



Récupération des plus-values foncières et logements abordables

Le cas du Rwanda

Publié par:



Publié par:
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Siège social:
Kiyovu, Kigali

Adresse:
GIZ Office (Siège social)
KN 41 ST 17
Kigali
Rwanda

E giz-ruanda@giz.de
T +250 252 573 - 537
Adresse postale
Kiyovu, P.O. Box 59
KN 41/ Str 17
Kigali

Responsable:
Esther Moltie
Marie-Sophie Schwarz
Claude Butera Natabaye

Auteurs:
Astrid R.N. Haas

Design/ Mise en page:
MB Sublime
Kigali Rwanda

Crédits photo / Source:
Figure 4: Page 55: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf

Figure 6: Local Government Ratings Act - Article 37, page 15: <https://www.kcca.go.ug/uploads/acts/local%20government%20rating%20Act%202005.pdf>

Kigali 2025

Liste des abréviations

CAMA: Computer-Aided Mass Appraisal

CEPACs: Certificates of Additional Potential of Construction Bonds

CoK: City of Kigali

FAR: Floor to Area Ratio

GIS: Geographic Information System

IRPV: Institute of Real Property Valuers

LAIS: Land Administration Information System

LTRP: Land Tenure Regularization Program

MINICOFIN: Ministry of Finance and Economic Planning

NLA: National Land Authority

NST: National Strategies for Transformation

OSC: One Stop Center

RHA: Rwanda Housing Authority

RLGTMIS: Rwanda Automated Local Government Taxes Management System

RRA: Rwanda Revenue Authority

RWF: Rwandan Francs

TBD: To Be Determined

TIN: Tax Identification Number

UPI: Unique Parcel Identifier

Table des matières

Liste des abréviations.....	iii
Introduction.....	1
Primes à la densité et zonage d'inclusion.....	5
Le contexte rwandais.....	7
Le lien avec les logements abordables	8
Recommandations.....	10
Recomposition foncière	12
Le contexte rwandais.....	13
Le lien avec les logements abordables	14
Recommandations.....	16
Taxe foncière récurrente	18
Le contexte rwandais.....	19
Le lien avec les logements abordables	21
Recommandations.....	23
Conclusion.....	24
Bibliographie.....	25
Récupération des plus-values foncières au Rwanda	25
Études de cas au Brésil et en Colombie.....	26
Étude de cas en Afrique du Sud	26
Étude de cas en République de Corée	26
Étude de cas à Taiwan.....	26
Étude de cas en Thaïlande.....	27
Étude de cas en Ouganda	27

Introduction

Le Rwanda connaît l'un des processus d'urbanisation les plus rapides d'Afrique. Entre 2002 et 2022, la part de la population urbaine est passée de 9 % à 27,9 %. D'ici à 2050, ce chiffre devrait atteindre 70 %. En effet, conformément à sa Vision 2050, le gouvernement s'est fixé l'objectif ambitieux de transformer le Rwanda en un pays à revenu intermédiaire d'ici à 2035 et en un pays à revenu élevé d'ici à 2050. À cette fin, il applique ses stratégies nationales de transformation (National Strategies for Transformation, NST1 et NST2). Selon cette Vision, les villes jouent un rôle essentiel en tant que moteurs de croissance économique. Toutefois, l'urbanisation accélérée a devancé les efforts de planification et entraîné de gros problèmes de logement, d'infrastructures et de gestion de l'utilisation des terres.

Au Rwanda, le déficit actuel en logement est estimé à plus de deux millions d'unités de logement, un chiffre qui augmente chaque année. En effet, l'offre ne parvient pas à répondre à la demande en raison de différents facteurs, notamment les coûts élevés de construction dus au fait que le secteur importe ses matériaux de construction. En outre, le financement est difficile, car les taux d'intérêt moyens des prêts hypothécaires se situent à 18 %. Cette situation a fait grimper les prix des unités individuelles et les rendus prohibitifs, empêchant ainsi la plupart des ménages d'accéder à la propriété, même concernant les logements sur le marché.

Le système rwandais d'aménagement du territoire est confronté à plusieurs difficultés. Alors que les droits fonciers sont clairement définis et que l'occupation illégale est rare, les plans directeurs urbains ne sont généralement pas coordonnés avec les actions de planification locale à l'échelon des quartiers. Cette déconnexion entraîne une utilisation inefficace des terres et contribue à l'étalement urbain. À cet égard, il est intéressant de signaler l'exemple de l'expansion de certains quartiers de Kigali, qui se caractérise par des logements de plain-pied construits sur des parcelles individuelles. Cette configuration a pour effet d'utiliser des terres précieuses, mais aussi d'accroître les coûts de fourniture d'infrastructures publiques de base, car des zones plus étendues nécessitent des investissements plus importants pour garantir les services. Le Rwanda étant un petit pays où les terres sont limitées, le gouvernement entend mettre l'accent sur une stratégie de densification pour remédier à ses problèmes de logement. Toutefois, le changement climatique et les contraintes topographiques compliquent encore davantage le développement urbain. Sur le terrain vallonné du pays, des précipitations de plus en plus intenses ont provoqué des glissements de terrain et des crues dans des zones urbaines. Certaines parcelles sont ainsi devenues impropre à la construction, tandis que des populations vulnérables se sont trouvées exposées à des risques importants.

De surcroît, le pays ne compte actuellement pas de grand secteur formel du logement locatif social, les politiques du logement continuant de privilégier l'accession à la propriété. Par conséquent, le marché immobilier rwandais ne produit pas encore suffisamment d'unités de logement abordables et de nombreux citadins louent des logements précaires, souvent situés dans des quartiers informels et dépourvus d'infrastructures et de services appropriés. Selon les estimations actuelles, les quartiers informels couvrent environ 40 km² du territoire de Kigali – soit près de 5 % de la surface de la ville – et abritent plus de 60 % des logements urbains. Les accès à l'assainissement (49 %) et à l'eau potable (83 %) y sont insuffisants. Lorsque des infrastructures sont finalement mises en place dans ces zones, les prix des terrains tendent à augmenter, entraînant une gentrification et un renforcement des inégalités, puisque les ménages pauvres sont alors déplacés.

Mobiliser les plus-values foncières au service du logement abordable

En dépit de ces difficultés, le Rwanda a réalisé des progrès notables, en particulier dans le cadre de son programme de régularisation du régime foncier (Land Tenure Regularization Program, LTRP). En 2013, le programme avait dressé un état des lieux complet de toutes les parcelles et leur avait attribué des titres, afin de favoriser les transactions foncières formelles et de permettre un suivi efficace. Le programme a mis en place pour les propriétaires fonciers privés des titres à bail, appuyés par des accords avec des notaires privés et par la création d'un système centralisé d'information sur l'administration des terres (Land Administration Information System, LAIS) afin d'enregistrer les transactions. Ces réformes ont permis d'améliorer la transparence, de rationaliser la gestion des biens fonciers et de jeter les bases requises pour exploiter des instruments de récupération des plus-values foncières, une pratique beaucoup plus répandue au Rwanda que dans bien d'autres contextes africains où les droits fonciers demeurent contestés.

L'un des facteurs qui freinent cette progression est le nombre limité de terrains publics actuellement disponibles pour y réaliser directement des projets de logements publics et d'infrastructures. Cette contrainte impose d'adopter des approches innovantes pour mobiliser des terrains privés et exploiter efficacement les outils de récupération des plus-values foncières, afin de répondre aux besoins de la population. La récupération stratégique des plus-values foncières permettrait au Rwanda de transformer son secteur du logement abordable en un vecteur de développement urbain durable et inclusif. Pour atteindre cet objectif, il convient d'utiliser divers instruments de récupération des plus-values foncières, qui collectent les plus-values dues à l'action des pouvoirs publics et les redistribuent à des fins d'intérêt général.

Le Rwanda dispose d'un atout important, car ses cadres juridiques prévoient déjà de nombreux instruments de récupération des plus-values foncières, ce qui signifie que des bases solides sont déjà jetées pour leur application. Ces instruments, basés sur une redevance ou sur des incitations, peuvent contribuer à répondre à la demande de logements adéquats, soit par l'augmentation du parc de logements abordables, soit par l'extension de l'offre de terrains exploitables. Les instruments basés sur des incitations, généralement axés sur la planification de l'utilisation des terres, sont particulièrement efficaces pour accroître le parc de logements. Quant aux instruments basés sur une redevance, ils permettent essentiellement d'augmenter les recettes des villes ou des districts. Ces ressources supplémentaires peuvent ensuite être réinvesties dans des infrastructures et des services en vue de développer des parcelles. **La figure 1** présente une synthèse de tous les instruments actuellement intégrés dans la législation rwandaise, assortis de références à leur fondement juridique. Malgré le potentiel qu'offrent ces instruments, leur application systématique reste limitée. Avec l'accélération de l'urbanisation, l'intégration de ces instruments dans les stratégies relatives à la planification urbaine et aux logements sera déterminante pour répondre aux difficultés du Rwanda tout en libérant son plein potentiel.

Entre octobre et décembre 2024, des entretiens approfondis ont été menés avec des experts des secteurs public et privé qui travaillaient sur ces instruments en vue d'offrir davantage de logements abordables. En outre, un atelier sur la récupération des plus-values foncières a été organisé à Kigali en novembre 2024 pour recueillir des informations. Ces deux initiatives ont permis d'identifier les trois instruments qui seraient les plus prometteurs dans l'optique d'une réforme visant à renforcer leur application.

- 1. Primes à la densité et zonage d'inclusion :** ces deux instruments figurent dans le code de planification urbaine et les règles de zonage (Urban Planning Code and Zoning Regulations) de la ville de Kigali, mais aucun des deux n'est actuellement appliqué.
- 2. Recomposition foncière :** des propriétaires fonciers appliquent déjà cet instrument dans la ville de Kigali et dans certains districts. En outre, le service foncier national (National Land Authority, NLA) rédige actuellement des instructions pour appuyer et développer les pratiques existantes.

3. Taxe foncière récurrente : l'administration fiscale rwandaise (Rwanda Revenue Authority, RRA) utilise et applique déjà cet instrument avec succès dans tout le pays. En outre, de récentes révisions juridiques, ainsi que la transition en cours vers un processus d'évaluation de masse assisté par ordinateur (Computer-Aided Mass Assessment, CAMA), ont permis d'améliorer sa mise en œuvre. Cette taxe étant décentralisée, les recettes sont attribuées à la ville de Kigali et aux districts, mais à l'heure actuelle, aucune disposition n'établit de lien entre les recettes de la taxe foncière et les dépenses relatives aux infrastructures et aux services publics locaux.

Dans la présente note d'orientation, l'auteure explore le potentiel de divers instruments de récupération des plus-values foncières et compare la manière dont ils sont utilisés dans le monde avec celle pratiquée actuellement au Rwanda. En s'appuyant sur des études de cas concernant des villes du monde entier, elle évalue les possibilités d'améliorer ces instruments pour offrir davantage de logements abordables. Ces études de cas ne se bornent pas à illustrer des applications réussies de ces instruments, elles en signalent les limites et les leçons de prudence à tirer. Il est important de souligner que ces exemples n'ont pas vocation à servir de modèle contraignant pour le Rwanda. Au contraire, la réussite de la mise en œuvre des instruments de récupération des plus-values foncières suppose de les adapter au contexte local. Néanmoins, ces exemples montrent le potentiel que de tels outils pourraient représenter pour le Rwanda, notamment si de nouvelles réformes visant à favoriser leur mise en œuvre devaient être adoptées.

