

Volatilité foncière

C'est quoi « le foncier » ? Le trou d'air qui secoue les marchés se charge de nous le rappeler : en dépit des idées reçues, le foncier n'est pas un bien de toute tranquillité. Ce n'est même pas un bien du tout, seulement un droit sur un espace. Quant à la valeur de ce droit, elle dépend de l'idée que les acheteurs potentiels se font de la valeur qu'il permettra de produire (ou d'économiser) dans le futur.

Quoi de plus rassurant qu'un terrain ? Dans une période troublée, voilà un bien qui ne risque pas de s'envoler. La propriété d'un terrain semble une valeur refuge à toutes épreuves. Pourtant, les statistiques disent le contraire. A Paris, lors du gonflement de la bulle spéculative (1986-1991), pendant que la bourse augmentait de 60% et que les prix immobiliers doubleraient, les prix du foncier ont été multipliés par quatre et demi. Puis ce fut une chute de cinq ans (1992-1997) d'ampleur presque équivalente, avant qu'une nouvelle hausse de l'immobilier, généralisée cette fois-ci à tout le territoire, entre 2000 et 2007, avec des valeurs de terrains bruts souvent multipliées par sept ou huit.

Cela est évidemment la conséquence de la mécanique du « [compte à rebours](#) ». Mais des mouvements presque aussi amples s'observent pour le foncier agricole dont la valeur, hors inflation, a été multipliée par trois entre 1950 et 1978, puis divisées par deux entre 1978 et 1997, pour augmenter à nouveau de moitié depuis. Comment est-ce possible ?

La difficulté à comprendre une telle réalité, voire à l'admettre, vient de la confusion habituelle entre le « foncier » et la matérialité du « terrain ». En fait, l'étude des terrains relève de la géologie, de la pédologie, de la topographie, etc., mais pas du foncier. Dans l'approche foncière, le terrain est une abstraction, un support, un espace localisé par rapport à d'autres localisations. En outre, ce n'est même pas à cet espace que l'on s'intéresse véritablement, mais aux droits dont il est l'objet et à la valeur de ces droits.

Un terrain, par lui-même, n'a aucune valeur particulière. Il n'entre dans le champ économique qu'à partir du moment où il devient le support de droits. La valeur d'un terrain n'est pas la valeur d'une chose, c'est la valeur des droits utiles dont l'acheteur disposera. Cette valeur changera en même temps que changeront ces droits ainsi que les autres droits concurrents qui peuvent exister sur cet espace.

A proprement parler, personne n'est jamais propriétaire d'un terrain : on ne peut ni l'emmener, ni le détruire et l'usage qu'il en fera devra tenir compte de multiples contraintes juridiques. Le propriétaire d'un tableau, n'a pas lieu de s'interroger longuement sur la nature du droit qu'il a sur sa toile : il peut en faire ce qu'il veut, personne ne l'empêchera de la repeindre en rose ou de la brûler pour vous faire ses nerfs si le cœur lui en dit. Le propriétaire d'un terrain, lui, n'est pas libre d'en faire ce qu'il veut. Jamais il ne dispose de tous les droits sur son terrain car il existe toujours des droits concurrents du sien.

Les superpositions de droits sur l'espace

Il existe trois types de superpositions de droits sur l'espace. Ils ne sont pas exclusifs les uns des autres.

Décomposition des droits de propriété

Citons d'abord pour mémoire, les possibles décompositions d'un droit de propriété, en particulier entre un « nu propriétaire » et un « usufruitier ». On peut également imaginer toutes sortes de combinaisons pour mettre en commun ou, au contraire, diviser des droits de propriété entre différents titulaires, mais ce n'est pas le propos ici.

Droits privés sur les terrains et droits publics sur le territoire

Qu'un terrain appartienne à un ou plusieurs propriétaires, il appartient aussi à un territoire qui a un « souverain » même si cette souveraineté territoriale est détenue par une *République une et indivisible*. Le propriétaire n'est pas le souverain de son terrain. En France, cette idée est clairement exprimée par l'article L110 qui ouvre le code de l'urbanisme : « *le territoire français est le patrimoine commun de la Nation* ». Dans d'autres pays on parlera de « propriété éminente », de « droit de la couronne » ou de « domaine national » venant se superposer aux propriétés privés, voire de « propriété socialiste » conservée par l'Etat dans l'actuel processus de privatisation des terres en Chine.

En bonne géométrie, un territoire n'est pourtant que la somme de tous les terrains qui s'y trouvent. La loi organise donc un nécessaire conflit de légitimité entre le droit (privé) des propriétaires sur leurs terrains et le droit (publique) du corps social sur son territoire. La propriété foncière réelle est un compromis variables selon les périodes et les pays entre ces deux principes opposés.

