. Celles-ci concernent à la fois la création d'un cadre propice à l'utilisation de ces outils, en amont, et le suivi de leur mise en œuvre, en aval.





Une petite fille entourée d'eau à Raboto, une zone défavorisée de Gonaïve, dans la région d'Artibonite à Haïti. L'ouragan «Tomas» a durement touché la ville, inondant les rues et les maisons et retardant la lutte contre la vague de choléra qui s'est propagée dans tout le pays.



4.1

En amont : quel cadre d'action pour un résultat optimal ?

Dans l'optique d'un développement urbain durable, les outils financiers et opérationnels seront d'autant plus efficaces qu'ils seront mis au service d'une vision globale et stratégique. Les principaux défis auxquels les collectivités locales sont confrontées concernent le renforcement des infrastructures ; la limitation de l'extension horizontale et de la ségrégation socio-spatiale des agglomérations ; enfin, la réduction de leur vulnérabilité face aux aléas du changement climatique. Ainsi, la donne climatique, par exemple, ne fait que renforcer l'opportunité d'intégrer les politiques sectorielles dès leur conception.

Les principales recommandations issues du croisement des expériences concernent :

- la qualité du diagnostic, car une évaluation préalable permet à l'autorité publique d'identifier le périmètre précis du projet, qu'il s'agisse d'aménagement urbain ou d'infrastructures, d'estimation de son coût global et de définition de la répartition des risques entre les parties publiques et privées. Cette préparation doit être systématique et son niveau de détail adapté à l'ampleur et à la complexité du projet ;
- la prospective, car les enjeux du développement durable requièrent une vision à long terme. Mais l'absence historique de planification rend ardue l'évaluation précise des besoins à venir ;



Quartier de La Sierra,
au fond le quartier
Villa Turbay.
Medellín, Colombie.

© Carlos Tobón, AFD

■ l'articulation des documents et des services compétents, car, face à la multiplication des documents de planification, le premier défi est d'adopter une méthodologie articulant les objectifs et les échelles ;

■ l'existence d'un pilotage opérationnel et financier, stable et qualifié, des projets (qu'ils soient d'aménagement ou d'infrastructures). Il permet à la collectivité de bénéficier de compétences spécifiques dans le cadre d'une structure autonome, idéalement indépendante des échéances électorales. Le premier facteur de succès de la mobilisation des capitaux privés est donc humain. Il s'agit, pour les autorités publiques, de disposer, à chaque étape clef de la vie d'un projet, d'expertises de haut niveau,

permettant de couvrir les enjeux techniques, juridiques et financiers qui lui sont propres et de compenser l'asymétrie d'information avec le secteur privé. Ces ressources humaines doivent, au moins pour partie, être internalisées.

Une planification stratégique garantit à la fois l'adhésion de la population (si cette planification est issue d'un débat) et l'efficacité des outils utilisés par rapport aux objectifs précis d'aménagement. Cette préparation doit notamment identifier les territoires pertinents sur lesquels des opérations d'aménagement peuvent être menées et les investissements publics concentrés.



4.2 | Innover pour financer la ville durable : quels outils ?

« La diversification des outils de financement et de sécurisation de l'investissement privé est un facteur clé. »

Pour financer les infrastructures et la croissance urbaine en partenariat avec les acteurs privés, l'enjeu consiste à sécuriser le montage des projets pour les investisseurs privés. En particulier, les autorités publiques doivent tout mettre en œuvre pour stimuler la concurrence entre les partenaires privés potentiels, l'intensité de cette concurrence étant la meilleure garantie d'optimisation du coût global du projet.

La diversification des outils de financement et de sécurisation de l'investissement privé s'avère d'autant plus importante que la crise financière a considérablement asséché le marché du financement des infrastructures, encore balbutiant en Amérique latine. L'ingénierie financière publique peut apporter des solutions pertinentes, même en période de crise, comme le prouvent des initiatives instructives, à l'instar des CRPAO/RPICA au Pérou.

Des procédures de mise en concurrence et des modes de contractualisation transparents, clairs et stables permettront aux acteurs privés de se capitaliser d'un projet à l'autre et d'étendre la concurrence. À cet égard, la procédure de dialogue compétitif, qui a connu un fort développement pour les PPP en Europe, n'est qu'en partie transposable en Amérique latine, en ce qu'elle implique une évolution importante des règles de commande publique. L'importance des coûts de transaction en limite la pertinence aux projets de très grande taille. Dans une procédure de dialogue compétitif, le pouvoir adjudicateur conduit un dialogue avec les candidats admis à participer en vue de définir une (ou plusieurs) réponse à ses besoins. C'est sur la base de cette (ou ces) solution(s), définie(s) conjointement, que les participants au dialogue sont ensuite invités à remettre une offre. Le recours à une telle procédure est



© Julien Alazard, AFD

Plantation de canne à sucre au Brésil pour la production de bioéthanol dans une problématique d'énergies renouvelables.

utilisé lorsqu'un marché public est considéré comme particulièrement complexe.

Pour financer la ville compacte et solidaire, plusieurs pistes peuvent être étudiées :

- la maîtrise foncière directe de territoires stratégiques, éventuellement partiellement financée par une taxe spécifique. Pour éviter les dérives du passé, outre un champ d'intervention strictement limité dans l'espace et dans le temps, un soin particulier doit être apporté à la gouvernance de cet outil. Dans cette optique, un usage stratégique de l'expropriation et de la préemption est essentiel. Pour garantir sa légitimité auprès de la société, toutefois, ces outils doivent être mis au service de projets publiquement expliqués et débattus en amont ;

- dans les zones d'intervention, le financement des investissements publics peut être assuré – au moins en partie – par des mécanismes de captation de la plus-value (maîtrise foncière avec revente des droits à construire ; contributions d'amélioration, prévues dans de nombreux pays mais peu appliquées en dehors de la Colombie ; négociations directes avec le(s) propriétaire(s) ; perception de taxes spécifiques sur la construction, vente de droits à construire, etc.).

Pour financer les actions d'adaptation au changement climatique et l'amélioration des conditions environnementales des villes, l'un des moyens majeurs de financement est le recours au crédit, pour compenser des ressources propres insuffisantes. Une remarque

« En amont
des outils innovants,
les collectivités
locales doivent
optimiser
le recouvrement
des taxes foncières. »

liminaire s'impose à propos du caractère trompeur de certains montages financiers présentés aux collectivités locales comme « innovants ». La contrepartie d'une innovation est souvent un déficit de retours d'expérience et il convient en particulier d'être prudent vis-à-vis de marchés fonciers et immobiliers de plus en plus volatils.

Dans des démarches d'emprunt plus classiques, l'innovation réside dans le rôle décisif joué par les banques de second niveau, comme le Findeter en Colombie. Il leur revient de stimuler le marché local et l'intérêt d'investisseurs de long terme, seuls compatibles avec le financement du développement urbain. Les institutions financières spécialisées garantissent les prêts aux collectivités locales, dans les limites des capacités d'endettement de ces dernières.

Outre le rôle des banques de second niveau, il existe un lien entre l'accès des villes au crédit et leurs propres sources de revenus : plus une ville détient de ressources propres, plus elle a accès aux marchés de dette, y compris aux prêts. Tout l'enjeu consiste alors à créer un effet de levier à partir des ressources disponibles, en augmentant progressivement les recettes publiques locales.

