

Un marché de biens intermédiaires

Le marché foncier urbain est le marché des terrains qui vont devenir le support d'une construction ou d'un aménagement nouveaux, que ces terrains soient équipés ou non, qu'ils soient libres ou encore occupés par des immeubles à démolir. D'un point de vue économique, ces terrains constituent des biens intermédiaires destinés à être incorporés dans une production de biens finaux bâtis. Ils sont à la construction ce que les tôles d'acier sont à l'automobile. Ces terrains intermédiaires sont dans un processus transitoire. Ils sont appelés à changer d'usage. Cette notion de changement d'usage fait la particularité du marché foncier urbain et le distingue du marché de la terre agricole ou de celui des terrains d'agrément.

On ne peut donc pas comprendre le marché foncier urbain, marché de biens intermédiaires, si on ne l'envisage pas dans sa relation avec le marché des biens finaux qui est le marché immobilier. Cette relation est assurée par les opérateurs qui achètent des mètres carrés de terrains sur le marché foncier et vendent des mètres carrés de plancher construits sur le marché immobilier. Lorsque ces opérateurs sont des particuliers, ils peuvent aussi conserver ces mètres carrés de plancher pour leur usage personnel, c'est-à-dire en quelque sorte, se les vendre à eux-mêmes.

La relation entre le marché foncier et le marché immobilier dépend donc du comportement de ces acteurs qui opèrent la transformation des sols. Ces opérateurs peuvent être classés en deux catégories: les promoteurs et les aménageurs.

Promoteurs et aménageurs

Le promoteur construit et commercialise des mètres carrés de plancher. Il intervient sur du foncier déjà préparé, c'est-à-dire, restructuré pour constituer une unité foncière cohérente, équipé pour être desservi par les voies et réseaux et, enfin, doté d'un attribut juridique: le droit de construire. Grâce à ce droit, exprimé par le coefficient d'occupation des sols, le promoteur sait à l'avance ce qu'il pourra construire, combien de mètres carrés de plancher il sera en mesure de commercialiser, c'est-à-dire, quel chiffre d'affaires il pourra espérer d'après sa connaissance du marché immobilier local. Pour l'acquisition du terrain support, le promoteur se trouve dans une situation de concurrence avec les autres promoteurs. C'est celui qui offrira la somme la plus élevée au propriétaire foncier qui emportera l'affaire.

Au contraire, l'aménageur opère sur du foncier qui n'est pas conformé au départ pour la construction, qui n'est pas équipé et qui n'est pas, ou pas suffisamment, constructible juridiquement. Le coefficient d'occupation des sols est nul ou ne correspond pas aux potentialités physiques et commerciales du terrain. Le rôle de l'aménageur est donc triple: opérer la restructuration foncière, équiper les terrains, obtenir la constructibilité juridique.

À la différence du promoteur et du propriétaire, l'aménageur a la capacité d'obtenir de la collectivité une modification du droit des sols à son profit. Il a naturellement cette capacité lorsqu'il a un statut public, société d'économie mixte ou établissement public, ou lorsqu'il est lui-même la collectivité locale équipant les sols directement en régie. Mais l'aménageur peut aussi être une personne morale privée qui a l'envergure suffisante pour prendre en charge un morceau de ville et avec qui la collectivité accepte de négocier et de contracter. Cette faculté, de nature à la fois politique et économique, d'influer sur le droit des sols met l'aménageur

en position de force, d'une part, vis-à-vis des propriétaires et, d'autre part, vis-à-vis des autres opérateurs. L'aménageur dispose donc d'un monopole de fait pour l'acquisition des terrains. Ce monopole peut lui être reconnu dans un contrat avec la collectivité. C'est le sens de la convention, dans le cas d'un opérateur privé, ou de la concession, dans celui d'un opérateur public, dans une zone d'aménagement concerté. Enfin, ce monopole peut aussi être organisé directement et efficacement par la collectivité au moyen d'un droit de préemption et/ou d'une déclaration d'utilité publique.

