

# L'articulation du foncier et de l'immobilier

Est-ce le marché des terrains qui entraîne le marché de l'immobilier ou le marché de l'immobilier qui entraîne le marché des terrains ? De la réponse à cette question peut dépendre la validité des politiques foncières à adopter. Généralement les opérateurs et les "politiques" pensent (pour simplifier) que les logements sont chers parce que les terrains sont chers, tandis que les économistes soutiennent le contraire.

La différence d'opinion entre l'opérateur et l'économiste peut se concevoir puisque le premier parle de sa pratique quotidienne où il doit prendre des décisions en subissant les données du marché des terrains, alors que le second analyse les effets globaux des décisions de l'ensemble des opérateurs sur ce même marché. Cette divergence refléterait donc simplement la différence de point de vue qui peut légitimement exister entre une microanalyse et une macroanalyse, chacun ayant raison à sa manière.

Le désaccord entre l'économiste et le "politique" est plus gênante car tous les deux se placent normalement du même point de vue global. Il est donc impossible qu'ils aient tous les deux raisons en même temps. Or, si certaines politiques (en particulier les politiques dites « *de l'offre foncière* » conduisent toujours aux résultats inverses des objectifs annoncés et semblent donc, *a contrario*, donner raison aux économistes, d'autres politiques menées à l'échelon local parviennent au contraire à infléchir effectivement le marché des logements en agissant sur le marché des terrains, ce qui constituerait alors la preuve que le marché foncier est bien le marché directeur du marché de l'immobilier.

L'opinion défendue ici est qu'une synthèse des deux approches est possible pourvu qu'on ne traite pas indistinctement "du" marché des terrains mais qu'on distingue plusieurs marchés fonciers dont les logiques sont différentes, quitte à rechercher par ailleurs les mécanismes des interactions qui relient ces marchés entre eux.

## ***A chaque marché foncier sa logique de fonctionnement***

La typologie proposée repose sur la distinction des diverses fonctions possibles d'une acquisition foncière. Au départ une typologie de cette nature avait commencé à être élaborée pour les besoins d'un programme informatisé d'observation foncière. Il s'agissait seulement d'établir des catégories statistiques pertinentes. Puis il est apparu qu'elle permettait aussi de mener une analyse plus pertinente des politiques foncières. Quelques précisions y ont enfin été apportées en fonctions des remarques des uns et des autres, en particulier de J.P. Lacaze et J.F. Leroux.

Cette typologie n'a donc rien à voir avec les simples oppositions régionales qu'on a coutume de faire lorsqu'on parle "des" marchés fonciers pour distinguer le marché parisien de ceux de la côte d'Azur ou de la France profonde, même si ces oppositions régionales se justifient parfaitement par ailleurs.

Elle ne recouvre pas non plus la distinction qu'on fait parfois entre le marché des terrains à usage résidentiel, à usage de bureau ou à usage d'activité. Lorsque plusieurs types d'opérations sont possibles sur un même terrain, c'est normalement l'opération qui pourra supporter la plus forte charge foncière qui s'imposera par le jeu du marché et sera

réalisée ; le fait même que sur un site les bureaux puissent chasser les logements montre bien qu'il s'agit d'un unique marché des terrains à construire. Les logiques d'implantation des bureaux et des logements sont différentes, mais elles n'entraînent pas les terrains concernés dans des logiques foncières différentes.

La typologie qui suit cherche au contraire à mettre en évidence l'existence de différents *objets fonciers* qui se caractérisent *du point de vue de l'acheteur*, et obéissent à des modes de régulation spécifiques de l'offre et de la demande. On est ainsi amené à distinguer six marchés fonciers dont les deux premiers ne sont cités ici que pour mémoire.

### **1<sup>er</sup> marché.**

#### ***L'espace naturel comme bien de production.***

Le marché des terres agricoles, forêts, vignes, etc., achetées en vue de leur exploitation, est le mieux connu sur le plan statistique. C'est aussi celui qui a été le plus abondamment théorisé depuis les origines de la science économique.