	Existe dans les lois, politiques ou réglementations? Oui / Non / Indirectement	Quelle est l'institution responsable?	Est utilisé dans la pratique?	Est adapté aux zones de croissance ou de non-croissance urbaines?	Génère directement des recettes? ?	Flux de recettes unique ou récurrent?	Impact direct sur l'offre de logements abordables?	
Basé sur une redevance	Taxes foncières récurrentes	Oui	Ville de Kigali, districts, Rwanda Revenue Authority	Oui	Croissance et non-croissance	Oui	Récurrent	Non
	Taxes et redevances sur le sol	Oui	National Land Authority, Rwanda Revenue Authority	Oui	Croissance et non-croissance	Oui	Récurrent	Peut-être
	Taxes de dénaturation de l'environnement	Indirectement	Ville de Kigali et districts	Oui, à petite échelle	Croissance	Oui	Unique	Non
Basé sur des incitations	Prime à la densité	Oui (réglementations)	Ville de Kigali	À déterminer	Croissance	Oui	Unique	Oui
	Zonage d'inclusion	Oui (réglementations)	Ville de Kigali et Rwanda Housing Authority	Non	Croissance			Oui
	Transfert de droits de construction	Oui (réglementations)	Ville de Kigali i	Non	Croissance	Non		Oui
	Recomposition foncière	Oui	Ville de Kigali et districts	Oui	Croissance et non-croissance	Non	Non	Non

Figure 1 – Tour d'horizon des mécanismes de récupération des plus-values foncières prévus dans la législation rwandaise

Primes à la densité et zonage d'inclusion

Les primes à la densité sont un outil polyvalent, utilisé par les administrations des villes et des districts pour encourager la densification urbaine tout en récupérant les plus-values foncières à des fins d'intérêt général. Elles consistent à autoriser les promoteurs immobiliers à déroger aux règles de zonage relatives au coefficient d'occupation du sol (floor-to-area ratio, FAR) permises dans une zone et à construire des bâtiments plus denses en contrepartie de contributions financières ou d'investissements dans des infrastructures publiques. L'une des formes de valeur que ce processus permet d'exploiter est les droits relatifs à la propriété du dessus, qui portent sur l'espace qui se trouve au-dessus du sol. Les droits relatifs à la propriété du dessus sont considérés comme des droits publics, car la possibilité de construire au-delà des limites de hauteur fixées par le zonage est un privilège que seul le gouvernement peut accorder. Il s'agit donc d'une ressource publique. Par conséquent, le fait de faire payer des droits relatifs à la propriété du dessus au moyen de primes à la densité est une forme de récupération des plus-values foncières, car cela permet aux gouvernements de récupérer une partie de la valeur créée grâce à l'octroi de ces droits de construction supplémentaires et de réinvestir les recettes perçues dans des projets d'intérêt général (voir **Figure 2**)

Prime à la densité

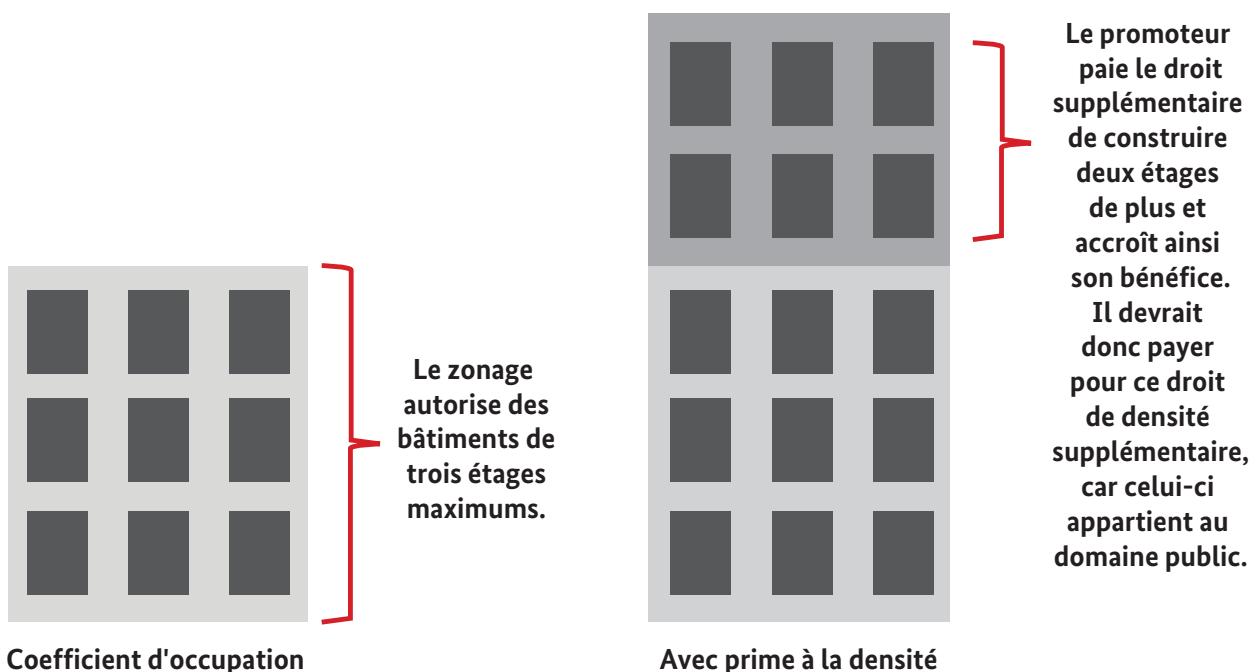


Figure 2 – Schéma de fonctionnement des primes à la densité

Le recours aux primes à la densité est une approche susceptible de favoriser la croissance urbaine durable, par la promotion de l'utilisation efficace des terres, par le financement de biens publics et par le traitement de problèmes urbains essentiels tels que les pénuries de logements abordables. En pratique, les promoteurs peuvent être tenus de payer des redevances que les gouvernements réinvestissent dans des services publics, ou bien d'intégrer directement dans leur projet des aménagements tels que des logements abordables. Dans les cas où les gouvernements œuvrent à la promotion du développement d'unités de logement à un coût plus abordable, les primes à la densité sont souvent associées à des politiques de zonage d'inclusion, qui imposent de prévoir des habitations à revenus mixtes en échange de la densité supplémentaire autorisée. Dans la pratique, cela signifie qu'un promoteur sera autorisé à construire un certain nombre d'unités résidentielles qu'il sera libre de mettre en vente ou en location aux prix du marché. Toutefois, pour obtenir cette autorisation, il devra prévoir un certain nombre ou un

pourcentage d'unités, dans la même propriété ou à proximité, qui seront mises en vente ou en location aux prix inférieurs au marché fixés par le gouvernement, afin d'accroître l'offre de logements abordables (voir **Figure 3**).

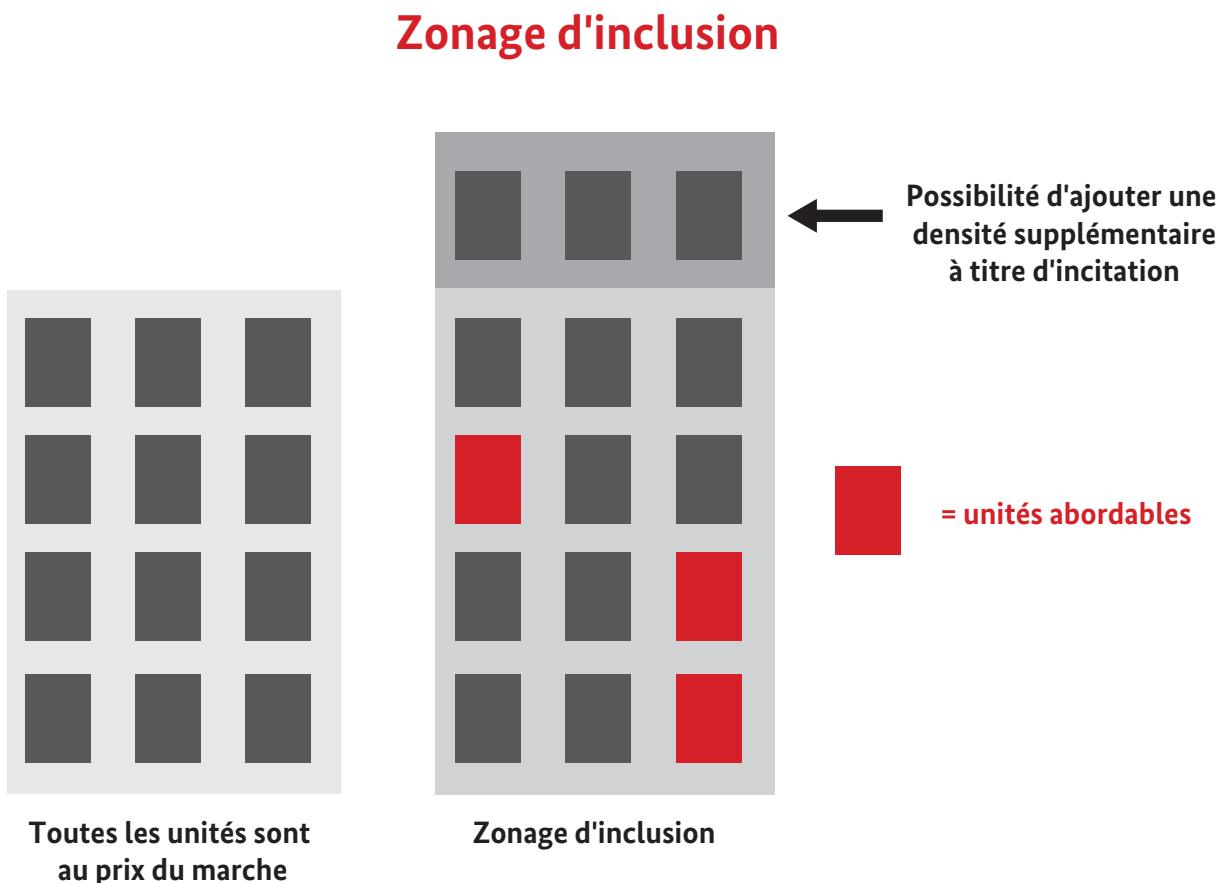


Figure 3 – Schéma de fonctionnement du zonage d'inclusion

L'efficacité des primes à la densité et des politiques de zonage d'inclusion dépend des conditions du marché immobilier, car il faut suffisamment de demande pour construire au-delà de la densité prévue. Les promoteurs ne demanderont une densité supplémentaire que si la demande est suffisante et s'il y a des perspectives de profits intéressants. Cet élément est particulièrement important lorsque la prime impose aux promoteurs d'intégrer des logements abordables, qui risquent de générer moins de profits. Ainsi, les primes à la densité ont tendance à donner les meilleurs résultats dans les zones urbaines en rapide expansion, où les marchés immobiliers sont dynamiques où la croissance économique et démographique alimente la demande en projets immobiliers plus denses.

La mise en place de primes à la densité nécessite une planification soigneuse et un cadre solide. Dans un premier temps, il convient de dresser un état des lieux au moyen de plans d'utilisation des terres opposables, qui énoncent les règles de zonage et fixent des densités maximales pour différentes zones. En outre, les villes ou les districts doivent être habilités à approuver des dérogations à ces plans de manière transparente et équitable. Pour que le système fonctionne correctement, les gouvernements doivent définir la valeur de densité supplémentaire appropriée, soit en termes financiers soit en termes d'intérêt général équivalent. Si la densité est sous-évaluée, les gouvernements risquent de perdre des recettes potentielles ou de renoncer à une possibilité de créer des unités de logements. En revanche, si la prime à la densité est surévaluée, les promoteurs peuvent décider d'abandonner complètement leur projet de construction. Ainsi, l'évaluation de ces primes à la densité peut s'avérer très difficile.