Pour l'ensemble des trois défis, au-delà des outils innovants, les collectivités locales gagnent incontestablement à moderniser la perception des taxes foncières, qui sont les leviers les plus efficaces pour financer les dépenses publiques locales. Le rendement de l'impôt foncier en Amérique latine est souvent faible mais, dans certaines villes ayant déployé un effort d'optimisation du recouvrement, la hausse des recettes fiscales a atteint jusqu'à 50 % en un exercice.

Une stratégie destinée à renforcer la capacité des gouvernements locaux à capter les impôts fonciers passe par deux axes :

- une politique fiscale basée sur l'autonomie des autorités locales et le soutien aux villes sans ressources ;
- le renforcement de l'efficacité et de la capacité de l'administration – notamment cadastrale – afin de garantir la rentabilité, la pertinence et l'uniformité de l'évaluation des valeurs foncières.

LES DÉFIS

Le financement
urbain durable
en Amérique latine

A	B	C
Déficit d'infrastructures urbaines	Étalement urbain et ségrégation socio-spatiale	Vulnérabilité face au changement climatique et ressources naturelles sous tension

LES LEVIERS

1. Subventions et transferts inter- gouvernementaux	Renforcer l'expertise des décideurs locaux (conseil aux collectivités de l'EBP au Brésil, de Findeter en Colombie) Appuyer financièrement les politiques locales (Fonadin au Mexique...) Prélever sur un impôt général une portion pour des actions environnementales (ICMS Vert au Brésil...)		
2. Mobilisation des capitaux et des marchés financiers	Favoriser l'émergence d'un marché du financement de projet (Fonadin au Mexique)	Favoriser l'investissement privé dans le projet de réhabilitation urbain (fideicomiso Parque Fundidora à Monterrey, Mexique)	Mobiliser la finance internationale (marché carbone) Émettre des titres sur les marchés financiers
3. Captation des plus-values foncières et immobilières et fiscalité foncière locale	Renforcer la décentralisation fiscale Financer une infrastructure par la valorisation des terrains adjacents (Cepac au Brésil...)	Utiliser la plus-value foncière pour financer des projets d'aménagement (MetroVivienda en Colombie...) Inciter à l'utilisation du foncier grâce à la fiscalité foncière (IPTU progressif au Brésil...)	Récupérer la souveraineté fiscale
4. Redevance aux usagers et tarification des services publics locaux	Sécuriser les recettes des usagers (lutte contre les impayés...) Utiliser les recettes futures pour financer les projets d'infrastructures (concessions sponsorisées ou non au Brésil...)	Développer les mesures de tarification sociale et de péréquation (« billet unique » pour les transports urbains à São Paulo...)	
5. Mobilisation des capitaux et partenariats avec le secteur privé	Sécuriser le montage des projets pour les investisseurs privés Évaluer préalablement l'allocation des risques (Banobras au Mexique) Utiliser les PPP pour structurer les projets d'infrastructures Renforcer le contrôle public (autorité de régulation dédiée aux PPP comme la CMPC pour le métro de São Paulo)	Utiliser les PPP pour structurer les projets d'aménagement urbain économiquement viables (PMI à São Paulo)	



4.3 | En aval : quel suivi ?

La mobilisation vertueuse des opérateurs privés pour le portage financier et la mise en œuvre opérationnelle requiert d'importantes capacités de pilotage et de suivi des projets. Au cours de la vie du contrat de partenariat public-privé, deux points peuvent être mis en avant :

- le développement et le renforcement du pouvoir des autorités de régulation, dont l'intervention doit aller au-delà du contrôle de la qualité du service pour participer à une véritable médiation entre secteur public et privé. L'appui au développement d'autorités de régulation compétentes et puissantes constitue une piste réglementaire d'optimisation du recours aux PPP. Ces autorités doivent disposer

d'un véritable pouvoir de contrôle et – le cas échéant – de sanction des opérateurs et elles doivent aussi participer à une dynamique d'acclimatation mutuelle entre partenaires publics et privés ;

- l'anticipation des évolutions possibles du contrat grâce à l'encadrement contractuel des cas de réexamen de l'équilibre économique des contrats (par exemple, en fonction de seuils d'évolution de la demande), de la généralisation de dispositifs de rémunération de la performance et de l'anticipation des enjeux de fin du contrat (régime de biens en fin de contrat, modalités de transfert du personnel et des moyens techniques d'exploitation, etc.).



© Carlos Tobón, AFD

Dans le quartier Santo Domingo Savio à Medellín (Colombie), les matériaux de construction sont transportés vers les zones les plus en altitude à dos d'âne.



4.4 | Quelle marge de manœuvre à chaque échelon ?

Du fait de la disparité des contextes, entre les pays d'Amérique latine, mais aussi à l'intérieur d'un même pays, l'action publique peut se situer à trois niveaux.

Au niveau national, elle doit *permettre*. L'État a comme rôle d'autoriser – voire de favoriser – ces mécanismes de financement. Il doit consolider juridiquement et d'amplifier la « boîte à outils » à disposition des collectivités locales. Il a également pour fonction d'appuyer financièrement et techniquement les opérations d'aménagement et d'infrastructures locales.

Au niveau intermunicipal, l'action publique doit *regrouper*. Dans bien des agglomérations latino-américaines, il y a un intérêt – voire une urgence – à dépasser l'échelon administratif

des municipalités pour transférer des capacités de gouvernement et de financement à des entités intermunicipales, métropolitaines ou régionales. Elles s'avèrent plus à même de mener une politique publique compréhensive et efficace. Elles peuvent être créées *ex nihilo* ou bien être des émanations des municipalités. Leurs attributions doivent, quoi qu'il en soit, être définies légalement.

Au niveau local, enfin, l'action publique se doit d'*expérimenter*. À partir de l'existant (dispositifs, planification, acteurs, etc.), il incombe aux autorités publiques locales de structurer l'utilisation d'une palette d'outils sur des projets, de définir une planification stratégique, à la cohérence renforcée et d'adapter les documents d'urbanisme réglementaire.



Écolières dans la Candelaria,
Bogotá, Colombie.

© Stéphane Ledoux, AFD

| Annexes

Annexe 1 _____ **89**

Principaux sigles et acronymes

Annexe 2 _____ **90**

Les instruments de financement du développement urbain

Annexe 1 Principaux sigles et acronymes

SIGLE/ACRONYME

Banobras	Banque nationale de travaux et de services publics	Mexique
BNDES	Banque nationale de développement économique et social	Brésil
Cepac	Certificats de droits potentiels à construire	Brésil
CRPAO	Certificats de reconnaissance de droits du paiement annuel pour travaux	Pérou
EBP	Société de projets d'infrastructure	Brésil
Findeter	Banque publique de développement	Colombie
Fonadin	Fonds national d'infrastructure Mexique	Mexique
IFI	Institution financière internationale	–
IFS	Institution financière spécialisée	–
IPEA	Institut de recherche économique appliquée	Brésil
Ipraus	Institut parisien de recherche, architecture urbanistique, société	France
IPTU	Impôt foncier urbain	Brésil
LATTS	Laboratoire des techniques, territoires et sociétés	France
PAC	Programme d'accélération de la croissance	Brésil
PMI	Procédure de manifestation d'intention	Brésil
PPP	Partenariat public-privé	–
PPS	Projets de prestation de services	Mexique
Sedatu	Ministère du développement agricole, territorial et urbain	Mexique