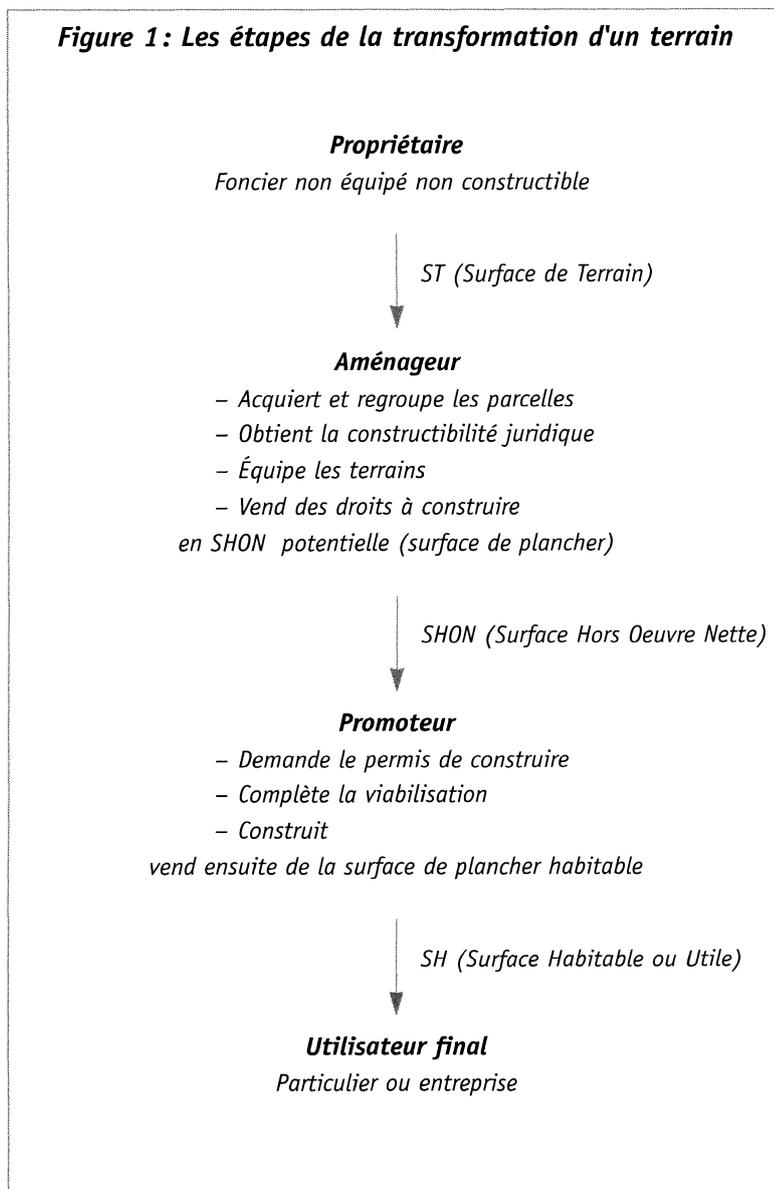
Le fait que le terrain soit équipé ou non ne change pas le raisonnement. En général, dans la filière promoteur, le terrain est déjà, au moins en partie, équipé. Mais ce n'est pas une obligation. Les opérations de lotissement privées se font selon le raisonnement du promoteur mais sur des unités foncières non viabilisées à l'origine. Et dans certaines opérations de promotion, il est nécessaire de réaliser une voirie et des réseaux internes. À l'inverse, dans la filière aménageur, le terrain n'est pas équipé au départ le plus souvent. Mais là encore, ce n'est pas une caractéristique obligatoire. On peut imaginer des réaménagements de tissus existants dans lesquels les équipements d'infrastructure sont déjà là. Les critères permettant de distinguer les filières promoteur et aménageur ne sont pas dans l'équipement des terrains mais dans la constructibilité juridique initiale et dans la situation de concurrence ou de monopole à l'achat des terrains par l'opérateur.

Les critères ne sont pas non plus dans le statut de l'opérateur: personne physique ou personne morale, personne publique ou personne privée. Disons simplement qu'il est rare de trouver un aménageur personne physique. Mais une même personne morale, publique ou privée, pourra aussi bien être promoteur là et aménageur ici. Tout dépend du contexte juridique ou relationnel institué par la collectivité.

Enfin la taille des opérations n'est pas non plus totalement significative d'une filière. De manière générale, les opérations d'aménagement recouvrent des surfaces plus vastes que les opérations de promotion. Ces dernières s'insèrent dans une forme urbaine déjà définie ou matérialisée alors que les opérations d'aménagement créent leur propre forme urbaine. Mais là encore, ce n'est pas une obligation absolue. Des processus d'aménagement peuvent intéresser des petits périmètres dans des tissus existants.

Notre définition des promoteurs et des aménageurs peut paraître, à ce stade de l'exposé, arbitraire. Mais nous allons voir qu'elle permet d'expliquer le fonctionnement du marché foncier. Elle constitue, de ce point de vue, un «concept opératoire» ou encore ce que Max Weber appelait un «type idéal», c'est-à-dire, une forme pure qui ne correspond pas toujours exactement à la réalité mais qui rend celle-ci intelligible.

Figure 1 : Les étapes de la transformation d'un terrain



$$SHON = ST \times COS$$

$$SH = SHON \times r$$

r: coefficient de rendement de plan (0,7 à 0,9)

Le constructeur peut aussi s'approvisionner directement en support foncier auprès du propriétaire foncier si le terrain est déjà bien conformé, équipé et constructible. Il peut aussi aménager pour lui-même.