L'article 544 du code civil qui, dans une formulation inchangée depuis deux siècles, définit le droit de propriété, le fait à la française, en jouant sur les mots. Après avoir salué bien bas la grandeur du droit de propriété, il le ramène à presque rien par une pirouette puisqu'il définit la propriété comme le droit « le plus absolu » (comprenez qui pourra comment un droit peut être plus absolu ou moins absolu !) ... de faire de son bien ... ce que les lois et règlements autorisent d'en faire. La propriété c'est le droit d'obéir aux règlements.

En pratique la propriété foncière ne confère à son titulaire qu'un panier de prérogatives, variable d'un pays à l'autre, d'une année à l'autre. Par exemple, à certaines périodes ou dans certains pays (Etats Unis), le propriétaire du sol est reconnu propriétaire des richesses du sous-sol. Ce n'est pas le cas dans la plupart des autres pays, en particulier en Europe. Avec des conséquences économiques majeures : il est clair que la valeur d'une propriété sous laquelle se trouve du pétrole va changer du tout au tout selon le type de législation applicable.

En France même, la plus simple des règles d'urbanisme, comme par exemple l'interdiction de construire sur une terre classée agricole, suffit à diviser par dix ou vingt la valeur d'un terrain par rapport à celle d'un terrain voisin. Et s'il devient urbanisable, sa valeur dépendra à nouveau de la part plus ou moins grande des coûts d'aménagement mis à la charge du propriétaire par les règles en vigueur, sans que rien ne soit touché à la définition des droits de propriété existants. L'économie foncière est intimement liée au droit des sols.

Superposition de droits privés sur l'espace

A côté des multiples « servitudes de droit public » qui définissent, en creux, les droits qui restent entre les mains des différents propriétaires, il existe également de nombreuses situations dans lesquelles plusieurs droits privés différents vont se superposer sur un même espace. Citons principalement :

- Les droits des occupants, variables en fonction des titres dont ils disposent (bail rural ou simple **location** ?) ou même en l'absence de tout titre (un simple squatteur a des droits et le propriétaire qui ne les respecte pas, peut être condamné en justice)
- Les droits des voisins (droits « de cour commune », « de vue », « de passage », « de mitoyenneté », « d'égout », etc.) ordinairement qualifiés de « servitudes de droit privé », attachés aux terrains voisins et non à la personne des voisins
- Les divisions de propriété en volume (délimitation des espaces appropriés non plus en deux, mais en trois dimensions)
- L'appropriation des baux qui permet de superposer, par exemple, un droit de propriété sur le terrain et un autre droit de propriété sur la construction
- Les droits de chasse, etc. ...

Partage des droits et de la valeur

Chacun de ces droits a, *de facto*, sa dimension économique. Prenons un cas limite : celui du squatteur qui occupe un terrain où y a construit un abri de fortune sans autorisation, ni du propriétaire, ni de la commune. Il ne peut être expulsé pour autant du jour au lendemain. Il faut suivre une procédure qui va prendre un certain temps, parfois beaucoup de temps. Le squatteur n'est donc pas dépourvu de droit et cela aura une traduction économique : un terrain squatté se vendra moins cher qu'un terrain libre. Un propriétaire averti pourra donc trouver avantageux de s'entendre avec le squatteur et de lui proposer de l'argent pour qu'il libère le terrain. Sur le plan économique, tout se passe donc effectivement comme si le squatteur était propriétaire d'un droit concurrent à celui du propriétaire, la valeur du terrain se répartissant entre les deux protagonistes, l'un devant racheter le droit de l'autre pour disposer du bien.

L'analyse d'une valeur foncière commence donc par une analyse précise et exhaustive des droits concurrents qui existent sur le terrain. Il s'agit normalement d'analyses singulières, menées au cas par cas. Cependant il existe aussi des domaines où l'on dispose d'une connaissance statistique de la répartition de la valeur foncière entre les détenteurs de droits. Ainsi, pour les terres agricoles, les statistiques officielles distinguent, département par département, catégorie par catégorie, les valeurs des terres vendues libres et celles vendues sous bail. L'écart peut atteindre couramment 40%. Pour l'économiste, cela signifie que le propriétaire bailleur ne possède que 60% de la valeur de la terre tandis que le fermier détient les 40% restants, alors même si le juriste rappellera, à juste raison, que dans le code rural le fermier n'est pas propriétaire de son « droit au bail »¹ et qu'il ne peut donc pas le vendre. Mais il dispose d'un droit de protection puissant que lui confère la loi depuis 1945, et ce droit a un prix. D'ailleurs, le jour où cette terre sera expropriée, une indemnité presque aussi importante sera versée au fermier et au propriétaire bailleur.