En plus des éléments de réglementation et d'évaluation, il importe de prendre en compte et de bien examiner le fait que la hausse de la densité entraîne des coûts supplémentaires pour les gouvernements. En effet, ils doivent anticiper la demande en infrastructures qui découle de densités plus fortes. Dans le cas des primes à la densité basées sur une redevance, il serait stratégiquement souhaitable de réinvestir une partie des recettes dans le développement de réseaux d'infrastructures, afin de desservir le parc immobilier et les populations supplémentaires. De même, lorsque les promoteurs fournissent des unités de logement supplémentaires en contrepartie de primes à la densité, les gouvernements doivent impérativement s'assurer que les zones concernées disposent d'infrastructures et de services adéquats. Cet aspect est essentiel pour préserver la qualité du site et l'adéquation générale des logements fournis.

Le contexte rwandais

Étant donné que les primes à la densité et le zonage d'inclusion donnent les meilleurs résultats dans les zones connaissant une croissance rapide, la ville de Kigali est la mieux indiquée pour mettre en œuvre ces instruments dans le contexte rwandais. De surcroît, les primes à la densité et le zonage d'inclusion sont expressément mentionnés dans le code de planification urbaine et les règles de zonage de la ville de Kigali. Selon ces règles, les promoteurs sont tenus de consacrer 15 % des nouvelles unités de logement à des logements abordables et 10 % à des logements sans obstacles, afin de garantir l'accessibilité universelle. Les unités de logement abordables peuvent être conçues soit pour la vente soit pour la location, avec des loyers ou des prix de vente plafonnés pendant une durée de dix ans afin de préserver leur coût abordable et d'éviter une conversion immédiate aux prix du marché. En outre, les règles de zonage autorisent la ville de Kigali à proposer des incitations, comme des coefficients d'occupation du sol plus élevés, pour les projets qui correspondent aux objectifs de planification urbaine, notamment la promotion des pratiques de construction écologique. Les promoteurs intéressés déposent une demande auprès du centre de services intégrés (One Stop Centre, OSC), qui examine les propositions et les transmet au comité exécutif de la ville et au conseil municipal pour approbation finale. Ce processus garantit la cohérence du projet avec d'autres objectifs de planification urbaine plus vastes tout en optimisant l'examen des projets et la prise de décisions.

Malgré ces dispositions réglementaires, les primes à la densité et le zonage d'inclusion demeurent sous-utilisés à Kigali. Bien que la demande de construire au-delà des coefficients d'occupation du sol définis dans le zonage soit forte dans de nombreux quartiers de la ville, les promoteurs négocient généralement une densité supplémentaire sans fournir de contributions financières ou de logements abordables. Dans ce contexte, la ville de Kigali approuve souvent les permis de construire, car elle ne souhaite pas décourager les projets immobiliers face à l'urgence de densifier les zones urbaines et de fournir des logements. De plus, le prix des permis de construire n'est pas indexé sur la taille de la structure, ce qui signifie que même le processus d'attribution de ces autorisations ne permet pas à la ville de récupérer la valeur potentielle des droits relatifs à la propriété du dessus dans ces projets.

Dans certains cas, pour encourager les promoteurs à construire des logements à un coût abordable, le gouvernement leur accorde non seulement une densité supplémentaire à titre gracieux, mais aussi des terrains et des infrastructures de base. Cette approche a, certes, stimulé le développement immobilier, mais elle soulève des préoccupations quant aux occasions manquées de récupérer les plus-values foncières et de développer des solutions de logement abordable. La plupart des unités produites en application de ces accords demeurent hors de prix pour la majorité de la population. De surcroît, les recettes financières liées aux plus-values foncières profitent essentiellement aux promoteurs. Selon certaines estimations, les marges de profit à Kigali atteignent 30 à 45 %, mais ces chiffres n'ont pas pu être vérifiés. Par conséquent, en l'absence de redevances structurées, ou faute d'appliquer les dispositions réglementaires relatives à la fourniture de logements abordables, le gouvernement éprouve des difficultés à garantir que ces projets immobiliers génèrent des recettes ou des avantages d'intérêt général.

Le lien avec les logements abordables

L'évaluation de droits relatifs à la propriété du dessus supplémentaires, au-delà de ce que prévoit le coefficient d'occupation du sol en vigueur dans la zone, peut s'avérer une tâche complexe, en particulier lorsque la demande de densité est incertaine. La ville de São Paulo a trouvé une solution innovante pour régler ce problème en mettant en place des certificats de potentiel supplémentaire de construction (Certificates of Additional Potential of Construction Bonds, CEPAC). Introduits pour la première fois en 1995, les CEPAC attestent que les droits relatifs à la propriété du dessus supplémentaires, comme la plus-value générée au moyen du zonage, représentent une valeur publique et qu'à ce titre, ils devraient générer des recettes au profit de l'intérêt général au lieu d'être accordés gratuitement. Afin de fixer le prix de cette densité supplémentaire, São Paulo a opté pour un système de vente aux enchères où les promoteurs font des offres pour acheter des CEPAC. Chaque CEPAC correspond à un mètre carré de droits de construction supplémentaires et afin de garantir la transparence et le respect des règles, les enchères sont menées par la Bourse du Brésil. Au lieu de mettre tous les certificats sur le marché simultanément, São Paulo régule l'émission des CEPAC afin de prendre en compte l'évolution de la demande et de la valeur, optimisant ainsi leur potentiel financier. En outre, les informations sur les ventes aux enchères, les prix atteints et l'utilisation des recettes tirées des CEPAC sont rendues publiques.

CEPACS Authorized for the Água Espraiada UO, São Paulo, through January 31, 2013

Authorized Distributions by CVM	CEPACS	US\$	US\$ per CEPAC (average)
14/7/2004	299,368	51,404,360	172
10/1/2007	317,781	65,304,996	206
23/12/2008	186,740	103,640,520	555
5/9/2008	1,099,880	386,461,945	351
9/2/2012	1,360,338	865,676,658	636
Total	3,263,907	1,447,488,659	443
Private Offers	127,092	25,664,266	202
Grand Total	3,390,999	1,473,152,925	434

Figure 4 – Recettes générées par les CEPAC du projet Água Espraiada (source : Smolka 2013)

On trouve un exemple réussi d'utilisation des CEPAC dans la région de Água Espraiada, dans le cadre du projet « Operação Urbana Consorciada Água Espraiada ». Entre 2004 et 2012, environ 3 millions de CEPAC (soit l'équivalent de 3 millions de mètres carrés de surface de plancher supplémentaire) ont été mis aux enchères concernant une zone urbaine de 500 hectares.

Les CEPAC ont été vendus à des prix allant de 172 à 636 dollars par unité et ont généré une recette de 1,5 milliard de dollars (voir Figure 4). Ces ressources ont été affectées à un fonds de développement précis, puis réinvesties dans des travaux de modernisation d'infrastructures dans la zone, notamment la construction d'un pont à haubans, l'élargissement de routes et l'aménagement de parcs publics. À Curitiba, une autre ville brésilienne, les CEPAC ont été utilisés de la même manière, pour transformer une route nationale en une avenue citadine, dans le but de faciliter le développement du système urbain de transport rapide par autobus. L'offre de transports ainsi améliorée a favorisé la poursuite de la densification et la hausse du nombre de logements dans la zone.

L'une des caractéristiques essentielles des CEPAC est l'obligation de réinvestir directement les recettes qu'ils génèrent dans des infrastructures et des services publics pour les zones où une densité supplémentaire est autorisée. Cette obligation crée une boucle de rétroaction, dans laquelle les promoteurs savent que leurs projets immobiliers bénéficieront de meilleures infrastructures publiques, ce qui rend l'investissement dans les CEPAC d'autant plus intéressant. En outre, le gouvernement peut gérer la densité supplémentaire créée au moyen du coefficient d'occupation du sol qui a été vendu. Comme les promoteurs savent que le gouvernement est tenu d'investir ces fonds dans des infrastructures publiques qui vont accroître la valeur de la zone, cela crée une spéculation autour des CEPAC qui fait grimper leurs prix et génère ainsi encore plus de recettes pour les investissements dans les infrastructures.

Toutefois, si les CEPAC ont démontré toute leur efficacité pour moderniser des quartiers et libérer des terrains pour des projets immobiliers, ils peinent à garantir la fourniture de logements abordables. Les prix élevés que les promoteurs payent lors des ventes aux enchères les incitent à récupérer leur mise au moyen de projets immobiliers haut de gamme, ce qui signifie que les logements abordables présentent moins d'attrait financier. Pour remédier à cette situation, il faut impérativement ajouter des mécanismes supplémentaires, comme le zonage d'inclusion, pour que la hausse de la densité se traduise par une offre de logements abordables.

La municipalité de Stellenbosch, en Afrique du Sud, a récemment adopté un modèle de politique en ce sens. En mai 2023, la ville a approuvé sa politique en matière de zonage d'inclusion pour s'attaquer directement à sa crise du logement abordable. Comme toutes les villes sud-africaines, Stellenbosch se caractérise non seulement par une faible offre d'unités de logement abordables, mais aussi par une persistance de la ségrégation spatiale héritée de l'apartheid. Les politiques de cette époque ont directement entraîné une inégalité d'accès aux terrains bien situés et aux aménagements urbains. Par conséquent, la politique de Stellenbosch en matière de zonage d'inclusion vise non seulement à accroître le nombre d'unités abordables, mais aussi à favoriser directement l'émergence de communautés intégrées à revenus mixtes.

Avant de mettre en œuvre la politique, la ville a mené une enquête afin de définir ce qu'était un « logement abordable » dans le contexte local. Conformément aux résultats de cette enquête, la politique cible des ménages qui gagnent moins de 3 500 rands (environ 185 dollars) par mois, c'est-à-dire la catégorie qui se situe entre les ménages éligibles à l'aide publique au logement et ceux qui peuvent prétendre aux prêts hypothécaires. Cette enquête était d'autant plus cruciale que, à l'époque, la définition sud-africaine du caractère abordable dans un contexte équivalent était fondée sur un revenu mensuel moyen bien plus élevé, de 22 000 rands (environ 1 173 dollars). En outre, en plus du caractère abordable, la politique met aussi l'accent sur le caractère approprié des logements et impose que les unités de logement abordables se trouvent dans des zones dites « bien situées », c'est-à-dire bien dotées en transports et services publics. Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire de prévoir de nouveaux projets immobiliers comprenant au moins 20 unités, afin de consacrer une part d'au moins 20 % à des logements abordables dans ces zones bien situées. Ces unités peuvent être destinées à la vente ou à la location, avec un moratoire de trente ans interdisant toute modification de leur statut de logement abordable. En exigeant que les projets immobiliers résidentiels et polyvalents consacrent directement une part de leurs unités aux logements abordables, la politique vise à mettre fin aux inégalités spatiales et à promouvoir une croissance urbaine équitable. Bien que la politique de Stellenbosch demeure récente et que ses effets soient encore à évaluer, son adoption constitue d'ores et déjà une réussite. Ce résultat est le fruit d'une conception collaborative, au cours de laquelle les principaux promoteurs immobiliers et les bénéficiaires potentiels ont été associés à la compréhension des enjeux de la politique et à sa définition. En outre, cette politique a déjà incité d'autres villes, comme Le Cap, à envisager des approches similaires.

Les expériences de São Paulo et de Stellenbosch fournissent de précieux enseignements sur l'utilisation des primes à la densité et du zonage d'inclusion pour récupérer les plus-values foncières. Premièrement, les CEPAC montrent qu'il est possible de mettre en place des mécanismes transparents et axés sur le marché pour tirer parti des droits relatifs à la propriété du dessus supplémentaires et générer de solides recettes publiques. Toutefois, afin de préserver la confiance des promoteurs et du public, il est indispensable de veiller à ce que ces ressources profitent directement à la zone où elles sont générées. Deuxièmement, si les mécanismes de marché tels que les CEPAC sont efficaces pour financer des infrastructures, il convient de les compléter par des politiques telles que le zonage d'inclusion pour veiller à ce que la hausse de la densité bénéficie également aux logements abordables. Afin de promouvoir l'inclusivité et l'équité, les politiques en matière de zonage d'inclusion doivent être soigneusement adaptées aux prix considérés comme abordables dans les contextes locaux et s'inscrire dans des cadres plus vastes d'aménagement du territoire. Enfin, la collaboration avec les parties prenantes, en particulier les principaux promoteurs et les communautés bénéficiaires, est essentielle pour élaborer des politiques qui concilient la faisabilité financière et les objectifs sociaux, en veillant à ce que les mécanismes de récupération des plus-values foncières contribuent à une croissance urbaine durable et inclusive.