Figure 2: Le contenu des postes du bilan**Foncier:**

- Prix du terrain
- Frais d'acquisition
- Indemnités d'éviction
- Frais de négociation

Coûts d'aménagement:

- Études préalables
- Sondages
- Honoraires (géomètre, urbaniste)
- Raccordement aux réseaux
- Démolition, mise en état des sols
- Honoraires maître d'œuvre VRD
- Travaux VRD
- Participations versées aux concessionnaires de réseaux

Coûts de construction:

- Travaux de construction
- Honoraires d'architecte et de maître d'œuvre
- Bureau de contrôle
- Assurances

Participations financières:

- *Taxe locale d'équipement (TLE)*
- *Taxe de raccordement à l'égout (TRE)*
- *Participations en programme d'aménagement d'ensemble (PAE)*
- *Participations et fonds de concours en ZAC*
- *Versement pour dépassement du COS ou du plafond légal de densité (PLD)*
- *Travaux divers intéressant la collectivité et demandés par la commune*
- *Autres participations et taxes*

Marge brute:

- *Prospection*
- *Frais financiers*
- *Frais de gestion*
- *Frais de commercialisation*
- *Imprévus et divers*
- *Impôts*
- *Marge bénéficiaire nette*

Le raisonnement de l'aménageur

Dans la pratique française, l'aménageur est le plus souvent distinct du ou des constructeurs. En effet, les processus d'aménagement portent sur des surfaces conséquentes et un seul constructeur n'a pas toujours intérêt à prendre le risque immobilier sur l'ensemble de la zone.

Le rôle de l'aménageur est d'organiser la zone, de l'équiper et de revendre ensuite des droits à construire, c'est-à-dire, des parcelles viabilisées qui sont assorties d'une constructibilité juridique exprimée en nombre de mètres carrés de plancher potentiels. Le prix de ces droits à construire est fonction du nombre de mètres carrés de plancher (ou surface hors œuvres nette: SHON) réalisables et non de la surface de la parcelle. Celle-ci a, en quelque sorte, été oubliée entre-temps. Le promoteur achète une «charge foncière» à l'aménageur plutôt qu'un morceau de sol. L'aménageur peut aussi se vendre des charges foncières à lui-même s'il est également constructeur.

Avant de décider une opération, l'aménageur calcule un bilan prévisionnel des dépenses et des recettes. Il commence par les dépenses car celles-ci sont des contraintes sur lesquelles il ne peut jouer que dans certaines limites. Et il termine par les recettes car c'est avec elles qu'il va opérer l'ajustement et parvenir à l'équilibre du bilan.

Voici les principaux postes en dépenses du bilan de l'aménageur (voir le détail dans l'encadré page précédente) :

- Foncier,
- Coûts d'aménagement internes,
- Participations aux équipements externes,
- Marge brute.

Le prix du **foncier** est, en principe, le prix du terrain selon son usage antérieur. Usage agricole ou encore usage de support d'entrepôts, de friches industrielles, de tissu pavillonnaire ou d'habitat insalubre. En réalité, ce prix de l'usage antérieur ne peut être obtenu que de deux manières: soit en acquérant les terrains longtemps à l'avance, pour devancer les anticipations, soit en utilisant des procédures contraignantes vis-à-vis de la propriété foncière telles que préemption et expropriation. Dans les autres cas, lorsque l'aménageur achète à l'amiable ou lorsqu'il veut limiter les risques de conflits, le prix pratiqué est en fait celui du changement d'usage, c'est-à-dire, le prix à partir duquel le propriétaire estime qu'il a intérêt à faire un arbitrage dans son patrimoine et à utiliser les sommes correspondantes dans d'autres placements ou dans une nouvelle exploitation agricole plus grande et plus éloignée. Mais, même dans le cas du changement d'usage, le raisonnement se fait à partir de l'usage antérieur car l'usage futur n'est pas encore défini avec précision. C'est en effet le processus d'aménagement qui en générant son propre droit des sols va décider de l'usage futur. Mais la situation de monopole et de rapport de force favorable dans laquelle se trouve l'aménageur lui permet, sinon d'imposer totalement le prix d'achat du foncier, du moins de le contrôler largement et, donc, d'en faire un point de départ de son raisonnement. Nous verrons que ce n'est pas le cas du promoteur.

Les **coûts d'aménagement** sont, en général, le poste le plus lourd du bilan. Plus l'opération est grande et plus les coûts d'aménagement au mètre carré de terrain sont élevés car il faut alors reconstituer le stock d'équipement. On ne peut plus se greffer à la marge des équipements existants. C'est pourquoi les grands aménagements de type ville nouvelle ont du mal à s'équilibrer financièrement sans l'aide du contribuable national.

Les **participations** sont versées par l'aménageur à la collectivité qui doit réaliser elle-même un certain nombre d'équipements généraux qui vont profiter aux habitants de la zone d'aménagement. Nous reverrons cette question des participations dans le chapitre consacré au financement des équipements.

La **marge brute** recouvre un ensemble de dépenses diverses : frais de gestion et de commercialisation, frais financiers, impôts et marge nette proprement dite, c'est-à-dire, bénéfice net de l'aménageur. Au stade du bilan prévisionnel, cette marge brute est souvent estimée, à partir de l'expérience antérieure, en proportion des autres postes de dépenses.

Sur ces différents postes de dépenses, la latitude de l'aménageur est faible ou inexistante. Le poste le plus souple est celui des participations qu'il peut négocier avec la collectivité.