Une valeur qui vient d'ailleurs...

Le fait que la valeur du foncier se répartisse entre les différents ayants droit sur l'espace et que tout ce qui est pris par l'un soit enlevé aux autres, ne dit toujours pas d'où vient cette valeur.

Première évidence, elle ne réside pas dans les qualités du terrain. Même en matière agricole, la valeur d'une terre n'a guère à voir avec sa fertilité. Sinon, comment expliquer que les terres agricoles les plus chères soient, en France, parmi les moins

¹ A l'inverse de ce qui se passe en matière de « bail à construction » où le preneur est réellement propriétaire de son bail et peut le vendre, exactement de la même façon que le propriétaire du terrain peut également vendre le sien. Voir « L'évaluation d'un terrain sous bail à construction »

fertiles. Comme on sait, un hectare de vignoble champenois vaut en effet 200 à 500 fois plus cher qu'un hectare de bonne terre labourable, or il s'agit de sols caillouteux, pentus, très peu fertile. La valeur d'un coteau de champagne réside clairement ailleurs : dans la délicatesse des bulles du produit et dans l'évolution des modes de consommation ; puis dans la définition réglementaire du terroir pouvant se prévaloir de l'appellation.

De la même façon, on observait il y a quelques années que la valeur d'une prairie variait du simple au double selon qu'elle disposait ou non de « quotas laitiers » et on a vu les terres les plus mauvaises acquérir une valeur non négligeable à partir du moment où les subventions européennes ont commencé à se calculer en fonction des surfaces exploitées et non plus des productions.

Ne parlons pas des règles d'urbanisme.

A la campagne comme à la ville, le foncier ne vaut que ce que vaut le produit qu'on peut en attendre. Comme les marchés agricoles, ce sont les marchés immobiliers qui sont directeurs. Le foncier suit.

... qui vient du futur...

Il suit d'autant mieux que ce ne sont pas les marchés actuels des produits qui comptent, mais les marchés de demain, ou plutôt l'idée que l'on s'en fait puisque personne ne connaît l'avenir. La valeur du foncier repose donc sur des croyances partagées, autrement dit sur l'air de temps. Il suffit de croire que le prix de l'immobilier va grimper ou chuter pour que les acquéreurs soient disposés à l'acheter plus cher ou moins cher le même droit à bâtir.

Cela est également vrai de la règle de droit : ce n'est pas tant la règle en vigueur qui compte, dans l'esprit des acteurs, pour déterminer le prix acceptable du foncier, mais l'idée qu'ils se font de sa pérennité. Dans une région où chacun sait qu'il est parfois possible d'obtenir des arrangements, la règle n'a pas le même impact sur la formation des valeurs que dans une région où les collectivités publiques ont davantage de suite dans les idées. Sur le marché, la règle aussi est affaire de croyance.

.. et dont les variations sont amplifiées

Le foncier ne serait pourtant pas aussi volatile si les variations de sa valeur se contentaient de répercuter à l'identique les variations de la valeur des productions qu'il autorise. Or, il ne se contente pas de les reproduire, il les amplifie.

En effet, qu'il s'agisse de produire une bouteille de champagne ou de construire une maison, le coût de l'opération dépend assez peu du prix auquel l'une ou l'autre sera vendue. S'il n'y avait qu'un constructeur de maison ou qu'un producteur de champagne, il pourrait faire son profit (ou sa perte) de la hausse (ou de la baisse) des prix du produit sur le marché. Mais dans un univers concurrentiel, en l'absence d'un accroissement de la ressource foncière, les producteurs et constructeurs qui sont en concurrence les uns avec les autres pour disposer du foncier, vont répercuter sur sa valeur l'essentiel des variations du marché du produit. Si la production d'un logement coûte 800 (toutes marges incluses) et que le prix auquel il peut se vendre, dans une localisation donnée, passe de 1.000 à 900, il est facile de comprendre que la valeur de la localisation passera de 200 à 100... et le foncier aura perdu la moitié de sa valeur pour une chute de 10% de l'immobilier.

Dans la réalité, c'est un peu plus compliqué², mais le principe demeure : alors que l'immobilier est déjà sensible à la conjoncture, le foncier amplifie considérablement les mouvements qu'il subit.

Des freins à la baisse

Il reste que les propriétaires qui ont vu, l'année précédente, des terrains semblables aux leurs, se vendre 200, sont parfaitement libres de refuser de les vendre à 100. Ils peuvent continuer à en réclamer 200 ou, à défaut, refuser de descendre en dessous de 190. Mais la vente ne se fera pas.