Annexe 2 Les instruments de financement du développement urbain

Modalités pratiques	Description
1. Subventions et transferts intergouvernementaux	
Dotations intergouvernementales	
Dotation globale	Transferts intergouvernementaux pour équilibrer le budget des entités publiques et soutenir leur politique d'investissement. En général : dotations de l'État national vers les collectivités locales pour leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement (péréquation « verticale »).
Dotation « fléchée »	Transferts intergouvernementaux venant spécifiquement financer un service ou une politique publics.
Dotation de péréquation	Transferts intergouvernementaux pour une péréquation des recettes entre un même type de collectivité, en vue de réduire les inégalités entre collectivités (péréquation « horizontale »).
Dotation « croisée »	Transferts intergouvernementaux conditionnés à l'atteinte d'un pourcentage de financement par niveau de collectivité.
Subventions publiques	
Subvention d'équipement	Subvention d'une collectivité à une autre ou d'une collectivité à un tiers venant financer le coût de réalisation (conception, construction) d'un projet donné.
Subvention complément de prix	Subvention d'une collectivité à une autre ou d'une collectivité à un tiers venant compenser le différentiel entre le coût réel d'un service public donné et le montant facturé aux usagers.
Subvention d'équilibre	Subvention de l'État d'une collectivité à une autre, ou d'une collectivité à un tiers venant financer le coût de réalisation (conception, construction) d'un projet donné.

- Instruments très utilisés en Amérique latine
- Instruments peu utilisés, mais qui seraient opportuns
- Instruments peu utilisés, car les prérequis manquent

Exemples français et internationaux	Exemples latino-américains
FRANCE : Dotation globale de fonctionnement (DGF) contribuant à équilibrer les budgets des collectivités locales. Dotation globale d'équipement (DGE) pour compléter les recettes et subventions des budgets d'investissement des collectivités locales (ou départements).	MEXIQUE : Les participations (transferts obligatoires prévus par la loi) fédérales et étatiques représentent en moyenne plus de 40 % des ressources des municipalités mexicaines.
FRANCE : Dotation globale d'équipement (DGE) spécifique aux villes nouvelles jusqu'en 1998. La dotation spécifique représentait jusqu'à 13 % du montant de l'investissement des collectivités locales en ville nouvelle au lieu de 2,3 % en moyenne pour les autres collectivités.	MEXIQUE : Les <i>aportaciones</i> (transferts occasionnels conditionnés à la réalisation d'objectifs définis) représentent en moyenne plus de 45 % des ressources des municipalités mexicaines : FAEB (Éducation primaire), Fassa (Santé), etc.
FRANCE : Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	BRÉSIL : FPE (Fonds de participation des États) réparti selon des critères de population et de revenus par habitant. Environ un tiers de son montant est concentré sur quatre États du Nord-Est (Bahia, Ceará, Maranhão et Pernambuco).
FRANCE : Le « Contrat de ville » permettait de réaliser des projets urbains sous forme contractuelle entre l'État, les collectivités locales et leurs partenaires. Objectif : lutter contre la dévalorisation de certains quartiers défavorisés. Depuis 2007 le dispositif a évolué vers les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).	Peu développé en Amérique Latine pour des projets précis. MEXIQUE : Réforme de 2007 des <i>participaciones federales</i> : 30 % de la hausse annuelle du <i>Fondo General de Participaciones</i> sont fondés sur la hausse des recettes fiscales locales.
	Subventions versées aux entreprises concessionnaires de services publics, publiques ou privées. BRÉSIL : Exemple de la ligne 4 du métro de São Paulo dont l'investissement a été financé à 80 % par une subvention publique.
FRANCE : Tarification sociale de la restauration scolaire.	BRÉSIL : Programme « <i>Minha casa minha vida</i> » avec des subventions, des garanties pour l'achat, et les assurances de la résidence principale sous condition de ressources.
EUROPE : Service d'intérêt économique général (SIEG) : les autorités publiques peuvent imposer à un fournisseur de service certaines obligations dans l'intérêt public ; elles peuvent participer au financement de ce service.	BRÉSIL : « Dotations volontaires » aux États et municipalités.

Annexe 2 Les instruments de financement du développement urbain

Modalités pratiques	Description
Exonération et abattement	Exonérations ou abattements accordés pour certains types de biens urbains et/ou dans certains secteurs afin de diminuer leur coût ou augmenter leur valeur.
Cession du foncier public	Notamment cessions préférentielles ou gratuites de terrain pour la production, par un acteur privé ou para-public (Société d'économie mixte), d'un bien urbain.
Institutions financières et fonds publics nationaux et locaux	
Institution financière spécialisée (IFS)	Institution financière publique chargée de se substituer au secteur privé (ou de le compléter) pour financer des projets publics, notamment urbains. Elle peut utiliser les ressources bon marché et/ou se financer sur les marchés de capitaux avec la garantie de l'État, et bénéficier de subventions pour bonifier ses prêts.
Fonds d'épargne publique	Fonds publics alimentés par l'épargne forcée ou incitée et dont les financements sont orientés vers les projets de développement urbain.
Fonds d'investissement	Fonds publics permettant d'investir dans des projets d'intérêt public, soit en capital risque, soit sous forme de prêt. Financements fléchés à partir des projets de développement urbain et dont l'usage est limité.
Fonds de garantie	Fonds publics garantissant les financements contractés par les collectivités locales ou les entreprises en charge du développement urbain : la garantie de l'État permet d'abaisser le coût de financement et d'améliorer le profil de risque de l'emprunteur.
Fonds nationaux de péréquation	Fonds regroupant les recettes fiscales locales en vue de leur péréquation horizontale.

- Instruments très utilisés en Amérique latine
- Instruments peu utilisés, mais qui seraient opportuns
- Instruments peu utilisés, car les prérequis manquent

Exemples français et internationaux	Exemples latino-américains
FRANCE : TVA à taux réduit pour le logement social.	BRÉSIL : Exonération d’IPTU et ISS pour certaines opérations d’aménagement (Ex : Porto Maravilha à Rio de Janeiro), qui réduit le coût de gestion et stimule la demande sur ce territoire pour les habitants et commerces.
Très fréquent dans les grands projets urbains et de villes nouvelles : le maître d’ouvrage public, en échange d’une baisse du prix du terrain, demande la réalisation d’infrastructures, d’équipements publics ou de logements sociaux. FRANCE : Cession de terrains « désaffectés » (casernes, terrains SNCF ou militaires) pour des opérations d’aménagement pilotées par la puissance publique, la plupart du temps avec des SEM.	Financement du logement social.
FRANCE : Crédit local de France (banque d’État). BELGIQUE : Crédit communal de Belgique (banque mutualiste). Ces banques de crédit ont fusionné sous le nom de Dexia.	MEXIQUE : Banobras. COLOMBIE : Findeter. BRÉSIL : Caixa Econômica Federal (aussi banque universelle), BNDES (pour le secteur privé et public).
FRANCE : Fonds d’épargne de la Caisse des dépôts et consignations.	BRÉSIL : FGTS / <i>Caderneta de poupança</i>. MEXIQUE : Infonavit.
CAMEROUN : Fonds spécial d’équipement et d’intervention intercommunale (FEICOM). FRANCE : Fonds national pour la société numérique (réseaux télécom). VIETNAM : Fonds de développement urbain vietnamien.	MEXIQUE : Fonadin (Fondo Nacional de Infraestructura) pour les partenariats public-privé (PPP). ARGENTINE : Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR). BRÉSIL : SCPAR dans l’État de Santa Catarina (garantit les PPP mais effectue également des investissements stratégiques en capital).
	BRÉSIL : SP-Parcerias : Fonds de garantie des PPP de l’État de São Paulo ; Fonds fédéral de garantie des PPP (FGP) des collectivités locales brésiliennes depuis 2012. MEXIQUE : Garantie de la Sociedad Hipotecaria Federal aux banques pour le financement des hypothèques, garanties Banobras/Fonadin pour les PPP.
FRANCE : Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).	BRÉSIL : Fonds d’indemnisation des États exportateurs (FPEX).