Le total de la colonne dépenses étant connu, l'aménageur va ensuite établir sa colonne recettes de manière à l'équilibrer, si possible sans subvention. Le prix de vente unitaire par mètre carré de plancher des charges foncières est une donnée administrative pour le logement social et une donnée du marché pour le logement libre, les bureaux, les activités ou les commerces. Ces prix de vente unitaires s'imposent à l'aménageur. Il ne peut guère jouer dessus. En revanche, le programme de la zone d'aménagement et la densité, c'est-à-dire, la quantité de mètres carrés de plancher de chaque catégorie de construction, sont déterminés au cours du processus d'aménagement. Ce sont des variables endogènes qui permettent l'équilibrage du bilan lors de la négociation avec la collectivité. Densité et programme sont les variables qui font l'ajustement du montage financier de l'opération d'aménagement.

Les processus d'aménagement étant relativement longs (souvent de cinq à dix ans), les données du marché ont le temps de changer entre-temps.

Il faut donc pouvoir réajuster le bilan en cours de route. Les seules variables sur lesquelles l'aménageur peut jouer, en accord avec la collectivité, sont le montant des participations et, surtout, le programme et la densité. C'est la raison pour laquelle il est fréquent qu'un coup de pouce soit donné sous forme de densification aux opérations d'aménagement qui éprouvent des difficultés à s'équilibrer financièrement.

Le compte à rebours du promoteur

Pour le promoteur, la densité (le COS) est, au contraire une donnée externe qui s'impose à lui. Il ne peut pas, dans un système de droit des sols stable, faire modifier la densité réglementaire à son profit. Le régime des participations, règle du jeu en principe définie à l'avance, est aussi moins négociable que dans le cas de l'aménageur. Mais le promoteur doit aussi équilibrer son bilan. Il faut donc qu'il trouve une autre variable d'ajustement que la densité ou les participations. Cette variable ne peut pas non plus être le prix de vente immobilier si l'on suppose que ce prix est fixé par le marché et est une donnée externe (nous reviendrons sur ce point dans le chapitre suivant à propos de l'impact des participations sur les prix immobiliers). Le coût de construction étant aussi une donnée externe, la seule variable qui subsiste pour faire l'ajustement du bilan dans le raisonnement du promoteur est le prix du terrain.

Reprenons la manière dont un promoteur raisonne avant de décider une opération, c'est-à-dire, avant d'acquérir le terrain support. Le point de départ de son raisonnement est le prix immobilier, le prix du mètre carré de plancher, sur le marché local. Le promoteur bénéficie, à cet égard, d'une meilleure visibilité économique que l'aménageur. Son opération est dénouée en un temps court (18 à 24 mois) et il peut vendre sur plan, ou au moins prendre des réservations, dès qu'il est en possession d'une promesse de vente sur le terrain.

De ce prix de commercialisation, le promoteur déduit les dépenses : coût de construction, coût de viabilisation éventuelle, participations et, enfin, marge brute. Cette marge brute recouvre les mêmes éléments que dans le raisonnement aménageur mais ici elle est calculée en proportion des recettes (puisque les recettes sont connues avant les dépenses). Le résultat de cette soustraction est ce qui est disponible pour l'achat du terrain. Rappelons que le promoteur est en situation de concurrence pour l'acquisition du foncier. S'il ne propose pas au propriétaire le maximum permis par le calcul à rebours, un autre opérateur qui aura fait le même calcul pourra lui souffler l'opération. Par ce mécanisme, le prix du terrain s'établit donc au maximum donné par le compte à rebours.

Si l'on compare la colonne dépenses du promoteur et celle de l'aménageur, on constate que les postes sont les mêmes, le coût de construction prenant simplement la place du coût d'aménagement. En revanche, le sens du raisonnement est inverse. L'aménageur part du coût foncier, qui est une donnée initiale, pour aboutir aux recettes. Le promoteur part, au contraire, des recettes pour arriver finalement au prix du terrain. Dans le raisonnement promoteur, le prix du terrain s'établit donc selon l'usage futur de support d'une construction. Usage futur qui peut être déterminé précisément par le droit des sols.

Aménageur et promoteur: deux métiers différents

Aménageur et promoteur diffèrent par ce qu'ils produisent (du terrain équipé pour le premier, de la surface de plancher pour le second) et aussi par la matière première qu'ils transforment (du terrain non équipé, non constructible et non conformé dans un cas, des parcelles restructurées, viabilisées et disposant d'un droit des sols, dans l'autre). Il s'agit donc de deux métiers distincts qui ne sont pas soumis aux mêmes risques.

Risque lié à l'échelle spatiale: l'aménageur travaille sur un périmètre ayant une certaine cohérence urbaine, le promoteur peut dimensionner son opération en fonction de ce qu'il voit du marché.

Risque lié à l'horizon temporel: l'aménageur ne peut espérer dénouer son opération avant plusieurs années tandis que le promoteur est en prise avec la demande finale et dispose d'une «visibilité» bien meilleure, en raison du délai plus faible de réalisation et de commercialisation de son opération.