Recommandations

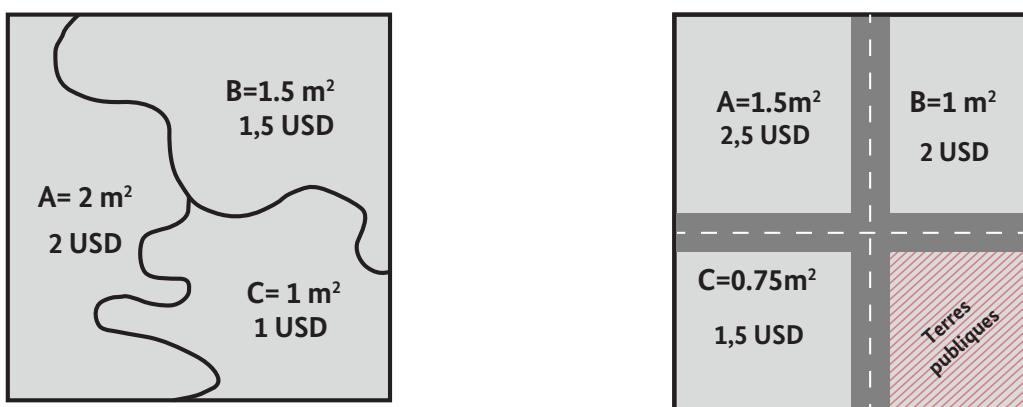
- **Tirer parti de la demande d'augmentation de la densité dans la ville de Kigali :** une simple analyse du paysage urbain de Kigali suffit à justifier la demande actuelle de construction plus dense. Bien que cette tendance ne concerne pas tous les quartiers de la ville, et que celle-ci ne la privilie pas partout, il est indispensable de mettre en place des primes à la densité pour les zones en rapide expansion, comme indiqué dans les règles en vigueur, afin de monétiser les droits relatifs à la propriété du dessus. C'est d'autant plus important que la hausse de la densité entraîne des coûts pour le gouvernement, qui est tenu de desservir la zone. À cette fin, il est nécessaire de procéder à une évaluation approfondie de toute la ville, afin de comprendre quelles sont les zones où la demande est la plus forte, quelles sont les demandes des promoteurs dans ces contextes et s'il existe une volonté d'y favoriser des projets immobiliers polyvalents. Il conviendra également de se concerter avec les promoteurs, comme expliqué au point suivant.
- **Engager un dialogue avec les promoteurs via une consultation du marché :** la ville de Kigali craint que l'obligation de s'acquitter de droits pour renforcer la densité ne dissuade certains promoteurs d'investir. Pour parer à ce risque, il importe de mener des consultations et des échanges ciblés avec des promoteurs de renom afin de mieux comprendre leurs priorités et leurs inquiétudes concernant les primes à la densité. Dans un premier temps, le gouvernement devrait concevoir un mécanisme pour déterminer les promoteurs les plus pertinents à inviter à ces réunions. Les critères de sélection pourraient notamment être le fait que des promoteurs aient déjà sollicité une augmentation de la densité pour leurs projets ou le fait qu'ils soient en train de construire des immeubles résidentiels. Ces dialogues entre le gouvernement et les promoteurs peuvent ensuite fournir des informations utiles pour concevoir des incitations qui favorisent la coopération et répondent aux préoccupations des promoteurs, tout en les informant des priorités du gouvernement rwandais en matière de logement abordable. Cette approche serait comparable à celle que la ville de Stellenbosch a adoptée pour élaborer sa politique en matière de zonage d'inclusion. Toutefois, le gouvernement doit également admettre que la priorité du secteur privé réside dans le profit et non l'optimisation du bien-être social. Pour obtenir des résultats concrets et équitables, le gouvernement devra renforcer ses capacités en matière de négociation afin de veiller à ce que les accords soient mutuellement avantageux et correspondent aux objectifs nationaux de développement urbain.

- **Mettre en place des mécanismes transparents pour fixer le prix de la densité** : bien que le régime des CEPAC à São Paulo soit une méthode perfectionnée de détermination du prix des droits relatifs à la propriété du dessus, qui n'est pas forcément transposable aux marchés financiers rwandais, il prouve que le gouvernement dispose d'autres moyens novateurs pour établir un processus de détermination des prix et fixer celui de la densité supplémentaire de manière plus transparente. La recherche d'autres méthodes de détermination des prix peut aussi être une composante de l'activité de consultation du marché menée auprès des promoteurs. La transparence et la prévisibilité dans la mise en œuvre sont des éléments essentiels. En effet, les promoteurs qui reconnaissent la rentabilité accrue des projets immobiliers plus denses seront plus enclins à participer de manière constructive au dialogue si les mécanismes sont clairs et structurés, afin de concilier les intérêts publics comme privés.
- **Renforcer l'application des règles de zonage d'inclusion** : étant donné que les règles de la ville de Kigali contiennent déjà des dispositions relatives au zonage d'inclusion, il devrait être relativement simple de les appliquer au moment où des promoteurs demandent des permis de construire. Cela jette les premières bases de réformes plus vastes tout en produisant des avantages immédiats pour les ménages à faible revenu. Toutefois, pour bien gérer ce parc immobilier, en particulier s'il est loué, le gouvernement va devoir réfléchir à la meilleure manière de procéder. Si c'est le secteur privé qui assure cette gestion, il faudra définir des règles claires et assurer un contrôle et un suivi, afin de vérifier le bon respect des normes fixées par le gouvernement. Toutefois, dans de nombreux pays, le gouvernement conserve la gestion du parc de logements publics destinés à la location et la confie à un service à même d'exploiter et d'entretenir des logements publics. Or à ce jour, le Rwanda ne dispose pas d'un tel service. Ce type de service garantirait la durabilité à long terme des programmes de logement locatif tout en préservant leur coût abordable pour les ménages à faible revenu. Il conviendrait de mener une étude plus approfondie pour déterminer laquelle de ces options serait préférable, ou s'il serait souhaitable d'en combiner plusieurs.
- **Établir des normes claires en matière de logement abordable** : pour comprendre la définition du « caractère abordable » dans le contexte rwandais et s'assurer que les règles sont adéquates, il convient de mener une étude approfondie, comme celle qui a été réalisée à Stellenbosch, afin d'établir des valeurs de référence en fonction des revenus moyens des ménages et des conditions du marché local. Ces définitions doivent impérativement couvrir à la fois l'accession à la propriété et le logement locatif. Pour le moment, la notion de caractère abordable n'est pas bien comprise, en particulier sur le marché locatif. À titre d'exemple, le modèle du projet Mpazi Housing, qui prévoit de louer une unité de 60 m² à un prix compris entre 120 000 et 150 000 francs rwandais par mois, en fonction des frais d'entretien, peut toutefois être inabordable pour des ménages qui ne gagnent pas plus de 200 000 francs rwandais par mois.

Recomposition foncière

Pour redévelopper et optimiser l'utilisation des terres, l'une des principales difficultés consiste à rassembler des parcelles fragmentées pour en faire des terrains propices à l'installation de biens publics. Les gouvernements adoptent souvent l'approche de la recomposition foncière, qui consiste à réorganiser de petites parcelles fragmentées pour obtenir une configuration plus rationnelle. Ce processus permet d'investir dans des infrastructures et des services, comme des routes, des conduites d'évacuation et des réseaux d'approvisionnement en électricité et en eau. Les propriétaires fonciers cèdent volontairement une part de leur terrain en échange de parcelles réaffectées, plus petites mais d'une valeur supérieure, car elles sont optimisées et viabilisées. Le gouvernement conserve la part restante, parfois appelée « terrain réservé », dans un double objectif : récupérer les coûts d'investissement initiaux et créer des aménagements publics tels que des écoles, des centres de soins de santé ou des parcs (voir **Figure 5**). Cette approche est un mécanisme de récupération des plus-values foncières, qui tire parti de la hausse de valeur des terres sans nécessiter de transferts monétaires directs de la part des propriétaires fonciers.

Recomposition foncière



1. Les propriétaires fonciers possèdent des terrains fragmentés où il est difficile de construire ou d'installer des infrastructures publiques.
2. La recomposition foncière, et la cession d'une part de terrain au gouvernement, permettent des investissements dans des infrastructures publiques et augmentent la valeur des terrains privés.

Figure 5 – Schéma de fonctionnement de la recomposition foncière

Le terrain réservé est aussi une source importante de revenu. Par exemple, dans une zone de Taipei, à Taiwan, des projets de recomposition foncière ont augmenté les plus-values foncières de 300 à 600 %, ce qui signifie que la vente du terrain réservé a rapporté plus de 1,4 milliard de dollars, une somme plus que suffisante pour financer les infrastructures et les services. Si de tels résultats sont exceptionnels, la vente de terrain réservé peut généralement compenser une part importante des dépenses du projet et alléger la charge financière des gouvernements. En outre, les gouvernements peuvent accroître leurs recettes en recourant à la réserve foncière, une procédure qui consiste à détenir du terrain réservé en prévision d'une future appréciation de sa valeur. De surcroît, cette plus-value créée publiquement peut être utilisée pour des infrastructures, des logements abordables ou d'autres projets d'intérêt public.

Au-delà des avantages financiers, la recomposition foncière favorise une planification urbaine rationnelle en regroupant des parcelles fragmentées et en les intégrant à des politiques de planification plus vastes, comme les plans d'occupation des sols. Les terrains ainsi reconfigurés intéressent davantage les investisseurs. Contrairement à l'expropriation, qui bien souvent est coûteuse, déstabilise la société

et entraîne des déplacements de groupes de population, la recomposition foncière devrait être volontaire et inclusive. C'est ainsi que ce processus peut limiter la réinstallation, régler des litiges liés à des revendications foncières concurrentes et faciliter le développement, tout en perturbant le moins possible la société.

La recomposition foncière est également devenue un mécanisme essentiel pour relever les défis urbains, en particulier dans les villes en forte expansion qui connaissent de graves pénuries de logements et manquent d'infrastructures. En regroupant et réorganisant les parcelles en vue d'une planification unifiée et d'une redistribution, cet outil permet aux gouvernements de libérer des terrains pour construire des unités de logement abordables, tout en conciliant équitablement les intérêts des propriétaires fonciers, des résidents et du public.

La réussite de la recomposition foncière dépend de plusieurs facteurs essentiels. En particulier, une communication efficace et l'instauration d'une relation de confiance avec les propriétaires fonciers sont des éléments déterminants pour garantir la participation volontaire. En outre, elle requiert des cadres juridiques clairs et transparents, afin d'orienter le processus et de régler les litiges, notamment dans les cas de revendications foncières concurrentes. De plus, une expertise technique en matière de planification et d'estimation urbaines est fondamentale pour réaffecter équitablement les parcelles et concevoir une infrastructure qui porte la valeur foncière au maximum. Les gouvernements doivent aussi disposer de financements initiaux pour viabiliser les parcelles, car c'est leur réorganisation associée à l'amélioration des infrastructures qui accroît leur valeur. La vente de terrain réservé ne sert qu'à récupérer, en fin de processus, les dépenses engagées. Enfin, les gouvernements doivent veiller à ce que les avantages liés à la recomposition, comme l'amélioration de l'accessibilité et la hausse des plus-values foncières, soient répartis équitablement entre les parties prenantes, y compris les groupes de population à faible revenu.