Le fait que la valeur d'une terre ne se mesure plus seulement aujourd'hui à la valeur ajoutée de sa production agricole, mais à sa capacité à produire des subventions dans le cadre de la PAC, y compris des subventions pour non-usage, ne modifie pas fondamentalement la logique de base de ce marché.

### **2<sup>ème</sup> marché.**

#### ***L'espace naturel comme bien de consommation.***

Longtemps confondu avec le premier, un second marché de l'espace naturel est en train d'en émerger. C'est le marché des terrains qui ne sont pas achetés en vue d'y réaliser une production, mais pour eux-mêmes, comme des biens de consommation. Depuis longtemps, le marché un peu particulier des terrains de chasse fait typiquement partie de cette catégorie qui s'est considérablement étendue au cours des quinze dernières années sous l'influence de trois facteurs : l'effondrement de la valeur productive de l'espace naturel, l'accroissement rapide de la surface de terre agricole qu'il était possible de se payer avec un mois de salaire de citoyen (multiplié par trois en quinze ans) et la diminution continue de la rentabilité locative de la terre agricole devenue très faible, voire négative dans certains cas (l'impôt foncier serait supérieur au fermage dans un cas sur dix).

Il est donc devenu fréquent que l'acquisition de l'espace naturel n'obéisse plus ni à aucune logique agricole ni à aucune logique spéculative. C'est un espace qui, loin de rapporter de l'argent à son acquéreur, va lui en coûter. Les vieilles théories de la rente foncière parfois remises à neuf et toujours enseignées dans nos universités n'ont plus ici aucune portée. Or, on estime que ce deuxième marché est déjà devenu statistiquement plus important que le premier sur environ le quart du territoire (cf. *Etudes foncières* n°56).

### **3<sup>ème</sup> marché.**

#### ***L'espace naturel comme matière première.***

Pour l'aménageur, l'espace naturel est la matière première d'un processus de production. C'est donc à juste titre qu'on qualifie souvent de "gisement foncier" les espaces naturels voués à être urbanisés. Comme tous les marchés de matière première (pétrole), ce troisième marché est un marché beaucoup plus politique qu'économique. Aucune loi économique ne rend vraiment compte des valeurs atteintes par le gisement foncier. Le raisonnement économique permet seulement de dire que le prix minimum sera au moins

celui de la terre agricole, à un niveau ridiculement faible par rapport à la moindre valeur urbaine, et il n'y a pas d'autre maximum que celui du prix du terrain constructible (de l'ordre de trente fois plus cher que la terre agricole). La fourchette des possibilités est si largement ouverte qu'elle n'implique aucune contrainte. Ce sont en définitive les politiques d'aménagement qui décideront seules du niveau de la rente dont bénéficieront les anciens propriétaires en place.

On peut, à la limite, imaginer d'un côté une politique très stricte, à la hollandaise, qui ne laisse aucun espoir de plus-value au propriétaire, tout le différentiel entre le prix foncier agricole et le prix du terrain constructible étant mobilisé par la collectivité locale pour financer les travaux d'équipements (afin d'éviter de les faire payer par les contribuables). Tandis qu'on peut avoir à l'autre extrême une politique d'appropriation des plus-values d'urbanisation par les propriétaires, le financement des équipements étant laissé soit au bon soin des collectivités publiques, donc des contribuables, soit à la charge des opérateurs qui les répercutent sur les acquéreurs <sup>(1)</sup>. Il est intéressant de noter que la nature publique ou privée de l'opérateur n'intervient pas dans le raisonnement et n'est aucunement en jeu.

Il n'existe pas de statistique sur le marché du gisement foncier périurbain. Il varie considérablement d'une commune à l'autre en fonction des politiques d'aménagement suivies. Comme il existe 36.000 communes qui, potentiellement, disposent du pouvoir d'urbanisme, qu'elles n'ont ni les mêmes problèmes ni les mêmes options, tous les cas de figure se rencontrent.