Risque conjoncturel: en cas de baisse des prix immobiliers, le promoteur peut sacrifier sa marge et se délester de son stock; pour l'aménageur, l'effet de levier fait qu'une diminution des prix immobiliers doit se traduire par une baisse beaucoup plus forte proportionnellement des prix de vente des charges foncières; ce n'est plus seulement sa marge qui est en cause mais l'équilibre complet de son opération.

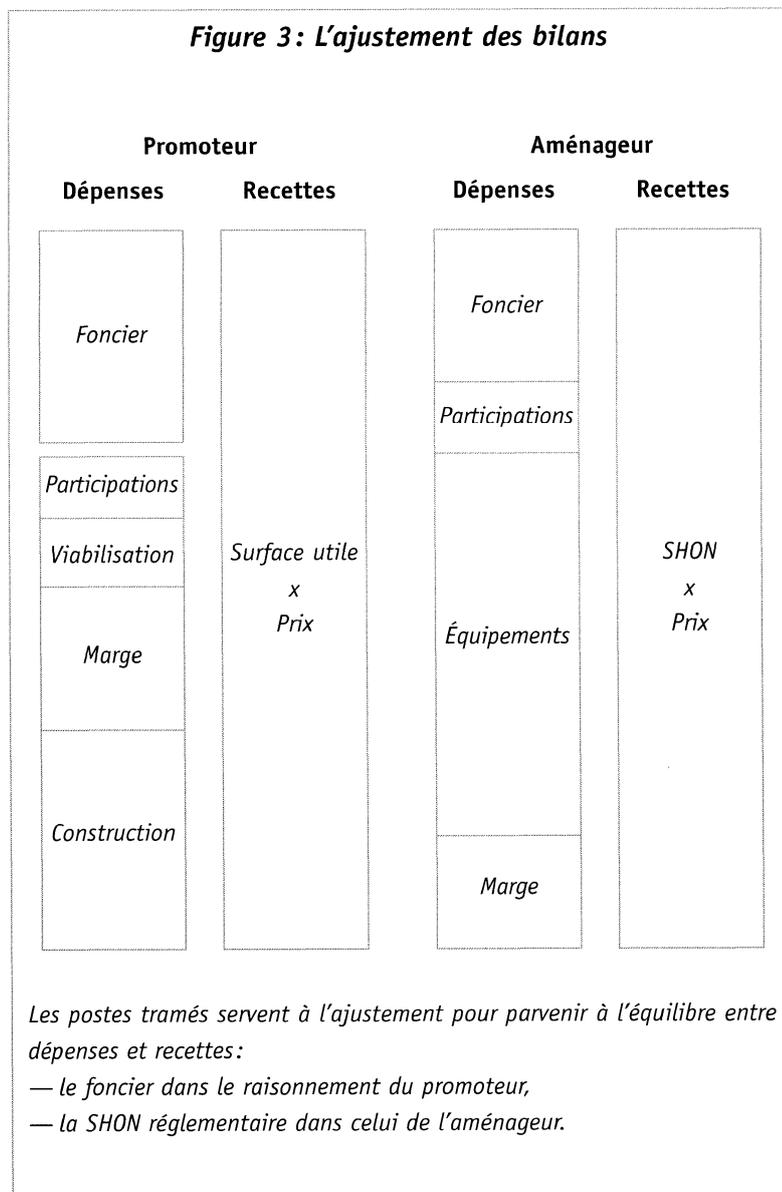
Risque d'immobilisation foncière: l'aménageur est obligé d'acheter les terrains fermes et de les porter ensuite en trésorerie tandis que le promoteur peut obtenir une promesse de vente qui ne l'engage pas tant qu'il n'a pas l'assurance de pouvoir mener son opération à bien.

Risque technique: l'aménageur est souvent obligé de consentir dès le départ des dépenses importantes d'infrastructure pour ouvrir la zone à l'urbanisation; le constructeur peut plus facilement construire en tranches selon le rythme des ventes.

Risque contentieux: l'aménageur opère une transformation significative du cadre de vie et cherche à obtenir la modification du droit des sols; il est particulièrement exposé aux attaques des tiers; le promoteur a un impact plus limité sur l'environnement; il bénéficie d'un droit des sols préexistant donc moins fragile en principe.

La nature des risques est donc bien différente entre les deux activités, ce qui justifie leur séparation. L'aménageur investit moins au mètre carré mais il le fait sur une plus grande surface. Le métier d'aménageur apparaît bien plus risqué. Sa principale compensation est d'espérer faire une plus-value conséquente à l'occasion de la modification du droit des sols. Cette perspective a attiré de nombreux candidats lors de certaines périodes conjoncturelles fastes comme la deuxième moitié des années 80. Mais le reflux a été aussi rapide. Compte tenu des risques encourus et de la nature autant politique qu'économique de l'aménagement, beaucoup s'accordent à penser qu'il est préférable de le laisser à l'initiative publique.