Annexe 2 Les instruments de financement du développement urbain

Modalités pratiques	Description
2. Mobilisation de capitaux et des marchés financiers	
Emprunt bancaire « classique »	Emprunt contracté par la collectivité auprès d'un établissement financier pour financer globalement ses dépenses d'investissement. Limiter le recours à l'emprunt au financement de projets productifs, pour garantir le paiement de la dette ainsi contractée, constitue une bonne pratique.
Financement de projet	Emprunt contracté par la collectivité auprès d'un établissement financier pour le financement d'un équipement donné, dont les recettes d'exploitation viennent rembourser le capital et les intérêts de la dette.
Mécanismes de garantie	Outils de sécurisation (interne ou externe) d'un emprunt ou d'une émission obligataire : structuration de la dette, fonds de garantie, prélèvement automatique et prioritaire sur une source tierce, mécanismes de remboursement anticipé, lettres de crédits, etc.
Recours aux marchés financiers	Émission d'obligations par une ou plusieurs collectivités locales, éventuellement au travers d'une institution spécifique, pour une émission ponctuelle ou de manière pérenne.
Titrisation des actifs publics	Outils de sécurisation interne d'une émission obligataire. Cession d'actifs publics à recevoir par des investisseurs (recettes fiscales à venir, redevances des usagers, portefeuille de crédits, droits à bâtir à distribuer...), sous forme de titres financiers émis sur le marché de capitaux au travers de la création d'une société <i>ad hoc</i>.
Contre-garantie obligataire	Outils de sécurisation externe d'une émission obligataire. Contre-garantie d'un tiers, qui vient assurer le remboursement en cas de défaut de l'emprunteur, contre rémunération. Cela permet de rehausser le profil de risque de l'emprunteur, donc de diminuer le coût du financement.

- Instruments très utilisés en Amérique latine
- Instruments peu utilisés, mais qui seraient opportuns
- Instruments peu utilisés, car les prérequis manquent

Exemples français et internationaux	Exemples latino-américains
EUROPE : Le financement bancaire du secteur public local est le modèle dominant. Après la crise financière de 2008, le financement public local a connu un regain d'intervention de l'État central. La raréfaction du crédit aux collectivités locales constitue encore un frein à l'investissement public local.	Prédominance des prêts des IFS dans de nombreux pays, elles-mêmes alimentées par des fonds internes/des financements internationaux. MEXIQUE : Crédit bancaire garanti par des recettes fiscales aux États. Marché faiblement développé pour les municipalités.
Source de financement privilégiée des PPP dans la plupart des pays.	Prédominance encore plus marquée des IFS du fait de l'aversion au risque du secteur bancaire classique. MEXIQUE : Financement par le secteur privé des concessions autoroutières à péage ou non, des PPS hospitaliers.
Outils généralisés pour les emprunts du secteur public comme privé.	BRÉSIL/COLOMBIE : Garanties de l'État central à de nombreux prêts aux collectivités locales. MEXIQUE : Crédits directs des collectivités locales garantis par des fonds de réserve; alimentés par les transferts de l'État central ou des impôts locaux.
ÉTATS-UNIS : <i>Municipal bonds</i>, modèle dominant du financement bancaire du secteur public local.	BRÉSIL : Émissions obligataires des États de São Paulo et Rio. MEXIQUE : <i>Emisión de Certificados Bursátiles</i> (ECB) par des États importants (DF, Nuevo Leon, Oaxaca, Veracruz)
Les ABS sont un des outils les plus développés de titrisation des actifs (publics comme privés).	MEXIQUE : La plupart des ECB sont sécurisés <i>via</i> des SPV (<i>fideicomisos</i>) et des fonds de garantie alimentés par un pourcentage des recettes fiscales locales (<i>Tenencia sur l'immatriculation des véhicules, Impuesto sobre nóminas</i>).
ÉTATS-UNIS : Pratique généralisée pour la sécurisation des <i>Municipal Bonds</i>. Ex : la Financial Security Assurance Inc. (FSA), établissement financier qui « loue » sa note AAA.	Pas d'exemple connu en Amérique Latine.

Annexe 2 Les instruments de financement du développement urbain

Modalités pratiques	Description
3. Captation des plus-values foncières et immobilières et fiscalité foncière locale	
Taxe foncière et ses aménagements	
Taxe foncière	Taxe récurrente (généralement annuelle) basée sur la valeur des propriétés foncières et immobilières sises sur le territoire de la collectivité. Elle est liée à l'existence d'un registre des propriétés foncières et immobilières et de leur valeur (cadastre ou assimilé).
Modulation du taux de la taxe foncière	Stratégie qui consiste à taxer les propriétés de manière différenciée selon les usages, par exemple plus fortement les usages urbains les moins denses.
Mobilisation des dettes fiscales	Utilisation des dettes fiscales locales (notamment taxe foncière) pour le paiement des biens foncier et immobilier correspondants.
Anticipation de l'augmentation de la taxe foncière	Méthode qui consiste à anticiper l'augmentation des recettes de taxe foncière liées à l'arrivée de nouvelles activités et de nouveaux habitants. Cette hausse sert à financer l'investissement public sur le site (directement et/ou par remboursement d'emprunts contractés dans ce but).
Captation des plus-values foncières ou immobilières	
Taxes et autres prélèvements sur les opérations d'aménagement	Prélèvement (sous forme monétaire, de foncier et/ou de travaux effectués par le promoteur) pour faire supporter aux aménageurs privés tout ou partie des coûts publics induits par leurs opérations. Ces prélèvements sont souvent (mais pas systématiquement) réinvestis sur le périmètre concerné.

Exemples français et internationaux

Exemples latino-américains

Taxe locale par excellence, elle existe dans de très nombreux pays.

Grandes catégories d'unités de valeur utilisées :

- Surface des terrains/bâtiments (Russie, Pologne)
- Valeur locative (France, Maroc)
- Valeur de marché (États-Unis, Japon, Australie, Afrique du Sud)
- Valeur déclarative (Pérou, Turquie).

Taxe sur les logements vacants ou taxe pour sous-densité (depuis 2010) en France.

Taxation plus importante du foncier non-bâti que bâti : distinction TFPB / TFPNB en France.

Taxation variable selon l'activité (résidentiel, industriel, tertiaire).