En France, alors que dans les années 70, le renforcement de la planification territoriale avait tendu à séparer fortement les valeurs de l'espace naturel périurbain, des valeurs des terrains urbains, l'assouplissement de la planification (introduite en 1986) se greffant sur la décentralisation des pouvoirs d'urbanisme (introduite en 1983) a ouvert la voie à une renégociation permanente des zonages. Dans les localisations les plus recherchées, il en est résulté une flambée des prix. Par exemple, en périphérie parisienne, des terrains agricoles avaient encore pu être achetés ou bloqués à 8 francs le m<sup>2</sup> en 1985-1986 (seulement le double de leur valeur agricole) pour les extensions urbaines (futur Disneyland) alors qu'ils se négociaient à 100-150 francs à la fin des années 1980, avec des pointes à 300 francs à l'Ouest (plaine de Montesson à l'Ouest de La Défense), toujours pour des terres agricoles non équipées, inconstructibles, et même théoriquement non urbanisables (classées NC aux POS).

Sur le 3<sup>ème</sup> marché, les politiques foncières font donc les prix, tandis que le rythme de l'urbanisation ainsi que les politiques urbaines (régulation des densités) font les quantités mutées.

#### **4<sup>ème</sup> marché. Les terrains neufs**

Les terrains nouvellement équipés et constructibles font au contraire l'objet d'un marché très concurrentiel, soit sous forme de terrains nus achetés pour être bâtis, soit sous forme de charges foncières incorporées à des constructions nouvelles.

Le marché des nouveaux terrains urbains est l'un des moins difficiles à étudier statistiquement car les transactions y sont relativement abondantes et homogènes, particulièrement celles qui portent sur des terrains destinés à la construction de maisons individuelles.

La logique de ce marché est très proche de celle de n'importe quel marché industriel. L'aménageur se procure une matière première (sur le 3<sup>ème</sup> marché) et la transforme en cherchant à répondre au mieux à la demande solvable tout en faisant face à la concurrence des autres aménageurs publics ou privés.

Il faut noter qu'un bon aménageur n'a nullement pour objectif de produire le maximum de terrains à bâtir, mais d'en produire à un rythme épousant au plus près celui des ventes, en faisant en sorte de ne manquer aucune vente avec un minimum de stock. Il est donc amusant de voir beaucoup de DDE entretenir une statistique des lots de terrains à la vente pour mesurer "l'offre foncière", en présentant comme un signe de bonne santé ce qui n'est que l'indicateur d'une progression des invendus.

Sur le 4ème marché, la concurrence des opérateurs-vendeurs tend à ramener le niveau des prix vers le coût de fabrication des terrains (dans la composition duquel entre le prix de la matière première), puis les acheteurs font les quantités mutées, et par suite les nouvelles quantités produites.

Il arrive que des collectivités publiques interviennent sur ce marché en pratiquant des prix subventionnés par les contribuables au bénéfice de certains acquéreurs. On peut penser qu'il serait économiquement plus rationnel qu'elles interviennent sur le 3ème marché, les fonds dépensés sur un marché aussi concurrentiel que le marché des terrains neufs n'ayant aucun effet sur le prix d'équilibre même s'ils bénéficient à leurs tributaires.

### **5<sup>ème</sup> marché. Les terrains d'occasion**

Chaque année, un nombre variable de terrains qui ont déjà un usage urbain sont achetés pour être libérés (démolis) et reconstruits. Ils font l'objet d'un marché qui a des similitudes avec le 3ème marché dans la mesure où il s'agit d'une autre sorte de gisement foncier. Mais à la différence du 3ème marché où la valeur économique de l'usage actuel des terrains est négligeable par rapport à l'usage futur et où les prétentions du vendeur ne dépendent que des plus-values d'anticipation, le 5ème marché porte sur des terrains dont l'usage actuel présente une valeur économique non négligeable. Deux situations sont à distinguer :

Dans le cas d'un simple processus de renouvellement du tissu urbain sans restructuration fondamentale, la vente aura lieu dès que le prix proposé, lui-même justifié par la hausse des prix de sortie, sera plus élevé que la valeur économique de l'usage actuel. Dans les périodes de hausse des valeurs immobilières du parc existant, on aura par voie de conséquence, une hausse des prix de sortie des opérations nouvelles et donc, à travers le compte à rebours, une hausse des prix fonciers proposés et une multiplication des opérations.