Le contexte rwandais

À Kigali, au Rwanda, la recomposition foncière s'est effectuée naturellement lorsque des propriétaires fonciers privés se sont concertés pour réorganiser leurs parcelles. Le premier cas documenté de recomposition foncière date de 2014 et concerne Nunga, dans le district de Kicukiro, c'est-à-dire la zone périphérique de la ville qui connaît une forte croissance urbaine. Les propriétaires de cette zone, d'une superficie de 62 hectares, peinaient à obtenir des permis de construire, car le terrain était dépourvu de plan d'aménagement, de parcelles correctement structurées et d'infrastructures de base, autant d'éléments indispensables à l'attribution d'un permis. Comme ils ne savaient pas quand la ville de Kigali viabiliserait leurs parcelles, les propriétaires fonciers, encouragés par les autorités du district de Kicukiro, se sont concertés pour élaborer un plan de recomposition.

Conformément à ce plan, les propriétaires fonciers de Nunga ont convenu de consacrer 26 % de leurs terres à la construction de routes, d'une largeur de 6 mètres et d'une longueur de 27 km au total. À l'époque, le prix du terrain à Nunga était estimé à environ 3 dollars par mètre carré, ce qui signifie que les propriétaires fonciers ont collectivement cédé des surfaces d'une valeur totale d'environ 486 000 dollars afin de créer ce réseau routier. Au moment du lancement de la phase de planification, les propriétaires fonciers ont aussi directement contacté des organismes d'approvisionnement en eau et en électricité qui ont accepté de viabiliser le site une fois qu'il serait planifié. En outre, un comité représentant les propriétaires fonciers a organisé la collecte de contributions d'un montant de 100 à 200 dollars par personne, en fonction de facteurs tels que l'emplacement de la parcelle et les structures existantes. Ce fonds, d'une valeur estimée entre 90 000 et 180 000 dollars, a permis de financer des coûts de projet tels que le nouvel arpantage et le nettoyage des routes, et d'indemniser les propriétaires fonciers dont les biens ont été démolis. Toutefois, ce montant a été très inférieur au budget nécessaire, estimé à 6,75 millions de dollars, pour équiper complètement la zone, notamment en routes et en services publics.

Malgré ces difficultés, les propriétaires fonciers sont parvenus à restructurer les parcelles, à susciter ainsi un intérêt considérable et à faire grimper en flèche la plus-value foncière. Toutes les parcelles ont été vendues dans les cinq ans, la plupart des transactions étant conclues au cours des trois premières années. Cette réussite a éclairé la rédaction d'instructions, sur la base des Directives de 2021 relatives à la recomposition foncière (Guidelines for Land Readjustment) que le service foncier national achève actuellement et qui sont elles-mêmes inspirées du cadre juridique allemand, établi de longue date, concernant la recomposition obligatoire des terres. À la date de janvier 2025, le projet d'instructions envisage un processus volontaire de regroupement de parcelles contigües en vue d'une planification, d'une viabilisation et d'une redistribution unifiées. Il incombe généralement aux propriétaires de lancer le projet, même si la ville de Kigali, les autorités de district ou des investisseurs privés peuvent également y participer. Les dossiers de demande doivent comporter une lettre d'un comité représentant les propriétaires fonciers, une note conceptuelle de projet, une carte de délimitation du site et les signatures des propriétaires fonciers participants. Le projet doit rassembler des représentants d'au moins 90 % de la surface totale du site et disposer de formulaires d'engagement signés par au moins 70 % des propriétaires fonciers individuels. En outre, les directives garantissent l'équité en autorisant les propriétaires de parcelles de mauvaise qualité à acheter des terres supplémentaires ou à recevoir une compensation financière.

Le processus nécessite de recruter des consultants dûment formés pour appuyer la planification, fixer les contributions et calculer la valeur des parcelles après la recomposition. La planification urbaine impose d'allouer 30 % du terrain à des espaces publics et de prévoir des parcelles d'au moins 300 mètres carrés et des routes de 9 à 12 mètres de large. Selon le projet d'instructions, les propriétaires fonciers sont tenus de fournir des ressources à la fois foncières et financières, d'un montant généralement compris entre 200 et 350 dollars, pour couvrir les frais de conseil et le coût de services de base tels que le bornage, le terrassement des routes et le drainage. Les propriétaires doivent également réservé des espaces pour les services sociaux, les autorités locales s'occupant ensuite de développer les infrastructures. Le projet d'instructions fixe un délai de deux ans pour les projets de recomposition foncière, du lancement à l'achèvement.

Néanmoins, des difficultés persistent, en particulier dans les zones où la croissance est plus faible et où une activité économique limitée et des plus-values foncières modestes ont entravé l'adoption d'un plan de recomposition foncière. De plus, l'absence de méthodes dynamiques d'estimation foncière et l'utilisation de valeurs de références nationales obsolètes datant de 2021 accentuent la réticence des districts et des propriétaires fonciers. Des inquiétudes se font également jour en matière de double imposition, lorsque la valeur des terres fournies est perçue comme plus importante que les plus-values potentielles. De plus, l'absence d'entretien des infrastructures de base, comme celles de drainage, aggrave les problèmes tels que l'érosion sur les sites de recomposition. Enfin, sur des sites déjà recomposés, comme Nunga, des observations ont montré que bien souvent, les prioritaires fonciers privés privilégient l'optimisation de leurs parcelles privées au détriment de l'allocation de terrain pour un usage public, ce qui complique le processus.

Le lien avec les logements abordables

Comme indiqué plus haut, moyennant une planification rigoureuse, la recomposition foncière peut simultanément offrir de l'espace pour des logements abordables, pour des infrastructures essentielles et pour des aménagements publics. La flexibilité de cette approche, son adaptation au contexte et sa capacité à exploiter des hausses de plus-values foncières pour financer le développement en font une stratégie efficace pour promouvoir la croissance urbaine inclusive sans dépendre dans une large mesure de fonds publics. À cet égard, la ville de Séoul, en Corée du Sud, qui a connu une urbanisation rapide entre 1960 et 1990, offre un exemple éloquent. Au cours de cette période, la population de la ville a plus que quadruplé, passant de 2,4 millions à 10,6 millions de personnes. Confronté à une grave pénurie de logements et au manque de fonds publics pour acheter des terrains aux propriétaires fonciers, le

gouvernement a opté pour une recomposition foncière dans le cadre de son plan quinquennal de développement économique. Axé sur des zones situées à distance de 5 à 15 kilomètres du centre-ville, cette recomposition foncière a eu pour objectif d'accroître l'offre de terrains pour des usages résidentiels, autoroutiers et industriels. En outre, le processus a été adapté à la ville pour tenir compte de la diversité de la valeur des terres en fonction de leur emplacement et garantir une redistribution plus équitable, au lieu d'appliquer une formule uniformisée.

À Séoul, le processus de recomposition foncière a été en grande partie autofinancé, les plus-values foncières ayant permis de vendre du terrain réservé pour couvrir les coûts de viabilisation des parcelles. Dans certains quartiers de la ville, les plus-values foncières ont été si élevées que les propriétaires fonciers ont conservé moins de 50 % de leurs parcelles d'origine tout en bénéficiant d'une nette hausse de la valeur de leur bien. En 1966, la codification formelle des pratiques de recomposition foncière a favorisé l'essor des projets de cette nature et en 1989, 461 kilomètres carrés de terrain avaient été développés dans le cadre de 480 projets menés dans 78 villes. À Séoul, ce processus a façonné près de 40 % de la zone urbaine, avec des projets individuels de 3,5 kilomètres carrés en moyenne et des délais de mise en œuvre de 9 à 10 ans.

L'un des exemples les plus remarquables de recomposition foncière à Séoul est le Plan de construction de logements du district de Yeongdong de 1972, qui a permis de construire 934 unités de logement municipales. Le service du logement de la ville a coopéré avec le service des transports pour créer des lignes d'autobus publics dans la zone, afin de veiller à ce qu'il soit correctement desservi et accessible. L'offre de transports ainsi améliorée a attiré de nouveaux projets immobiliers privés et favorisé la croissance dans le district. Dans d'autres zones de Yeongdong, les règles introduites en application de la loi de 1976 relative à la planification urbaine ont permis aux propriétaires fonciers qui participaient au projet de recomposition de demander collectivement la modification du zonage de leurs parcelles en vue de construire des appartements à grande échelle. Les propriétaires fonciers qui ont retenu cette option ont considérablement accru la valeur foncière de leurs parcelles, car celles-ci ont attiré des promoteurs désireux d'investir dans des projets résidentiels à forte densité. Au fil du temps, près d'un quart du district de Yeongdong a été transformé en zones de tours d'habitation, entraînant des effets importants sur le marché immobilier local. La transition de la zone, passée d'une configuration de maisons individuelles peu denses à des immeubles modernes à forte densité, a non seulement contribué à répondre aux besoins immobiliers de Séoul, mais a aussi redéfini le paysage urbain de la ville.

Par ailleurs, la polyvalence de la recomposition foncière a fait de cette approche un outil important pour moderniser les quartiers informels tout en limitant autant que possible les déplacements. Bangkok, la capitale de la Thaïlande, offre un exemple intéressant. Entre les années 70 et 90, le gouvernement a mené sept projets de recomposition foncière à grande échelle et relogé près de 10 000 ménages à faible revenu, tout en libérant des terrains pour la mise en place de services et pour des investissements. Ces projets ont visé des quartiers densément peuplés où il était extrêmement difficile de fournir des services essentiels. Constatant que les résidents ne disposaient pas de droits d'occupation formels, le gouvernement les a incités à créer des coopératives avec l'appui d'organisations non gouvernementales. Ces coopératives ont fait office d'intermédiaires et ont ainsi permis de mener des négociations avec les autorités et de veiller à ce que les communautés aient voix au chapitre.

Une fois les accords conclus, plusieurs autorités publiques ont coopéré pour mettre en œuvre les projets. Par exemple, l'autorité de la métropole de Bangkok (Bangkok Metropolitan Authority) a collaboré avec des prestataires de services pour aménager des ruelles, assurer l'approvisionnement en eau et en électricité et construire des centres communautaires. Dans chaque cas, les propriétaires fonciers publics et privés ont géré le terrain réservé avant que celui-ci ne soit affecté à des usages commerciaux, industriels et résidentiels. Cette approche a permis aux propriétaires fonciers de valoriser leur terrain en vue d'y effectuer des investissements, tout en offrant aux résidents informels une meilleure sécurité foncière. Au fil du temps, bon nombre de quartiers ainsi modernisés sont devenus des zones résidentielles pour les ménages à revenu intermédiaire.

L'un des enjeux majeurs de la recomposition foncière est le risque qu'il provoque une gentrification, en particulier sur les marchés immobiliers dynamiques. La formalisation des accords, la modernisation des logements et l'octroi de droits fonciers profitent souvent de manière disproportionnée aux ménages les plus aisés d'une communauté, comme cela a souvent été le cas à Bangkok. Ce phénomène se produit à la fois indirectement, car sur le plan financier, la hausse du coût de la vie et de la valeur des biens incite les ménages les plus pauvres à vendre leurs nouvelles parcelles formalisées, et directement, car l'introduction de frais de participation et la priorité souvent accordée à l'accession à la propriété plutôt qu'à la location limitent l'offre de location de courte durée. Ainsi, si les ménages les plus pauvres obtiennent dans un premier temps des titres de propriété légaux, ils ne sont bien souvent pas en mesure de payer les coûts connexes pour rester dans la communauté et sont, en définitive, contraints de vendre et de se réinstaller ailleurs.