ÉTATS-UNIS : Utilisation des dettes foncières par les Land Banks pour acquérir les logements en déshérence dans les quartiers d'intervention.

ÉTATS-UNIS : *Tax Increment Financing* (TIF) portant sur de la réhabilitation urbaine. Le niveau de recettes fiscales sur le secteur avant l'opération est calculé, et toute recette additionnelle durant un temps fixé sert à financer les investissements sur ce secteur. Les premiers investissements sont financés par emprunts ou obligations gagées sur ces recettes futures.

FRANCE : Taxe d'aménagement, négociations dans le cadre des Projets urbains partenariaux (PUP), participations des constructeurs dans les Zones d'aménagement concertées (ZAC).

Dans la plupart des pays latino-américains, l'impôt foncier est le *Predial*.

Au Mexique par exemple, l'absence d'actualisation des bases cadastrales depuis 1960 obère fortement son rendement, la valeur foncière et immobilière étant fortement sous-évaluée.

Au Brésil, c'est l'IPTU (*Imposto Predial Territorial Urbano*), collecté par les municipalités. L'actualisation du cadastre par la mairie de Belo Horizonte a permis une augmentation de 19 % du revenu de cette taxe dans cette ville.

BRÉSIL : IPTU progressif en fonction de la durée pour éviter la spéculation foncière. Plafond fixé à 15 % du prix « commercial » (correspond au prix de vente forcée, qui peut être inférieur de 50 % au prix de marché). Cas emblématique de Porto Alegre.

MEXIQUE : Taxe foncière basée uniquement sur la taille du terrain (et pas sur la surface bâtie) à Mexicali (Baja California).

BRÉSIL : Utilisation des dettes d'IPTU pour l'acquisition des propriétés grevées par ces dettes dans le centre de Rio de Janeiro.

Pas d'exemple connu en Amérique Latine.

Mécanisme assez largement utilisé en Amérique latine. Les promoteurs doivent en général céder 15 à 35 % de leur terrain pour la construction d'infrastructures et équipements.

MEXIQUE : Le promoteur construit et finance les infrastructures essentielles (voirie, eau, gaz, électricité, drainage, voire les équipements publics (écoles, espaces publics)).

BRÉSIL : Les « consortiums immobiliers » permettent à un opérateur public de céder une partie d'un terrain public à un particulier, contre la réalisation par ce dernier des infrastructures sur l'ensemble du terrain ou, à l'inverse, contre la réalisation des infrastructures sur un terrain privé, en échange d'une partie de celui-ci.

Annexe 2 Les instruments de financement du développement urbain

Modalités pratiques	Description
Vente de droits à construire additionnels ou de changement d'usage	Séparation du droit de propriété et du droit à construire, et vente par la collectivité de ces derniers (prix fixe ou enchères).
Taxation de la plus-value foncière et immobilière	Taxation de la différence entre la valeur d'un terrain et/ou d'un immeuble avant et après la réalisation d'un ouvrage public, d'un changement réglementaire ou d'une évolution favorable du contexte urbain en général. Ce prélèvement peut être effectué au moment de l'intervention publique ou après constatation de la plus value (revente, actualisation cadastrale).
Concession d'aménagement	Opération urbaine à l'initiative d'une collectivité sur un périmètre donné. La réalisation (acquisitions foncières le cas échéant, viabilisation et espaces publics, construction d'équipements publics, vente ou location des droits à construire et de l'immobilier produit) est déléguée à un concessionnaire public, privé ou à capitaux mixtes. Le produit des cessions finance les acquisitions et travaux, grâce à la plus-value générée par l'aménagement et les changements réglementaires.
Contribution d'amélioration	Les propriétaires d'une zone paient (volontairement ou obligatoirement) un montant prédéfini pour financer la réfection ou la construction d'infrastructures ou de services dans la zone.
Remembrement	Restructuration des propriétés partiellement ou majoritairement privées sur un périmètre donné avec intervention de la puissance publique (réglementation, autorisation, investissements, voire expropriation ciblée), pour l'optimisation de son utilisation et la réalisation d'infrastructures financées par les propriétaires. Les terrains sont redistribués entre les propriétaires sur la base de leur valeur après opération.

- Instruments très utilisés en Amérique latine
- Instruments peu utilisés, mais qui seraient opportuns
- Instruments peu utilisés, car les prérequis manquent

Exemples français et internationaux

Pas d'exemple connu hors de l'Amérique Latine.

La plupart des pays européens taxent la plus-value foncière, soit sous forme d'une taxe spécifique, soit en incorporant ce revenu dans la base de l'impôt sur le revenu du bénéficiaire.

FRANCE :

Taxe sur la plus value lors de la cession du bien immobilier, Taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles (TFTC) au bénéfice des municipalités, et Taxe de valorisation immobilière sur les biens situés à proximité d'investissements en transport en commun, au bénéfice de l'Autorité organisatrice des transports. Ces deux dernières taxes sont prélevées lors de la cession.

FRANCE : Zones d'aménagement concertées (ZAC), qui peuvent être conduites par des Établissements publics d'aménagement (EPA, d'État), des Sociétés publiques locales d'aménagement, des Sociétés d'économie mixte (SEM) ou des concessionnaires privés.

ÉTATS-UNIS : *Business Improvement Districts*.

Très utilisé en Allemagne, au Japon, en Corée du Sud, à Taïwan.

FRANCE : Associations foncières urbaines (AFU).

Exemples latino-américains

BRÉSIL :

– *Outorga Onerosa do Direito de Construir e por Alteração de Uso* : taxe fixe que le propriétaire paie au moment de demander un permis de construire ou d'urbanisation. Exemple de Curitiba où les revenus sont versés à un fonds spécifique dédié à l'habitat social ou à l'achat de foncier pour de grands équipements.

– Vente aux enchères de *Certificados de Potencial Adicional de Construção* (Cepac) à São Paulo, Rio de Janeiro et Curitiba, limités à certains secteurs, les revenus étant investis sur le secteur selon des modalités prédéfinies.

Instrument encore en phase d'exploration aujourd'hui en Amérique Latine.

COLOMBIE : *Participación en Plusvalías* qui consiste à faire payer la plus-value générée par l'incorporation d'un terrain rural à l'aire urbaine ou la construction d'un ouvrage public.

VENEZUELA : *Contribución Especial por Plusvalía*.

URUGUAY : *Retorno de las Valorizaciones*.

Opérations menées par l'entreprise publique MetroVivienda (Colombie) : contrôlée par la mairie de Bogotá, cette entreprise achète des terrains en périphérie de la ville pour promouvoir le développement privé de logements populaires dans le cadre d'opérations mixtes fonctionnellement.

La plupart des pays d'Amérique latine disposent de cet instrument par la loi, mais sa pratique est peu développée en dehors des grandes villes colombiennes et de Cuenca (Équateur).

COLOMBIE : *Contribución por Obras Públicas, Contribución de Valorización*.

BRÉSIL : *Contribuição de Melhoria*.

PÉROU, MEXIQUE : *Contribución de Mejoras*.

Planes parciales en **Colombie** (Bogotá, Medellín), qui peuvent être à l'initiative du secteur public ou des propriétaires privés (possédant *a minima* 51 % de la surface).