Dans le cas d'une restructuration-densification du tissu existant accepté ou recherché, voir organisé par la collectivité publique, on retrouve comme sur le 3ème marché un rôle important de la politique foncière sur les prix, mais à l'intérieur d'une fourchette cependant beaucoup plus étroite. Dans une période de recul des marchés immobiliers, il se peut même qu'il n'y ait pas de fourchette du tout, et que l'opération de restructuration soit impossible, sauf à ce que la collectivité publique décide de faire financer par les contribuables non seulement le renforcement des équipements, mais le déficit foncier lui-même.

Sur le 5ème marché, plus les prix sont élevés, plus le nombre des mutations est grand. Plus les terrains sont chers, moins ils sont "rares" à venir sur le marché, comme on a pu le constater à Paris où, entre 1985 et 1990, les prix des terrains ont triplé en même temps que triplait le nombre des mutations.

Il existe donc une certaine incompatibilité entre une politique visant à freiner les prix de l'immobilier et une politique visant à redévelopper la ville sur elle-même plutôt que de l'étendre vers la périphérie. Une commune peut agir pour tenter de geler les prix de

l'immobilier, mais à condition d'accepter en même temps un gel du renouvellement de son tissu urbain.

### **6<sup>ème</sup> marché. Les terrains recyclés.**

Il existe une grande similitude de fonctionnement entre le 6<sup>ème</sup> marché des terrains "remis à neuf" (dans le tissu existant) et le 4<sup>ème</sup> marché des terrains "neufs" (de la périphérie), au point qu'il est possible de n'envisager qu'un unique marché des terrains à bâtir aussi bien centraux que périphériques. Cependant il reste commode de les distinguer dans la mesure où le 6<sup>ème</sup> marché tend à n'être qu'un marché de charges foncières tandis la qualité physique du terrain garde une certaine importance sur le 4<sup>ème</sup> marché. A la limite le 6<sup>ème</sup> marché peut même cesser d'être "foncier" lorsqu'on en vient à vendre des droits à bâtir en suspension dans les airs selon la technique de la division de propriété en volume (La Défense, Maine-Montparnasse).

Une autre particularité du 6<sup>ème</sup> marché est sa lenteur de réaction. Les processus de production de terrains sont généralement beaucoup plus longs sur ce marché que sur le marché des terrains neufs. Les délais sont importants pour libérer les terrains, mener les négociations, renforcer les réseaux, etc. Un décalage important peut exister entre le lancement de l'opération et la disponibilité des nouvelles capacités constructibles, si bien que dans une période de renversement brutal de la conjoncture immobilière comme celle que nous traversons, on peut y enregistrer une surproduction à des coûts trop élevés résultant de programmes lancés plusieurs années avant pour répondre à un marché immobilier plus porteur.

### **et les terrains à valeur négative**

Pour être complet, il faudrait encore faire état des terrains dont la valeur économique est à proprement parler négative, mais qui font cependant l'objet de transactions, soit au franc symbolique, soit pour des prix de convenance à destinations variées. Lorsqu'on dit que ces terrains ont une valeur négative, cela signifie que le coût de leur mise en état d'utilisation est supérieur à la valeur de cette utilisation. C'est le cas fréquent des friches industrielles situées dans des secteurs peu attractifs, qui n'ont plus aucun usage économiquement viable et doivent cependant faire l'objet de travaux de réhabilitation pour qu'ils cessent de nuire à leur environnement.