Car ce n'est pas le propriétaire qui détermine la valeur de son terrain. Sa seule liberté est de refuser de vendre à l'acquéreur potentiel le plus offrant qui dit la véritable valeur vénale puisque, par hypothèse, si vente il y a, c'est lui qui achètera. Et s'il n'y a pas de vente, l'activité immobilière est bloquée.

Effet de cliquet

C'est ce qu'il est convenu d'appeler « l'effet de cliquet » : quand l'immobilier monte, le foncier monte encore plus vite sous la pression des surenchères des opérateurs. Mais quand l'immobilier se retourne, les propriétaires ont tendance à s'accrocher à la précédente valeur de leur bien, tout au moins à sa valeur nominale, quitte à ne pas le vendre et à attendre des jours meilleurs.

Pour que l'activité reparte, il faut que les prix du foncier chutent fortement. Aujourd'hui, il serait donc contre productif que, croyant bien faire, les Autorité communiquent sur le thème « ce n'est qu'une crise passagère » car, en traduction libre, dans l'oreille de tout propriétaire, cela signifiera : « il est urgent d'attendre, il faut tenir, je vendrai plus tard ».

Prix du temps

L'effet de cliquet qui s'observe à chaque retournement de conjoncture, n'est pas seulement fondé sur des facteurs psychologiques. On oublie trop souvent que les différents types d'acteurs économiques ont des valeurs du temps très différentes.

Alors que les opérateurs qui travaillent avec de l'argent emprunté, souvent à risque, ont un prix de l'argent qui ne leur permet pas d'attendre, la plupart des propriétaires fonciers sont au contraire des personnes relativement âgées qui n'ont plus de dettes et disposent d'économies qui leur rapportent peu. Ils ne sont donc pas pressés de vendre même s'ils ne font pas grand-chose de leur bien. Ce seront les héritiers qui vendront plus tard.

Il suffit qu'il y ait un espoir de remontée des prix dans quelques années pour que ces propriétaires n'aient pas intérêt à vendre dans une période de baisse perçue comme passagère.

Valeurs d'usage

Le principal facteur qui freine la baisse des prix du foncier et conduit à la chute du volume des ventes est pourtant encore ailleurs : c'est la valeur de l'usage actuel des terrains.

Ce facteur ne joue pas en extension urbaine, là où la valeur de l'usage agricole actuel des terrains est négligeable par rapport à n'importe quelle valeur de terrain à urbaniser et, a fortiori, de terrain à bâtir. Par contre, il joue à plein en renouvellement urbain, car tous les terrains urbains qui viennent sur le marché ont déjà une valeur d'usage

² Voir le dossier sur l'évaluation EF n° 130 et 131

significative, même si c'est comme entrepôts ou ateliers vétustes. Si l'opportunité de les vendre n'a pas été saisie au moment où les valeurs foncières étaient au plus haut, la vente n'a plus aucune raison de se faire lorsque les marchés se retournent.

La baisse des valeurs qui peut ne pas avoir d'incidence sur l'extension urbaine lorsque les politiques foncières sont bien conduites, provoquera inévitablement un effondrement du renouvellement urbain, sauf à y engloutir des aides publiques considérables pour financer le foncier. Toutes les programmations de renouvellement urbain sont donc à revoir aujourd'hui.

Ne pas refaire les erreurs de l'après 1991

Lors de l'éclatement de la bulle spéculative, en 1991, c'est en cherchant à rassurer que les responsables politiques et professionnels ont prolongé la crise. Tout au contraire, les propriétaires fonciers doivent comprendre que les beaux jours sont terminés et qu'il est inutile d'attendre le retour d'un père Noël qui ne repassera pas de sitôt.

Pour cela, il faut faire acter par le marché de nouveaux prix de référence en mettant du foncier aux enchères publiques. Le coût direct des moins values subies sera bien moindre que les coûts indirects d'un blocage prolongé de la construction. C'est à ce prix que l'action foncière de long terme se poursuivra sur des bases assainies.

Les acteurs publics eux-mêmes doivent acter leurs pertes sur le marché plutôt que d'utiliser l'argent public pour financer un attentisme stérile. Ne rejouons pas, la farce des « ZAC plantées » des années 1990 en région parisienne, cette fois-ci à l'échelle de la France entière. Vouloir utiliser le logement social pour financer des charges foncières maintenues artificiellement élevées en dépit de l'effondrement des marchés apparaît de bien mauvais augure. C'est refaire exactement les mêmes erreurs qu'il y a quinze ans, à plus grande échelle.

Il n'y aura pas de reprise de l'activité sans une purge du foncier. Les termes de l'action foncière locale doivent être redéfinis sans tarder, au cas par cas, pour favoriser cette purge à moindre coût.

(D'après un article publié en janvier 2009
dans *Etudes foncières*)