Certaines villes ont réussi à régler ce problème. Par exemple, à Medellín, en Colombie, le projet *Pajarito Partial Plan* a montré comment la recomposition foncière pouvait soutenir l'offre de logements sociaux abordables grâce à l'intervention des autorités municipales. Le projet prévoyait notamment de réorganiser 230 hectares sur 38 parcelles, dont 87 % appartenaient à des propriétaires fonciers privés et 18 % étaient déjà développées. Après avoir réservé 30 % de la surface à l'occupation et 36 % à la protection de l'environnement, il ne restait que 6,3 hectares pour les usages résidentiel et autres. La ville a alors acheté 80 % de ce terrain pour y construire des bâtiments à forte densité, de huit étages, conçus pour fournir 100 à 238 unités de logements sociaux par structure. Afin d'éviter la spéculation, la ville a acheté les terrains aux prix du marché, sur la base de la vente volontaire. Le coût des infrastructures et des services urbains, soit environ 45 millions de dollars, a été compensé par la vente de certaines nouvelles cellules d'habitation aux prix du marché.

Les expériences de Séoul, de Bangkok et de Medellín, mettent en lumière plusieurs enseignements fondamentaux concernant le rôle que la recomposition foncière peut jouer en tant que mécanisme de récupération des plus-values foncières. Premièrement, le succès du projet dépend du contexte dans lequel il est mis en œuvre, c'est-à-dire à la fois des besoins des communautés et des exigences de la planification urbaine. Ce sont ces facteurs qui déterminent la réussite d'une redistribution et d'une planification équitables, à même de favoriser l'inclusivité et de limiter autant que possible les délogements. Deuxièmement, le projet permet de tirer parti des plus-values foncières pour financer le développement urbain sans dépendre dans une large mesure de fonds publics. Toutefois, le gouvernement doit disposer d'un financement initial pour pouvoir correctement viabiliser les parcelles recomposées. Troisièmement, afin de préserver la confiance et de remédier aux déséquilibres de pouvoir, il faut impérativement mettre en place des cadres juridiques solides, nouer le dialogue avec les communautés et garantir une gouvernance transparente. Enfin, si la recomposition foncière peut fournir un espace indispensable pour le logement abordable, le projet doit prévoir des garanties contre la gentrification, afin de veiller à ce que les populations vulnérables ne soient pas exclues des avantages liés au développement urbain.

Recommandations

- **Élargir la portée des instructions relatives à la recomposition foncière :** comme le montre le cas de Bangkok, la recomposition foncière peut être un outil puissant pour moderniser des quartiers informels. Par conséquent, il serait important d'envisager de modifier le projet d'instructions relatives à la recomposition foncière afin d'y inclure les friches urbaines et les quartiers informels, qui abritent une part importante de ménages urbains (62,6 % à l'échelon national et 79 % à Kigali). Cette extension serait conforme à la stratégie nationale relative aux sites et aux services et fournirait un cadre inclusif pour régulariser les dimensions des parcelles et moderniser les infrastructures dans ces zones.
- **Préserver la flexibilité afin que la recomposition foncière s'adapte aux contextes locaux :** le Rwanda compte différents types de sites, dans des zones de croissance ou de non-croissance, qui pourraient tirer avantage de processus de recomposition foncière. Si le projet d'instructions s'appuie à juste titre sur l'exemple de Nunga, en tant que variation locale de recomposition foncière, les instructions doivent impérativement demeurer flexibles pour répondre aux dynamiques uniques des autres sites du pays. Par exemple, les zones où les biens sont nombreux mais où les revenus sont faibles peuvent nécessiter des approches sur mesure, car dans ces régions, les propriétaires fonciers peuvent peiner à régler les frais. En outre, les sites où les opinions des différentes parties prenantes divergent peuvent nécessiter un allongement des délais, au-delà de ceux fixés dans le projet actuel. Pour garantir de bons résultats tout en respectant les normes de planification, les instructions devraient trouver un équilibre entre la fourniture d'orientations claires et la possibilité de moduler les approches pour s'adapter aux contextes et aux besoins locaux.
- **Renforcer les mécanismes de financement initial pour viabiliser les sites de recomposition foncière :** dans les projets de recomposition foncière, la hausse de la valeur des parcelles est en grande partie liée à la fourniture d'infrastructures et de services. Toutefois, dans bien des cas, les contributions des propriétaires fonciers ont été insuffisantes pour atteindre la norme requise, ce qui signifie que les infrastructures sont de mauvaise qualité et ne sont ni durables ni appropriées. Pour remédier à ce problème, le gouvernement rwandais devrait envisager des mécanismes pour financer la modernisation initiale des sites au moyen de son propre budget ou avec l'aide de partenaires de développement. Après avoir récupéré les dépenses engagées, le gouvernement pourrait créer un fonds renouvelable pour appuyer de futurs projets de recomposition foncière. La vente de terrain réservé est une approche courante à travers le monde pour récupérer des frais et ce modèle devrait être envisagé au Rwanda. Afin de mettre ce mécanisme en œuvre efficacement, il faudra impérativement renforcer les techniques d'évaluation pour estimer soigneusement les valeurs foncières avant (ex-ante) et après (ex-post) le processus de recomposition.
- **Adopter des mesures pour préserver le caractère abordable :** pour que la recomposition foncière réponde efficacement aux difficultés du Rwanda en matière de logement abordable, il est indispensable de veiller à ce que le processus soit inclusif et accessible aux ménages à faible revenu. La fourniture de garanties financières, ou d'un appui à la vente des parcelles, peut favoriser une meilleure participation, en particulier pour les propriétaires fonciers à faible revenu qui risqueraient sinon d'être exclus. Les investissements dans les infrastructures devraient privilégier les besoins des communautés à faible revenu, en veillant à ce qu'elles bénéficient de meilleurs services et d'une redistribution équitable des plus-values des parcelles viabilisées. En outre, il est indispensable de mettre en œuvre des mécanismes de régulation pour préserver le caractère abordable et empêcher la gentrification après la recomposition foncière. Des mesures telles que l'encadrement tarifaire ou les quotas peuvent contribuer à préserver l'accès des ménages à faible revenu aux parcelles viabilisées. Elles appuient ainsi les objectifs plus larges du Rwanda en matière de développement du logement abordable et de promotion de l'équité sociale.

Taxe foncière récurrente

La taxe foncière récurrente est une redevance périodique, généralement imposée annuellement, sur la valeur des terres, des bâtiments ou de l'association des deux, détenus par des individus ou des entités. Elle joue un rôle essentiel en tant que source de revenus durable pour les gouvernements, en particulier dans les contextes d'urbanisation rapide. En captant les avantages économiques du développement urbain, cette taxe permet aux gouvernements de réinvestir dans des infrastructures et des services publics essentiels. Lorsqu'elle est conçue et appliquée efficacement, la taxe foncière récurrente permet non seulement d'assurer un flux de recettes régulier mais aussi de répercuter les hausses de valeur des terres, ce qui fait d'elle un outil essentiel de récupération des plus-values foncières.

Le bon fonctionnement d'un régime d'impôt foncier dépend de plusieurs facteurs clés. Premièrement, il nécessite un solide système de gestion de l'information. Un tel système doit tenir soigneusement à jour les informations sur les emplacements des biens, leurs caractéristiques et, si possible, les coordonnées des propriétaires, car tous ces éléments sont indispensables pour estimer les biens et percevoir les taxes afférentes. En outre, il doit assurer le suivi des paiements et déceler les arriérés, afin que le processus d'imposition demeure transparent et efficace. Étant donné que les données sur les biens sont inévitablement amenées à changer, elles nécessitent impérativement des mises à jour régulières.

L'estimation est un autre élément fondamental des régimes d'impôt foncier, car elle détermine la valeur imposable des biens et donc les recettes générées. Les méthodes d'estimation traditionnelles fondées sur le marché, qui s'appuient sur des données telles que le revenu locatif ou les chiffres des ventes, sont souvent complexes. Cela entrave leur application concrète, en particulier dans les contextes où les données de marché fiables sont rares. Pour remédier à ces difficultés, des méthodes simplifiées, qui donnent tout de même une bonne représentation de certaines caractéristiques d'évaluation, offrent des solutions pratiques. Ces approches utilisent les caractéristiques observables de biens pour en estimer la valeur, tout en gardant un degré de conformité avec les principes fondés sur le marché. Les méthodes d'évaluation simplifiées ont pour effet de faciliter la mise en œuvre, mais aussi d'améliorer la transparence, en permettant aux contribuables de mieux comprendre comment sont calculées leurs taxes foncières. En outre, la technologie peut considérablement améliorer l'évaluation et la gestion globale d'un système de taxe foncière, de la création de bases de données exhaustives à la collecte et au traitement automatiques, en renforçant ainsi la précision et l'efficacité globale. Toutefois, il est important d'avoir à l'esprit que le système technologique n'est performant que s'il se fonde sur une politique et des systèmes administratifs efficaces en matière de gestion de la taxe foncière.

Étant donné que les mesures d'application peuvent être politiquement sensibles et financièrement coûteuses, il est important de favoriser l'adhésion volontaire. À cet égard, l'éducation des contribuables joue un rôle essentiel. Les gouvernements doivent communiquer clairement pourquoi des taxes foncières sont prélevées, comment les recettes sont utilisées et comment les contribuables peuvent s'acquitter de leurs obligations. La transparence est fondamentale. Par exemple, le fait de publier des informations budgétaires permet aux citoyens de visualiser les avantages directs de leurs contributions. En outre, les budgets participatifs, qui permettent aux contribuables de donner leur avis sur la hiérarchisation des dépenses publiques, peuvent renforcer le lien entre les taxes payées et les services fournis. Les initiatives en matière de réformes générales montrent régulièrement que des contribuables informés adhèrent plus volontiers au système, car ils le perçoivent comme juste et fiable.

Un autre facteur important pour accroître l'adhésion volontaire consiste à établir un lien manifeste entre les recettes de la taxe foncière et les dépenses locales visibles. Cet élément est fondamental pour favoriser un cycle positif de génération de recettes et de confiance publique. Lorsque les contribuables constatent les avantages directs de leur contribution, parce qu'ils bénéficient de meilleures routes, d'écoles, d'une gestion des déchets ou de parcs publics, ils sont plus enclins à s'acquitter de leurs obligations fiscales. Cela crée un lien tangible entre le paiement d'impôts et la prestation de services et renforce l'impression

que les taxes améliorent directement leur qualité de vie. Une meilleure adhésion accroît à son tour les recettes publiques locales et permet d'effectuer de nouveaux investissements dans les infrastructures et les services publics. Ce cercle vertueux a pour effet non seulement de stimuler la croissance économique en créant un environnement plus favorable pour les entreprises et les résidents, mais aussi de promouvoir l'équité sociale en garantissant que toutes les communautés bénéficient de meilleurs services.

Le contexte rwandais

Le régime d'impôt foncier rwandais couvre à la fois les terres et les structures bâties. Les terres y jouent un rôle essentiel en raison de leur potentiel d'appréciation de valeur. Tous les biens rwandais doivent être estimés, car même ceux qui sont occupés par leur propriétaire et sont exonérés de la part de la taxe sur le bâti restent soumis à la taxe sur le sol. Toutefois, lorsqu'il s'agit de terres agricoles, les parcelles de moins de deux hectares sont exonérées de taxe. Le régime d'impôt foncier a été introduit en application de la loi de 2018 et mis en œuvre en 2019, avant d'être modifié en 2023 pour répondre aux préoccupations du public concernant les taux élevés. Par exemple, les montants de la taxe sur le sol ont été réduits, passant de 300 à 80 francs rwandais par mètre carré, tandis que le plafond de la taxe sur le bâti a été ramené de 1 % à 0,5 % de la valeur d'un bâtiment. Des incitations supplémentaires ont été introduites, notamment des taux inférieurs pour les bâtiments à niveaux multiples, les propriétés comptant trois étages ou plus n'étant taxées qu'à 0,1 %.