Figure 3 : L'ajustement des bilans



Marché aménageur et marché promoteur

Il existe donc deux types de marché foncier urbain, le marché aménageur et le marché promoteur⁹, dans lesquels la formation des prix se fait de manières opposées. La relation avec le marché immobilier sera, en conséquence, différente dans les deux cas. Dans les secteurs où prime le raisonnement promoteur, le marché foncier n'est qu'un décalque, à travers le compte à rebours, du marché immobilier. Ce n'est pas parce que les terrains sont chers que les logements (ou les bureaux) sont chers mais c'est parce qu'il est possible de vendre les logements un prix élevé que les promoteurs sont en mesure de donner aux propriétaires une part importante de la plus-value.

En revanche, dans le raisonnement aménageur, le marché foncier est, en théorie, autonome par rapport au marché immobilier. Les prix y dépendent de l'usage antérieur et des conditions juridiques d'acquisition fixées par la collectivité. Et dans la mesure où le raisonnement aménageur permet d'offrir des charges foncières moins coûteuses pour le logement aidé ou réglementé, il a un effet stabilisateur sur le marché immobilier. Dans ce cas, le sens de la relation est contraire: c'est le marché foncier qui commande le marché immobilier.

Le tableau ci-après résume les caractéristiques respectives des raisonnements promoteur et aménageur.

⁹ Marc Kaszynski, pour la création d'un tableau de bord foncier dans le Pas-de-Calais, avait déjà distingué un «marché A» des parcelles immédiatement constructibles d'un «marché B» des parcelles insuffisamment ou non équipées. Sur ce deuxième marché, les acheteurs sont les professionnels de l'aménagement. Voir *Études Foncières* n° 16, été 1982.

Figure 4 :
Comparaison des raisonnements promoteur et aménageur

Acteurs	Références de prix	Situation vis-à-vis des propriétaires	Densité réglementaire	Marché dominant
Promoteur	usage futur	concurrence	fixée	immobilier
Aménageur	usage antérieur	monopole	négociée	foncier

Mais le marché aménageur n'est pas toujours autonome. Bien souvent, il subit l'influence du marché promoteur qui produit des prix fonciers plus élevés et tend à le «contaminer». Il importe donc d'examiner plus en détail comment fonctionne le marché promoteur. La structure du compte à rebours permet de déduire trois types de phénomènes affectant ce marché.

Le premier est le rapport entre le coefficient d'occupation des sols et le prix du terrain. Si la densité réglementaire est multipliée par deux, il est possible de construire, sur le même mètre carré de terrain, deux fois plus de surface de plancher et, par conséquent, de doubler les recettes. Les dépenses sont elles aussi multipliées par deux et, notamment, la somme disponible pour le foncier. Le doublement de la densité a pour effet de doubler le prix foncier. Ainsi, la proportionnalité entre coefficient d'occupation des sols et prix du terrain est-elle directe, phénomène que les planificateurs urbains ont déjà eu le loisir d'observer et qui explique pourquoi il est si difficile d'élaborer des documents d'urbanisme dans la sérénité. En générant du droit des sols, la collectivité locale crée de la valeur, un peu comme une banque centrale qui émet de la monnaie.

Le deuxième phénomène est l'impact des participations (aux équipements et à la diversité de l'habitat) sur le prix du terrain. Si le poste participations augmente, le poste terrain doit, en théorie, diminuer d'autant car les autres postes sont fixes (dans certaines limites). Nous verrons au chapitre suivant à quelles conditions ce mécanisme peut fonctionner.

L'effet de levier de l'immobilier sur le foncier

Le troisième phénomène déduit du compte à rebours est l'effet d'une variation relative du prix immobilier sur le prix foncier. Si le prix immobilier augmente, seule la marge brute s'accroît dans les mêmes proportions. Les autres postes, construction, viabilités, participations, n'ont pas de raison de bouger. Il en résulte que l'essentiel de l'augmentation du prix immobilier est disponible pour le foncier. La variation relative de ce dernier est considérablement amplifiée par le compte à rebours au niveau du prix foncier. Dans l'exemple proposé en encadré, une hausse de 20 % du prix immobilier entraîne un accroissement du prix foncier de plus de 150 %.

Nous appelons ce phénomène l'**effet de levier de l'immobilier sur le foncier** que nous pouvons exprimer ainsi :

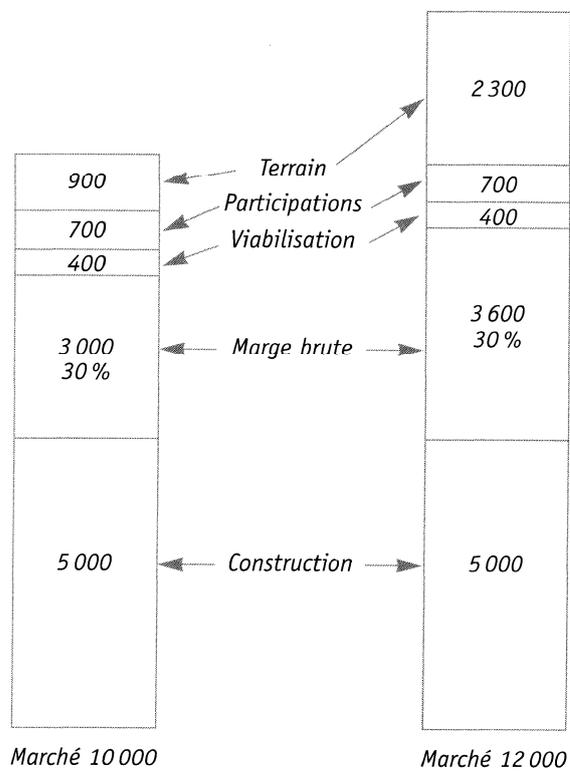
Lorsque le prix de vente du produit immobilier s'élève d'une certaine valeur relative, le prix foncier subit un accroissement relatif supérieur.