### **L'entraînement du foncier par l'immobilier**

Le prix de sortie au mètre carré d'un logement neuf (ou d'un bureau) PS est une variable qui se décompose fondamentalement en trois parties :

1. Une partie plus ou moins proportionnelle (marges, frais financiers, études, commercialisation, etc.), généralement de l'ordre du tiers du prix de sortie.
2. Une partie plus ou moins fixe, PC, de l'ordre de 6.000 à 7.000 francs/ m<sup>2</sup>, qui représente les coûts de construction (prix de la main d'œuvre et des matériaux) qui n'augmentent que faiblement lorsque s'améliore la qualité de l'immeuble.
3. Un résidu, la charge foncière CF qui inclut aussi bien le prix du terrain proprement dit que le coût de sa libération, les équipements à la charge du constructeur et diverses autres ponctions financières.

Toute augmentation ou diminution du prix de sortie entraîne une augmentation ou diminution plus que proportionnelle des charges foncières maximales supportables. Or, le jeu de la concurrence que se font les promoteurs pour l'acquisition de terrains tend sans arrêt à rapprocher les charges foncières réelles des charges maximales.

Par exemple, si dans un quartier dont l'image s'améliore, le même logement peut se vendre 15.000 francs le mètre au lieu de 12.000 francs précédemment (+25%), la charge foncière maximale supportable par un promoteur passera, elle, de 2.000 à 4.000 francs le mètre carré (+ 100%) :

$$CF1 = 12.000 - (1/3 \times 12.000) - 6.000 = 2.000 \text{ F/m}^2\text{ho}$$

$$CF2 = 15.000 - (1/3 \times 15.000) - 6.000 = 4.000 \text{ F/m}^2\text{ho}$$

Le marché des constructions neuves <sup>(2)</sup> est subordonné à l'ensemble du marché des constructions existantes. A la limite, si le marché du parc existant est trop dépressif (bassin minier ou quartier DSQ), il ne peut pas y avoir de construction neuve dans la mesure où son coût serait supérieur au prix des logements existants disponibles. Dans cet exemple on peut ainsi constater qu'à 9.000 francs le m<sup>2</sup>ho, le prix du terrain devient nul.

Les charges foncières supportables d'un quartier vont donc être déterminées par les prix immobiliers que seront prêts à payer les acheteurs pour y habiter, la seule question importante étant de bien analyser les motifs qui poussent un ménage à payer 30.000 francs le mètre carré de plancher pour avoir dans un quartier un logement qui ne lui coûterait que 15.000 francs s'il était situé dans un autre.

### ***Le retour du foncier sur l'immobilier***

Si à tout moment, dans un quartier donné, ce sont bien les tensions du marché sur l'ensemble du parc existant qui déterminent les prix de sortie maxima des opérations nouvelles, lesquels déterminent à leur tour les charges foncières supportables, l'augmentation du nombre d'opérations rendues possibles par l'augmentation des charges foncière ne provoquera pas pour autant un accroissement significatif du parc susceptible de réduire les tensions. Un délai de réaction de plusieurs années est de toute façon nécessaire.

Une autre logique préside simultanément aux variations des valeurs relatives des quartiers les uns par rapport aux autres. La demande qui se porte sur un quartier particulier n'exprime qu'un différentiel d'attraction. C'est à l'échelle de l'ensemble du bassin d'habitat que se forme la carte des valeurs immobilières relatives. On peut donc penser que toute politique visant à réduire les prix en périphérie en agissant sur la valeur du gisement foncier, se répercutera de proche en proche jusque dans les secteurs les plus chers. De la même façon, toute politique urbaine visant à faciliter les communications entre les quartiers ou à réduire les différences d'attractivité des quartiers devrait se traduire par une diminution globale des prix fonciers urbains et donc des prix de l'immobilier.

Joseph Comby

Texte publié in "Articulation du foncier et de l'immobilier", 180 p., ADEF, 1993