Au Rwanda, ce sont les propriétaires fonciers qui évaluent eux-mêmes l'impôt foncier et le déclarent. L'entité chargée de son recouvrement, l'administration fiscale rwandaise, met actuellement en place un système d'évaluation de masse assisté par ordinateur afin de renforcer la précision de l'estimation. À cette fin, elle intègre diverses sources de données, notamment des valeurs foncières, des enregistrements de transactions, des permis de construire et des rapports d'experts. En outre, des règles de validation sont mises au point pour déceler les incohérences, notamment les auto-évaluations trop basses. L'une des difficultés qui persistent concerne le respect de la règle imposant d'enregistrer les biens à des fins fiscales, car selon les estimations, près d'un tiers des biens du pays ne sont pas encore enregistrés.

Bien que le recouvrement de l'impôt soit géré par l'administration fiscale rwandaise, les recettes de la taxe foncière sont considérées comme locales et à ce titre, elles sont directement versées aux administrations de la ville de Kigali et des districts qui décident ensuite de leur affectation. Ce système décentralisé a produit des résultats significatifs : depuis que l'administration fiscale rwandaise a commencé à recouvrer les taxes et redevances publiques locales en 2015 / 2016, les recettes ont presque triplé. Désormais, les taxes décentralisées, notamment la taxe foncière, l'impôt sur le revenu locatif et les licences commerciales offrent aux districts et à la ville de Kigali une meilleure autonomie budgétaire pour répondre aux priorités locales. Toutefois, le fait que le droit ne définit pas encore les dépenses qui peuvent être couvertes par les recettes de la taxe foncière pourrait en limiter l'utilisation stratégique.

La composante d'évaluation des terres du régime d'impôt foncier rwandais se fonde sur les valeurs foncières de référence fixées par l'institut des experts immobiliers du Rwanda (Institute of Real Property Valuers in Rwanda, IRPV). Fort de 250 professionnels certifiés, cet institut détermine ces valeurs au moyen des données du registre foncier du pays, des ventes historiques et des enquêtes sur le terrain, avec l'appui des systèmes d'information géographique (Geographic Information Systems, GIS), afin de créer des parcelles de référence propres à chaque village, assorties de valeurs foncières minimales et maximales. Ces évaluations ont plusieurs fonctions : elles orientent la détermination de compensations publiques en cas d'expropriation et elles sont utilisées par les banques pour les garanties de prêts et les garanties constituées sur un bien. Elles jouent ainsi un rôle essentiel dans l'économie rwandaise.

Néanmoins, d'importantes difficultés subsistent concernant l'évaluation des terres. En particulier, les valeurs foncières de référence n'ont pas été mises à jour depuis le dernier recensement national des valeurs foncières en 2021, ce qui signifie qu'elles ne sont actuellement pas très pertinentes, en particulier dans les contextes d'urbanisation rapide comme celui de Kigali. En outre, l'institut des experts

immobiliers du Rwanda n'a pas accès aux auto-évaluations de biens indiquées dans la base de données de l'administration fiscale rwandaise, alors que cela pourrait l'aider à vérifier ses évaluations. De surcroît, la récente introduction d'un droit de timbre sur les prix de vente a conduit à des sous-déclarations, ce qui aggrave le problème et réduit la fiabilité des données relatives aux ventes. De plus, 50 % des recettes de la taxe foncière sont concentrées sur la ville de Kigali, où la présence de biens haut de gamme, le faible nombre d'exonérations de propriétaires occupants et le grand nombre de contribuables augmentent les sommes recouvrées. En revanche, les villes secondaires et les zones qui ne connaissent pas de croissance perçoivent des recettes plus faibles et sont fortement tributaires de transferts publics pour répondre aux besoins opérationnels et de développement, ce qui souligne les disparités régionales en matière de distribution des ressources.

Bases de données d'évaluation

Trois bases de données essentielles jouent un rôle fondamental dans l'évaluation des terres et des biens :

- **Le système d'information sur l'administration des terres (Land Administration Information System, LAIS) – géré par le service foncier national** – Il s'agit du registre foncier qui intègre toutes les informations et les transactions concernant les terres. Cette base de données attribue à chaque terre un identifiant de parcelle unique (Unique Parcel Identifier, UPI) et contient notamment les renseignements suivants :
 - Coordonnées des propriétaires
 - Dimensions
 - Plans d'aménagement
 - Transferts et subdivisions
 - Changements de statut
- • **Le système rwandais de gestion automatisé des taxes locales (Rwanda Automated Local Government Taxes Management System, RLGTMS) – géré par l'administration fiscale rwandaise** – Il s'agit d'une base de données qui assure le suivi des auto-évaluations de la valeur des biens et des paiements d'impôts. Dans cette base de données, chaque propriétaire foncier imposable dispose d'un numéro d'identification fiscale unique.
- **IREMBO** – Il s'agit d'un portail public par l'intermédiaire duquel tous les services publics sont lancés, y compris les transactions foncières.

Au moment de la rédaction du présent document, les systèmes LAIS et RLGTMS sont pleinement interexploitables, ce qui permet d'associer une parcelle de terre avec son numéro d'identification fiscale. Cela signifie également que désormais, les citoyens peuvent eux-mêmes vérifier s'il y a des arriérés fiscaux sur un identifiant de parcelle unique, quel qu'il soit, avant de se lancer dans la vente d'un terrain ou d'un bien. En outre, l'intégration entre les systèmes LAIS et IREMBO a récemment débuté et devrait s'achever dans les deux mois à venir.

Le système LAIS est très actif en matière d'enregistrement des changements de propriété et de titre des terres et recense environ 3 000 nouvelles entrées par jour. Cette hausse s'explique en grande partie par la baisse significative des frais de transfert de terres, passés de 30 000 à 500 francs rwandais en 2023, en raison de la volonté du gouvernement de privilégier l'amélioration de la précision des données plutôt que la collecte de recettes. Par conséquent, le service foncier national estime que moins de 10 à 11 % des parcelles ne comportent pas d'informations à jour sur leurs propriétaires, essentiellement parce que ces derniers sont inconnus ou non enregistrés. À cet égard, la prochaine étape serait de recouper ces informations avec les systèmes d'information géographique pour visualiser les lieux où se déroulent les

differentes ventes.

Cependant, l'une des difficultés consiste à garantir la précision des informations sur les biens, et c'est à cette tâche que l'administration fiscale rwandaise s'attelle actuellement pour mettre à jour le RLGTMS. Comme les données relatives aux biens sont essentiellement fournies par les propriétaires, elles sont rarement mises à jour. Le gouvernement étudie actuellement d'autres sources de données permettant d'améliorer ce système. Par exemple, grâce à l'intégration d'IREMBO avec des bases de données existantes, le recouplement d'entrées concernant des biens et d'autres entrées concernant le règlement de services (p. ex. des factures d'approvisionnement en eau) pourrait contribuer à identifier des biens non enregistrés. Si cette interopérabilité n'est pas encore en place, des démarches sont en cours pour y parvenir.

Le système LAIS est également connecté au système d'attribution de permis de construire, géré à l'échelon de la ville de Kigali ou des districts. Cette intégration aide à repérer les parcelles en attente de permis de construire et permet de garantir le respect du plan d'aménagement urbain. Toutefois, étant donné que le système d'attribution de permis de construire est relativement nouveau, il ne peut pas encore être utilisé pour vérifier des constructions anciennes. Par conséquent, la base de données ne rend pas encore complètement compte de toutes les utilisations actuelles des terres dans le pays.

Ainsi, pour que le système LAIS dispose de toutes les données nécessaires pour appuyer la transition du Rwanda de l'auto-évaluation à l'évaluation de masse assisté par ordinateur, il faut y intégrer, en plus de l'utilisation des terres, des renseignements supplémentaires ainsi que la disponibilité d'infrastructures. À cette fin, il convient d'étendre la collecte de données et l'interopérabilité des bases de données à divers ministères, services et organismes, afin de faciliter les mises à jour du système LAIS lorsque de nouvelles infrastructures sont construites.

Pour améliorer le système d'évaluation, le ministère de la Planification a déjà élaboré un plan d'action quinquennal axé sur les points suivants :

- Développer et mettre à jour les bases de données sur les biens
- Incorporer des données sur les infrastructures
- Suivre en temps réel les changements d'utilisation des terres
- Mettre en œuvre des évaluations de masse, en commençant par les principales villes

Néanmoins, le principal facteur qui retarde la réalisation complète de ces initiatives reste les contraintes budgétaires.

Le lien avec les logements abordables

Les taxes foncières sont une source de revenus essentielle, conçue pour financer les infrastructures publiques et les services tels que l'éclairage public, la collecte de déchets, l'assainissement et l'entretien des routes. Ces services jouent un rôle fondamental pour améliorer les quartiers et garantir des logements adéquats. Toutefois, pour que les taxes foncières produisent de tels avantages, il importe que des règles indiquent clairement comment ces recettes doivent être allouées et dépensées. L'Ouganda offre un exemple de cette clarté. Dans ce pays, en application de la Constitution et de la loi de 1997 sur les autorités locales (Local Governments Act), la gouvernance est décentralisée et les autorités locales sont responsables de la prestation de certains services. En outre, la loi de 2005 sur l'évaluation des autorités locales (Local Government Rating Act) impose expressément de consacrer les recettes des taxes foncières à des améliorations locales.

Kampala fournit un exemple de la manière dont les hausses des recettes des taxes foncières peuvent être affectées pour améliorer les prestations de services des infrastructures locales. Entre l'exercice budgétaire de 2004 / 2005 et celui de 2015 / 2016, les recettes des taxes foncières ont été multipliées par quatre sans que la législation nationale soit modifiée, et ce malgré les exonérations des biens occupés par leurs propriétaires. Cette réussite s'explique par de constantes améliorations des politiques fiscales locales et de leur gestion, appuyées par des programmes de réforme pluriannuels financés par des donateurs. Les facteurs décisifs ont notamment été le recrutement de personnel qualifié et correctement rémunéré, un appui politique solide et la création de bases de données et de cadastres fiables. Une communication sur mesure avec les contribuables et une analyse institutionnalisée des recettes ont permis de perfectionner la formulation de la politique et le recouvrement de l'impôt.

PART VI—MISCELLANEOUS.

37. Property Tax Fund

(1) A local government shall establish and administer a Property Tax Fund which shall be separate from the other funds of the local government.

(2) All moneys collected from property tax shall be deposited on the account of the Fund and, subject to subsection (3), shall not be expended except for providing services such as road construction and maintenance, street lighting anti-malarial drains, garbage collection, physical planning and such other services required by the tax payers within their areas.

(3) The Minister shall prescribe a percentage from the property tax collected in a year that may be spent by a local government on administrative matters, but in any case the percentage left for tax payers' services shall not be less than seventy five percent (75%).

(4) Property owners and occupants in any locality may form themselves into rate payers association to oversee the provision and delivery of service under subsection (2).

Figure 8 – Extrait de la loi ougandaise de 2005 sur l'imposition foncière locale

Comme indiqué plus haut, la loi de 2005 sur l'évaluation des autorités locales souligne l'importance des recettes des taxes foncières en imposant aux autorités locales de les déposer dans des fonds distincts (voir **Figure 8**). Ces fonds sont spécialement destinés à financer des infrastructures et des services locaux, comme la construction de routes, le drainage et la collecte de déchets, les coûts administratifs étant plafonnés à 25 % des recettes totales. Bien que cette disposition ne soit pas encore complètement appliquée par toutes les autorités locales, y compris Kampala, elle a permis de s'assurer qu'une partie des hausses de recettes dues aux réformes menées à Kampala soient affectées à la prestation de services. Pendant la période de réforme, les politiques en matière de gestion des hausses des recettes ont contribué à accroître la part de recettes propres allouées aux infrastructures et services publics, qui est passée ainsi de moins de 20 % à 32 %, l'accent étant mis sur l'entretien des infrastructures essentielles. Afin d'améliorer la transparence et de gagner la confiance des contribuables, les autorités municipales ont publié des synthèses des recettes locales et de leur affectation, en mettant en lumière les investissements effectués dans les infrastructures.