Comme le prouve la démonstration mathématique présentée en encadré (p.45), l'effet de levier est plus fort en périphérie qu'en centre-ville. Les marchés fonciers de la périphérie se trouvent donc soumis à de fortes variations lorsque les prix immobiliers évoluent à la hausse. Mais ce phénomène ne joue pas en sens inverse, du moins dans le court terme, en période de baisse de l'immobilier car les propriétaires fonciers

ont la faculté d'attendre, le coût de stockage d'un terrain étant faible. C'est l'**effet de cliquet**, bien connu des habitués du marché foncier, qui fait que les prix des terrains, biens patrimoniaux plus souvent que d'usage, opposent une forte résistance à la baisse. Résistance plus vigoureuse que celle des prix immobiliers car le marché immobilier est dominé par les transactions sur les biens d'occasion entre particuliers, ou entreprises pour lesquels le logement ou les locaux sont des biens d'usage ou de production avant d'être des patrimoines. Les propriétaires de ces biens d'usage n'ont pas toujours les moyens d'attendre la reprise du marché pour vendre. Le marché immobilier est aussi plus mouvant parce que le temps de réponse des promoteurs est plus court que celui des aménageurs pour monter les opérations¹⁰.

¹⁰ Sur les relations entre les marchés immobilier et foncier, voir l'ouvrage collectif de l'Association pour la diffusion des études foncières (ADEF) *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris, 1993.

Figure 5: Illustration du compte à rebours du promoteur



La hauteur de la colonne est proportionnelle au prix sur le marché immobilier du mètre carré de plancher. Le prix du terrain occupe la place qui reste lorsque tous les autres coûts ont été empilés dans la colonne.

L'effet de levier de l'immobilier sur le foncier: si le prix de vente sur le marché final augmente (colonne de droite), seule la marge brute est majorée. Les autres dépenses sont constantes. Le terrain absorbe l'essentiel de la variation. Dans cet exemple, une hausse de 20% du prix immobilier provoque une augmentation du prix du terrain de 900 F à 2 300 F par m², soit plus de 150%.

**Formulation mathématique
de l'effet de levier de l'immobilier sur le foncier**

Les éléments du calcul sont désignés de la manière suivante :

Prix de vente immobilier: [PV]
Coefficient de marge brute: [a]
Coût de construction: [CC]
Coût de viabilisation: [CV]
Participations communales: [PC]

Le calcul à rebours donne pour le terrain: $TER = PV - a \times PV - (CC + CV + PC)$

En développant, il devient: $TER = PV(1 - a) - (CC + CV + PC)$

En dérivant, on voit que la variation absolue de TER sera: $dTER = dPV(1 - a)$

Et la variation relative: $dTER/TER = (dPV/PV) (PV/TER) (1 - a)$

La variation relative du prix du terrain ($dTER/TER$) est bien fonction de la variation relative du prix de vente immobilier (dPV/PV).

L'importance de l'effet de levier dépend aussi:

— du rapport entre prix de vente [PV] et prix du terrain [TER]: moins la part du terrain dans le bilan est élevée, plus l'effet de levier est accusé (cas des opérations en périphérie); en revanche, lorsque le prix du terrain représente une part importante du bilan (cas des centres-villes), l'effet de levier est amorti;

— de la valeur du coefficient de marge brute [a]: lorsque celui-ci est substantiel, l'effet de levier est moindre.

Le contrôle du marché foncier

Le marché foncier promoteur est donc très sensible au renchérissement des prix immobiliers. Il est aussi sensible aux anticipations optimistes de certains promoteurs mal avisés qui effectuent leur compte à rebours sur une base de prix de vente plus élevé et s'autorisent des offres aux propriétaires en considérable augmentation. Pour la collectivité locale, le problème réside dans la contamination des secteurs destinés au raisonnement aménageur par les références de prix issues des secteurs de raisonnement promoteur. Les opérations d'aménagement devant financer des montants d'équipements accrus, et faisant une péréquation au profit des logements aidés ou des activités, ne peuvent pas se permettre de payer les terrains au même prix que les promoteurs.

La collectivité locale doit donc essayer d'isoler les secteurs de marché aménageur. Le droit des sols, ou plutôt son absence, est un premier moyen sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 3. Il faut, en effet, éviter d'afficher l'usage futur si l'on ne veut pas que les valeurs foncières s'alignent sur cette référence.