Annexe 2 Les instruments de financement du développement urbain

Modalités pratiques	Description
Action foncière publique	Utilisation de la gestion du patrimoine foncier et immobilier public comme outil de financement et de mise en œuvre des politiques publiques (acquisition de terrains considérés stratégiques, vente ou location des terrains et bâtiments publics valorisés par l'intervention publique et/ou non utilisés et non stratégiques). Gestion faite en direct par la collectivité, ou au travers d'une entité publique, éventuellement mutualisée avec d'autres collectivités et/ou l'État, qui se financent sur fonds propres, par l'emprunt ou par une fiscalité spécifique.

4. Redevances aux usagers et tarification des services publics locaux

Tarification des services publics	Tarifs payés par les usagers pour bénéficier d'un service public de première nécessité. Tarif fixé par la collectivité pour l'ensemble des usagers sur son territoire. Ces services (et la collecte des rémunérations correspondantes) peuvent être assurés : en régie directe, par des sociétés publiques, privées ou à capitaux mixtes, préexistantes ou créées pour l'occasion (<i>Special Purpose Vehicle</i>).
Redevance d'utilisation	Prix pratiqués par les collectivités locales au prorata de l'accès des utilisateurs à un équipement public donné. Le prix est fonction du service rendu et varie en fonction de l'utilisation. Les services (et la collecte des redevances) peuvent être assurés en régie directe, par des sociétés publiques, privées ou à capitaux mixtes, préexistantes ou créées pour l'occasion (<i>Special Purpose Vehicle</i>).
Frais d'actes administratifs	Frais que l'utilisateur doit payer en échange de la réalisation de procédures administratives. Ces frais représentent le remboursement des coûts engendrés par ces procédures.
Taxe sur les bénéficiaires locaux	Cette taxe a pour origine non pas l'usage direct d'un bien ou service public, mais la jouissance d'un bénéfice spécifique à une localité, tel que des trottoirs amples ou un bon éclairage public.
Taxes spéciales	Création de taxe spécifique pour le financement de certains projets : logement locatif/réseau de transport urbain.

- Instruments très utilisés en Amérique latine
- Instruments peu utilisés, mais qui seraient opportuns
- Instruments peu utilisés, car les prérequis manquent

Exemples français et internationaux	Exemples latino-américains
FRANCE : Établissements publics fonciers d'État ou locaux (avec une fiscalité spécifique : la Taxe spéciale d'équipement (TSE), Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), optimisation et rationalisation du foncier de l'État engagée par France Domaine. ÉTATS-UNIS : <i>Land banks</i>.	En Amérique Latine, le recours à cet outil n'est pas la norme. Les terrains publics sont généralement cédés au coup par coup sur sollicitation des opérateurs privés. Quelques exemples néanmoins : – Banco de Tierra de Puebla (Mexique), – À São Paulo (Brésil), l'entreprise publique en charge du métro loue pour une durée déterminée des terrains à proximité des nouvelles gares pour la construction et l'exploitation de centres commerciaux, qui contribuent au financement de la gare.
Financement des services d'eau et d'assainissement selon le principe « l'eau paye l'eau » : le financement du service est assuré à 100 % par les factures payées par les usagers (France, Japon). Pour la gestion de la distribution d'eau et/ou d'assainissement en France coexistent les concessions au privé (SEDIF, plus grande concession du monde) et la régie directe (Paris, Le Havre, Rouen). Système de logements locatifs sociaux en France (entreprises publiques, privées et coopératives).	Tarification progressive de l'eau généralisée en Amérique Latine : double objectif de préservation de la ressource et de couverture des besoins de base. COLOMBIE : Exemple emblématique de Empresas Públicas de Medellín (EPM), entreprise détenue à 100 % par la municipalité, et qui gère les services d'eau et d'assainissement, de télécommunications et de gaz naturel (à Medellín et dans d'autres villes), avec un budget excédentaire qui permet de financer des investissements. BRÉSIL : Entreprises à capitaux mixtes dans l'exploitation des services d'eau/assainissement, suite à l'ouverture de capital d'entreprises publiques. Exemples : Companhia Catarinense de Água e Saneamento (Casan), détenue à 64 % par l'État de Santa Catarina, SABESP à São Paulo, Sanepar dans le Paraná.
Péages routiers. Ticket d'entrée pour les équipements culturels ou de loisirs (musée, piscine, parc naturel, etc.).	Mode de financement généralisé des autoroutes et des infrastructures de transport collectif. MEXIQUE : Péage pour le second niveau du périphérique de la ville de México, construit par concession privée.
Obtention d'un certificat de mariage, de l'immatriculation d'un véhicule ou de l'enregistrement d'une entreprise.	Obtention d'un certificat de mariage, de l'immatriculation d'un véhicule ou de l'enregistrement d'une entreprise.
Pas d'exemple connu hors d'Amérique latine.	ARGENTINE : Possibilité d'augmenter temporairement la TF pour financer une infrastructure de grande échelle : 5 % auprès de tous les citoyens et +2,4 % pour les habitants situés à moins de 400 m de la ligne de métro ainsi construite.
FRANCE : 1 % logement ou versement pour le transport, payés par les employeurs.	Pas d'exemple connu en Amérique latine.

Annexe 2 Les instruments de financement du développement urbain

Modalités pratiques	Description
5. Mobilisation des capitaux et partenariats avec le secteur privé	
Partenariats public-privé (PPP)	
Marchés publics de service ou de travaux	Contrats passés à titre onéreux par une collectivité avec une entreprise (privée ou publique) pour l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services. Financement assuré intégralement et immédiatement par la collectivité.
Délégation de Services Publics (DSP) : Affermage	Contrat par lequel une collectivité confie la seule exploitation d'un service public à une entreprise (privée ou publique) et dans laquelle cette dernière se rémunère directement auprès des usagers. La collectivité demeure l'autorité organisatrice du service et reste propriétaire des biens. Les ouvrages exploités sont simplement mis à disposition du délégataire.
Délégation de services publics (DSP) : Concession de service public	Par rapport à l'affermage, la concession implique que le délégataire prend en charge l'investissement initial en sus des coûts d'exploitation. La collectivité demeure l'autorité organisatrice du service et les ouvrages construits par l'opérateur lui reviennent à la fin du contrat.
Contrat de partenariat	Forme de contrat de crédit-bail par lequel une collectivité confie à une entreprise privée une mission globale (prise en charge de l'investissement initial, coûts d'exploitation, entretien, maintenance des ouvrages et installation). La collectivité demeure la seule responsable de l'exploitation du service public (contrairement à la DSP). Elle verse des redevances (ou loyers) venant rémunérer les différents volets de la mission confiée au partenaire sur la durée du contrat.
Bail aller/retour	Forme de contrat de crédit-bail permettant à une collectivité propriétaire d'un bien immobilier (ex : terrain) de le louer à un tiers qui pourra construire un ouvrage sur le domaine public et ensuite le louer à la collectivité propriétaire. La collectivité ne devient propriétaire de l'ouvrage qu'après le dernier remboursement.