Au moment de l'exercice budgétaire de 2018/2019, les recettes des taxes foncières avaient tellement augmenté qu'elles représentaient plus d'un tiers des recettes propres de Kampala. Toutefois, des difficultés persistent, en particulier le fait que la charge des taxes foncières se trouve indirectement transférée aux locataires en raison des hausses de loyers. L'équilibre est difficile à trouver entre le financement de services essentiels et la préservation de l'offre de logements abordables. En outre, les contribuables de Kampala se sont dits préoccupés par le problème de « double imposition », car ils sont imposés à la fois sur le revenu locatif par l'administration fiscale ougandaise (Uganda Revenue Authority) et sur leur bien foncier par les autorités municipales. Cette charge perçue pourrait peser sur l'adhésion aux règles fiscales et aggraver la difficulté à offrir des logements abordables.

L'étude de cas sur la réforme des taxes foncières à Kampala fait ressortir plusieurs enseignements importants. Premièrement, un régime d'impôt foncier bien géré peut créer une boucle de rétroaction positive, où la hausse des investissements locaux accroît la valeur des biens et génère de nouvelles recettes. Deuxièmement, une communication transparente et des dépenses ciblées en faveur de services locaux visibles sont indispensables pour gagner la confiance des contribuables et favoriser l'adhésion aux règles fiscales. Troisièmement, il convient de remédier soigneusement aux conséquences involontaires des taxes foncières, notamment à leur effet sur les locataires et sur le caractère abordable des logements, par des mesures politiques équitables, qui concilient la durabilité fiscale et l'exploitation des recettes pour financer des services locaux essentiels.

Recommendations

- **Renforcer le lien entre les recettes des taxes foncières et les dépenses locales :** afin de porter au maximum les effets des taxes foncières sur le développement et de générer ainsi suffisamment de recettes pour investir dans les infrastructures locales, il est indispensable de veiller à ce que ces recettes soient directement affectées aux dépenses locales, comme le montre l'exemple de Kampala. Cette recommandation s'applique non seulement aux taxes foncières, mais aussi plus généralement à la récupération des plus-values foncières, comme l'illustre l'exemple des CEPAC et de São Paolo. Ce lien visible peut favoriser un cycle positif, où des services et des infrastructures de meilleure qualité, financés par les taxes foncières, renforcent la confiance du public et l'incitent à adhérer aux règles fiscales. Pour agir efficacement en ce sens, il conviendra de dialoguer avec le ministère des Finances et de la Planification économique (Ministry of Finance and Economic Planning, MINECOFIN), afin d'envisager des mécanismes qui permettent d'affecter les recettes des taxes foncières à des projets locaux tout en préservant les principes plus vastes de péréquation fiscale actuellement en place.
- **Améliorer les fonctionnalités des systèmes LAIS et RLGTMS :** les projets actuels de modernisation des systèmes LAIS et RLGTMS sont l'occasion de mieux développer leur interopérabilité. En plus de recenser les propriétaires fonciers et les transactions, ce que les systèmes font désormais très bien, il convient de mettre l'accent sur l'enregistrement systématique des améliorations structurelles apportées aux terrains, fondamentales pour déterminer le montant de la taxe foncière, et sur la transition vers l'évaluation de masse assistée par ordinateur. En attendant, lorsque l'actuel système d'évaluation des biens est toujours utilisé, l'intégration des auto-évaluations avec d'autres données telles que les transactions foncières, les délivrances de permis de construire et la disponibilité d'infrastructures aiderait le gouvernement à mieux recouper les fragments d'informations disponibles, pour faire en sorte que les cotisations fiscales correspondent mieux aux caractéristiques actuelles du bien. Une fois le budget disponible, le prochain défi consistera à trouver le moyen d'assurer l'interopérabilité avec d'autres ministères, services et organismes concernés, afin que le système LAIS intègre les données actualisées sur les infrastructures pour éclairer à la fois l'administration fiscale et la prise de décision des investisseurs. En matière de partage de données, il serait également utile de transmettre les chiffres des auto-évaluations figurant dans le système RLGTMS aux agents de l'institut des experts immobiliers du Rwanda chargés de déterminer les valeurs foncières. Ils disposeraient ainsi de données supplémentaires qu'ils pourraient recouper avec leurs propres évaluations.

Conclusion

Le Rwanda est idéalement positionné pour faire office de pionnier dans la mise en œuvre de stratégies efficaces de récupération de plus-values foncières et servir de modèle à d'autres pays africains. Avec son régime foncier bien établi, un système d'information foncière en place, un cadre juridique stable et une réputation de destination attrayante pour les investissements, le Rwanda dispose de bases solides pour exploiter la récupération des plus-values foncières au profit d'initiatives indispensables en matière de logements abordables.

Malgré les progrès accomplis à ce jour, une part importante de la hausse de la valeur foncière continue de profiter à des promoteurs privés, empêchant toujours de nombreux Rwandais d'accéder à la propriété. Les actuels cadres juridiques visant à préserver le caractère abordable, comme le plafonnement des prix énoncé dans l'ordonnance du Premier ministre relative au logement abordable (Order on Affordable Housing), ne parviennent pas à répondre aux besoins des ménages à faible revenu. Si les coûts élevés des matériaux de construction et des financements entrent également en ligne de compte, la présente note d'orientation souligne que l'exploitation de mécanismes de récupération des plus-values foncières peut contribuer à combler l'écart en matière de logements abordables.

Afin de réaliser pleinement le potentiel de la récupération des plus-values foncières, le Rwanda doit s'attacher à appliquer les instruments déjà prévus par sa législation. Ce faisant, il peut veiller à ce que les avantages de l'urbanisation rapide soient équitablement distribués, en particulier auprès des communautés les plus vulnérables. Grâce à une utilisation stratégique de ces mécanismes, le Rwanda peut non seulement parvenir à un équilibre entre les recettes des projets immobiliers privés et des avantages plus vastes pour l'ensemble de la société, mais également améliorer la qualité de vie, la durabilité et l'inclusivité des villes pour les générations futures.

Bibliographie

Récupération des plus-values foncières au Rwanda

Lois, réglementations et politiques du gouvernement rwandais

- National Urbanisation Policy (2024)
- Draft Instructions of the Director General of the National Land Authority on the Planning and Development of Detailed Physical Plan - Draft Land Readjustment Guidelines (November 2024)
- Law No 48 / 2023 Determining the Sources of Revenue and Property of Decentralised Entities
- National Sites and Services Strategy (2024)
- Law No 27 / 2021 Governing Land
- Rwanda Land Reference Prices (2021)
- A Practical Guide for Conducting Participatory Land Readjustment in Rwanda (2021)
- Kigali Master Plan 2050 – Zoning Regulations (2020)
- Rwanda National Land Use Planning Guidelines (2017)
- National Informal Urban Settlement Upgrading Strategy (2016)
- Ministerial Order No 04/015 Determining Urban Planning and Building Regulations and Urban Planning Code
- Prime Minister's Instructions No 002/03 Relating to the Government Support for Affordable Housing Projects
- Law No 17 / 2010 Establishing and Organising the Real Property Valuation Profession in Rwanda

Entretiens

- Oscar Nzirera, Rwanda Local Government Association (13 novembre 2024)
- Mattias Piani et Fred Mugisha, ENABEL (14 novembre 2024)
- Maria Brandner et Hans Söderblom, Lantmäteriet (15 et 19 novembre 2024)
- John Mugisha, Rwanda Institute of Property Valuers (15 novembre 2024)
- Enrico Moriello, SKAT (25 novembre 2024)
- Julien Nsanzimana, Rwanda Institute of Urban Planners (25 novembre 2024)
- Aloys Bisengimana, National Land Authority (25 novembre 2024)
- Emmanuel Ahabwe, Frank Kamwaga et Doreen Ingabire, Rwanda National Housing Authority (26 novembre 2024)
- Solange Muhiirwa, ville de Kigali (26 novembre 2024)
- Ariane Zingiro, Francine Uwimbabazi, Theogene Murego, Ministry of Finance and Economic Planning (MINECOFIN) (26 novembre 2024)

- Grace Nishimwe et Protais Mpayimana, National Land Authority (26 novembre 2024)
- Ernest Karasira, Rwanda Revenue Authority (29 novembre 2024)
- Jack Ngarambe, Billy Ndengeingoma Servile Uwayezu, Lewis Nsengeyukuri, Ministry of Infrastructure (4 décembre 2024)
- Kaspar Kundert, GOPA (10 décembre 2024)
- Sylvain Muyombano, Theophile, NLA (25 février 2025)

Autres sources

Altair (2024) Study on the Supply of Affordable Housing through Special Purpose Vehicle (SPV) Models as well as National and International Investment and Financial Instrument and Tools.

GOPA (2022) Rwanda: Decentralisation and Good Governance – Final Report on CAMA

Landmatirät Annual Report (2023) Annual Report: *Capacity building for land management in Rwanda*. Government of Rwanda.

Mugisha, J. et al (2024) “Enabling planned urban settlements through land readjustment – A case study from Kigali, Rwanda.” *Habitat International*, Vol 154

Mugisha, J. et al (2023) “Uncovering ‘sleeping beauty’: Land readjustment for self-financing urbanisation in developing countries.” *Social Sciences and Humanities Open*, Vol 8.

Études de cas au Brésil et en Colombie

CBRE (2022) “Leilão de CEPACs da O.U. Água Espraiada”

Smolka, M. (2013) Implementing Land Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development.

Étude de cas en Afrique du Sud

Development Action Group (2024) Inclusionary Housing Practice Note

Development Action Group (2021) Bridging Divides: Building and Inclusionary Housing Policy in Cape Town.

Development Action Group (2021) Legal Aspects of Inclusionary Housing in South Africa.

Stellenbosch Municipality (2022) Housing Market Studies for Intermediate Cities / Larger Towns in the Western Cape.

Stellenbosch Municipality (2023) Stellenbosch Municipality: Inclusionary Zoning Policy

Étude de cas en République de Corée

Yeong-Hee Jang, Director, Urban Research office, Seoul Housing Corporation. Case Study: Land Readjustment in Seoul, Korea.

Étude de cas à Taiwan

Lin, T.-C., & Ding, H.-Y. (2018). “Urban land readjustment in Taiwan” in F. F. Souza,

T. Ochi, & A. Hosono (Éd.), Land readjustment: Solving urban problems through innovative approach (1re éd., p. 175 à 179). JICA Research Institute.

Étude de cas en Thaïlande

Leeruttanawisut, K. and Rabé, P. "Sengki: A Land Sharing Project in Bangkok Revisited" dans *Land Readjustment and Governance in Developing Countries* edited by Hong, Y-H and Tierney, J.

Étude de cas en Ouganda

Andema, F. and Haas, A. (2017) Efficient and Effective Municipal Tax Administration: A Case Study of Kampala Capital City Authority. International Growth Centre.

Constitution of Uganda (1995)

Kopanyi, M. and Franszen, R. (2023) "Property Taxation in Kampala, Uganda: An Analytic Case Study on a Successful Reform" *African Tax Institute Working Paper*.

Local Government Act (1997)

Local Government Rating Act (2005)

Manwaring, P. and Reagan T. (2020) *Property taxes in Kampala: Some background information*. International Growth Centre



Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Siège social:
Kiyovu, Kigali

GIZ Office (Siège social)
KN 41 ST 17
Kigali
Rwanda

Adresse postale
Kiyovu, P.O. Box 59
KN 41/ Str 17
Kigali

E giz-ruanda@giz.de
T +250 252 573 - 537