Exemples français et internationaux	Exemples latino-américains
Marchés de travaux publics généralisés dans tous les pays (marchés clés en main, <i>turnkey contracts</i>).	Mode le plus classique de réalisation des investissements publics, réglementé généralement par une loi-cadre sur les appels d'offres publics (Brésil : loi 8666 ; Mexique : <i>ley de obras públicas financiadas</i>).
FRANCE : DSP sous forme d'affermage : modèle dominant pour l'exploitation des services urbains de transport et environnementaux (eau, assainissement, déchets). Mode de gestion ayant largement contribué à l'avènement d'entreprises privées françaises, aujourd'hui leaders mondiaux du secteur.	Mode de gestion largement diffusé en Amérique latine, auprès d'entreprises publiques locales à capitaux 100 % publics ou mixtes, mais aussi auprès de sociétés privées, malgré des réticences politiques et certains échecs (ex : abandon de la DSP « <i>Aguas del Valle</i> » par Veolia en Argentine en 2003). COLOMBIE : Services de distribution d'eau par des SEM à participation publique majoritaire (Carthagená) ou minoritaire (Barranquilla). BRÉSIL : Sociétés publiques ou SEM, parfois cotées en bourse, pour les services de distribution d'eau (SABESP à São Paulo), de transport (métro de Rio de Janeiro).
Concessions autoroutières : mode de gestion pour les ponts, routes et autoroutes à péage dans de très nombreux pays. La DSP peut concerner tous les services urbains à caractère industriel et commercial : eau, assainissement, déchets, transport public, ports, aéroports, télécommunications, restauration scolaire, équipements sportifs et de loisirs, etc.	Diffusion des concessions en Amérique latine dans les secteurs de l'eau/assainissement et des concessions routières, plus anciennes. Transports urbains : ligne 4 du métro de São Paulo, rénovation de la DSP du métro de Rio avec construction d'une nouvelle connexion, plusieurs projets de tramway/BRT au Mexique, etc. Distribution d'eau : DSP avec extension du réseau à Campo Grande (Brésil), Buenos Aires ou Córdoba (Argentine), La Paz/El Alto (Bolivie), Guayaquil (Équateur). Assainissement : usines de traitement des eaux d'Atotonilco (Mexique) ou de Taboada (Pérou).
Montage mis en place dans de nombreux pays, notamment pour le développement des infrastructures non productrices de revenus (bâtiments administratifs, hôpitaux, prisons, éclairage public, etc.) ROYAUME-UNI : <i>Private Finance Initiative</i> (PFI).	BRÉSIL : Concessions administratives MEXIQUE : <i>Proyectos para Prestación de Servicios</i> (PPS), qui permettent l'application de PPP pour des projets urbains non générateurs de recettes comme les hôpitaux, prisons, écoles, etc.
Baux emphytéotiques administratifs et hospitaliers en France.	Très peu usité dans le secteur public en Amérique latine. COLOMBIE/MEXIQUE <i>Contratos de arrendamiento financiero</i> pour l'achat de matériel roulant par les entreprises publiques de transports.

Annexe 2 Les instruments de financement du développement urbain

Modalités pratiques	Description
Privatisation de service public	Forme de contrat dans lequel la propriété des infrastructures est transféré de manière définitive au partenaire privé, celui-ci assurant l'investissement, le financement et l'exploitation du service ainsi que l'interface directe avec les usagers.
Financements participatifs en vue de l'aménagement urbain	
Micro-finance	Développement du micro-crédit, c'est-à-dire l'offre de services financiers aux pauvres et aux travailleurs informels (par ex: création de banques locales et communautaires ou de caisses populaires).
Facilitation de la création d'opérateurs communautaires à but non lucratif à objectif spécifique	Soutien et création d'acteurs privés, généralement communautaires, qui achètent des terrains, puis vendent les immeubles construits. Cela permet aux foyers à revenu modeste d'accéder à des terrains pour construire et cela annule les risques de spéculation.

- Instruments très utilisés en Amérique latine
- Instruments peu utilisés, mais qui seraient opportuns
- Instruments peu utilisés, car les prérequis manquent

Exemples français et internationaux	Exemples latino-américains
ÉTATS-UNIS : Eau/assainissement (ex : <i>Sacramento Sanitation District</i>/SYNARGO). DUBAÏ : Eau/assainissement pour les grands projets de développements résidentiels (ex : Palm Jumeirah).	Dérives ponctuelles de certains contrats de concessions (BOT) dans plusieurs pays latinoaméricains. BOLIVIE : Privatisation de la Semapa, <i>via</i> un contrat de 40 ans qui prévoyait la privatisation des ressources en eau, sans encadrement des prix ni garantie sur la propriété des biens de retour. Contrat annulé du fait d'intenses manifestations populaires.
BANGLADESH : Grameen Bank, établissement pionnier de la micro-finance. ÉTATS-UNIS : Remise sur le marché de logements abandonnés dans des zones sinistrées.	Le continent latino-américain héberge près de la moitié des institutions de micro-crédit suivies par le <i>Micro Banking Bulletin</i> (MBB). Le marché microfinancier présente une pénétration de plus de 60 % dans les zones urbaines. MEXIQUE : Nouveau programme de prêts à l'autoproduction lancé par la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) à travers des intermédiaires certifiés. BRÉSIL : La Caixa Econômica Federal propose des lignes de micro-crédit pour l'achat de matériaux de construction.
Pratique en cours de diffusion à large échelle.	Pas d'exemple connu en Amérique latine.

En savoir plus...

- AFD, 2005, *Financer les investissements des villes des pays en développement*.
- AFD, 2012, *L'économie informelle dans les pays en développement*, Conférences et Séminaires n° 06.
- ALBRECHT D., 12-13 octobre 2011, « How to finance social housing and public infrastructure from private land valorization in urban development projects. The example of Brazilian Cepacs », *Financing Social Housing – Investing in Urban Regeneration*, Johannesburg.
- BANQUE MONDIALE, 2005, *Local Financing for Sub-Sovereign Infrastructure in Developing Countries: Case studies of innovative domestic credit enhancement entities and techniques*, Washington D.C.
- BANQUE MONDIALE, 2011, *Guidebook on Capital Investment Planning for Local Government*.
- BANQUE MONDIALE, 2012a, *Best Practices in Public-Private Partnership Financing in Latin America: the Role of Innovative Approaches*.
- BANQUE MONDIALE, 2012b, *Best Practices in Public-Private Partnership Financing in Latin America: the Role of Guarantees*.
- BANQUE MONDIALE, 2012c, *Best Practices in Public-Private Partnership Financing in Latin America: the Role of Subsidy Mechanisms*.
- BANQUE MONDIALE, 2013, *Planning, Connecting and Financing Cities Now. Priorities for City Leaders*.
- BILLAND Ch. J., mars 2006, *Expanding Local Government Resources for Capital Projects through Municipal Borrowing and other Market-Based Financing*, *Global Urban Development*, vol 2.
- DE CESARE C. M., 2012, *Improving Performance of the Property Tax in Latin America*, Lincoln Institute of Land Policy.
- ERBA D. A., 2007, *Catastro multifinitalitario aplicado a la definición de políticas de suelo Urbano*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- ERBA D. A., 2008, *El catastro territorial en los países Latinoamericanos*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- FURTADO F. et ACOSTA Cl., 2012, *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina*, Working paper, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- KEHEW R., MATSUKAWA T. et PETERSEN J., 2005, *Local Financing for Sub Sovereign Infrastructures in Developing Countries: Case Studies of Innovative Domestic Credit Enhancement Entities and Techniques*, World Bank Discussion Paper, n° 1.
- KENNY J. et LAVANCHY R., 2012, *Emerging Partnerships – Top 40 PPPs in Emerging Markets*, IFC.
- LOZANO-GRACIA N. et al., 2013, *Leveraging Land to Enable Urban Transformation – Lessons from Global Experience*, World Bank Policy, Research Working Paper n° 6312.

- METEYER-ZELDINE F., 2009, *Qui Paie Quoi en matière de transport urbain – Guide de bonnes pratiques*, AFD.
- ONU, 2012 *World Urbanization Prospects: the 2011 revision*.
- ONU HABITAT, 2001, *The State of the World's Cities Report*.
- ONU HABITAT, 2004, *The state of the World's Cities: Globalization and Urban Culture: 2004/2005*.
- ONU HABITAT, 2007, *The state of the World's Cities: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 2006/2007*.
- ONU HABITAT, 2008, *Municipal financing and urban development*, **Human Settlements Global Dialogue Series**, n° 3.
- ONU HABITAT, 2009a, *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous*.
- ONU HABITAT, 2009b, *The state of the World's Cities: Harmonious Cities: 2008/2009*.
- ONU HABITAT, 2009c, *Guide to municipal finance*.
- ONU HABITAT, 2010, *The state of the World's Cities. Cities for All. Bridging the Urban Divide : 2010/2011*.
- ONU Habitat, 2011, *Public-Private Partnerships in Housing and Urban Development*.
- ONU HABITAT, 2012a, *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana*.
- ONU HABITAT, 2012b, *Planificación de Ciudades Sostenibles: Orientaciones para Políticas*.
- ONU HABITAT, 2012c, *The state of the World's Cities: Prosperity of Cities: 2012/2013*.
- ONU HABITAT, 2013, *World Urban Campaign – Better City, Better Life*.
- PAULAI T., 2006, *Le financement du développement urbain dans les pays émergents*.
- QUENAN C. et VELUT S. (dir.), mars 2011, *Les enjeux du développement en Amérique latine : Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*, Institut des Amériques avec la participation du GRET, AFD, coll. « À Savoir », n° 04, 391 p.
- SMOLKA M. O., 2013, *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and tools for Urban Development*, Lincoln Institute of Land Policy.
- VASSALLO MAGRO J. M. et IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ R., 2010, *Infraestructura pública y participación privada – Conceptos y experiencias en América y España*, CAF.

L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)

Établissement public, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis 70 ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le gouvernement français.

Présente sur quatre continents où elle dispose d'un réseau de 70 agences et bureaux de représentation dans le monde, dont neuf dans l'Outre-mer et un à Bruxelles, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : développement urbain, scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique...

En 2012, l'AFD a consacré plus de 6,9 milliards d'euros au financement d'actions dans les pays en développement et en faveur de l'Outre-mer. Ils contribueront notamment à la scolarisation de 10 millions d'enfants au niveau primaire et de 3 millions au niveau collège, et à l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable pour 1,79 million de personnes. Les projets d'efficacité énergétique sur la même année permettront d'économiser près de 3,6 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an.

www.afd.fr

L'INSTITUT DE RECHERCHE ÉCONOMIQUE APPLIQUÉE (IPEA)

L'Institut de recherche économique appliquée est une fondation publique, rattachée au secrétariat d'État aux questions stratégiques de la présidence de la République fédérative du Brésil. Ses activités de recherche apportent un appui technique et institutionnel aux actions du gouvernement pour la formulation et l'évaluation des politiques publiques et des programmes de développement brésilien. Les travaux de l'IPEA sont largement diffusés au travers de publications et de séminaires nombreux et réguliers et d'une chaîne de télévision dédiée.

L'IPEA fêtera en 2014 son cinquantième anniversaire. Depuis son siège de Brasília, les 7 directions de recherche de l'IPEA conduisent une mission de « production, d'articulation et de dissémination des connaissances pour l'amélioration des politiques publiques et la planification du développement du Brésil ». Toutes les publications de l'IPEA sont accessibles en ligne gratuitement sur le site www.ipea.gov.br

LA FONDATION CIUDAD HUMANA

La Fondation Ciudad Humana est une fondation à but non lucratif créée il y a 12 ans, qui cherche à promouvoir la construction participative de villes durables, tant au plan environnemental que socio-économique. Sa mission est de participer à la transformation positive des villes et d'œuvrer au changement structurel des mentalités et pratiques citoyennes dans le but d'améliorer la qualité de vie des citoyens. Intervenant dans de nombreuses villes d'Amérique latine, la Fondation travaille conjointement avec les autorités locales et la société civile, tâchant d'adopter une méthode de travail inter et transdisciplinaire afin de prendre en compte les enjeux urbains dans toute leur complexité.

www.ciudadhumana.org

Photo de couverture :
[Fondation Ciudad Humana](#)

AFD
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 - France
Tél. : + 33 1 53 44 31 31 / Fax : + 33 1 44 87 99 39 / www.afd.fr

IPEA
Institut de recherche économique appliquée
Setor Bancário Sul, Edifício BNDES - Cidade de Brasília - DF Brésil
Tél. : + 33 (55) 61 33 15 54 22 / www.ipea.gov.br

FUNDACIÓN CIUDAD HUMANA
Calle 73 # 10 - 10. Oficina 503 - Bogotá - Colombie
www.ciudadhumana.org



Cette publication a été imprimée dans le respect de l'environnement
avec des encres végétales et sur papier FSC (gestion durable des forêts).

Déjà parus :



N°1 - Extrême pauvreté et développement
(AFD & ATD Quart Monde)



N°5 - Appui aux systèmes productifs locaux ou « clusters »
(AFD & ONUDI)



N°2 - Humanitaires et développeurs : comment agir ensemble en sortie de crise et de conflit
(AFD & Groupe URD)



N°6 - Entreprises et développement
(AFD & IMS-Entreprendre pour la Cité)



N°3 - Enseignement des partenariats AFD/Collectivités territoriales françaises
(AFD & Cités Unies France)



N°7 - Eau et assainissement en sortie de crise : entre urgence et développement
(AFD & Groupe URD)



N°4 - Collectivités territoriales & commerce équitable
(AFD & Plate-forme pour le commerce équitable)



N°8 - Parcs naturels régionaux de France & coopération décentralisée
(AFD & Fédération des PNR de France)



N°9 - Indications géographiques : qualité des produits, environnement et cultures
(AFD & Fonds Français pour l'Environnement Mondial)



N°13 - Pauvreté et environnement : conjuguer les trajectoires
(AFD & Institut Veolia Environnement)



N°10 - Agendas 21 et actions internationales des collectivités
(AFD, Région Île-de-France & ARENE)



N°14 - L'économie sociale et solidaire, un atout pour la coopération décentralisée
(AFD, Région Île-de-France & ARENE)



N°11 - Le partenariat avec les sociétés civiles pour le développement
(AFD & CCFD - Terre Solidaire)



N°15 - La santé des femmes au Tchad, entre urgence et développement
(AFD & Association Tchadienne pour le Bien-Être Familial)



N°12 - Les enfants des rues : de la prise en charge individuelle à la mise en place de politiques sociales
(AFD & Samusocial International)

Existe en anglais