Le droit de préemption

Le moyen habituellement employé par la collectivité pour isoler le marché aménageur du marché promoteur est le droit de préemption. Ce droit permet à la collectivité de se substituer à l'acquéreur au cours d'une transaction sur un bien dont elle a besoin pour réaliser un projet d'intérêt commun. En France, les différents droits de préemption ont la particularité d'être dotés d'une possibilité de «révision de prix». Ceci veut dire que la collectivité peut proposer au vendeur un prix inférieur à celui qui était convenu librement avec l'acquéreur. Le vendeur a alors la faculté soit de retirer son bien de la vente, soit de demander un arbitrage au juge de l'expropriation, soit enfin d'accepter de céder à la collectivité

au prix proposé par celle-ci. Ce prix proposé par la collectivité locale est, en général, celui qui résulte d'une évaluation administrative faite par les services fiscaux dits des « Domaines ». Il faut s'arrêter à la manière dont sont réalisées ces évaluations pour comprendre le mécanisme de la préemption et son influence sur le marché foncier. En effet, parmi les différentes méthodes d'évaluation, les Domaines choisissent toujours la méthode par comparaison qui consiste à rechercher dans le passé des transactions de référence portant sur des biens équivalents, c'est-à-dire, ayant le même usage et des caractéristiques approchantes. Les Domaines n'utilisent pratiquement pas la méthode du compte à rebours car ils ne disposent pas des bonnes informations sur les coûts techniques et les éléments de la marge brute pour calculer un bilan prévisionnel. Ils n'ont pas non plus la légitimité de l'entrepreneur pour se projeter dans l'avenir et faire une anticipation sur le niveau de prix auquel se vendra le bien construit sur le marché final. Par ailleurs, la méthode du compte à rebours fournit le prix de l'usage futur alors que les textes sur les droits de préemption (et l'expropriation) indiquent clairement que c'est l'usage antérieur qui doit être pris en compte pour l'évaluation des biens.

Les Domaines n'utilisent pas non plus la valeur de rendement pour leurs estimations car pour un terrain qui va changer d'usage et qui se trouve dans un stade transitoire cette valeur n'a pas de sens. On ne peut pas déduire la valeur du terrain de ce qu'il rapporte chaque année.

Les Domaines prennent leurs transactions de référence dans un périmètre proche car la localisation est un paramètre fondamental de la valeur d'un bien immobilier ou foncier. Ils s'efforcent de trouver ces références sur le territoire de la commune si celle-ci a une taille suffisante. Ainsi est-il possible de figer le marché foncier d'un secteur en préemptant systématiquement toute mutation conclue à un prix dépassant celui de l'usage antérieur. Si le propriétaire retire son bien de la vente, aucune référence nouvelle ne se crée et les prix restent à leur niveau précédent.

S'il conteste l'estimation des Domaines et demande un arbitrage au juge de l'expropriation, ce dernier est tenu par les références antérieures. En pratique, la préemption systématique au prix de l'usage antérieur décourage le marché, les propriétaires se réfugiant dans l'attentisme sauf lorsqu'ils sont réellement obligés de vendre, en cas de succession par exemple. Le marché est devenu virtuel en quelque sorte, il ne se matérialise pas dans la réalité. De cette manière, le jour venu, la collectivité peut exproprier au prix de l'usage antérieur. Dans le cas du raisonnement aménageur, ce contrôle se justifie car c'est la collectivité par son initiative qui valorise les terrains. Et pour l'aménagement de zones importantes, les dépenses d'équipement sont substantielles. Un prix d'achat du foncier trop élevé ne permettrait pas d'équilibrer le bilan et devrait être compensé par une subvention de la collectivité, c'est-à-dire par le contribuable, pendant que le propriétaire bénéficierait d'un enrichissement sans cause.

Le contrôle du marché foncier au moyen de la préemption a-t-il ses raisons d'être dans les secteurs de raisonnement promoteur? Le marché foncier promoteur est soumis à de brusques accès de fièvre en raison de l'effet de levier qui amplifie, surtout en périphérie, les variations du marché immobilier. Il est donc tentant pour la collectivité d'essayer de régulariser ce marché en écrétant les pointes, c'est-à-dire, en préemptant les mutations lorsque le prix marque une augmentation significative par rapport au prix Domaines. Même lorsqu'il n'y a pas changement d'usage des biens, l'estimation des Domaines réfère toujours au passé. Elle est par nature déflationniste en période de hausse et inflationniste en période de baisse. En proposant le prix Domaines, la collectivité préemptrice arrive, en général, à obtenir un retrait du vendeur. Et si elle doit malgré tout acquérir, c'est à un prix plus bas qui crée une référence nouvelle à un niveau moins spéculatif. Certaines communes pratiquent ainsi un véritable blocage des prix sur l'ensemble de leur territoire, y compris sur les secteurs où elles n'ont pas de projet d'aménagement et qui relèvent donc du raisonnement promoteur. Le fait que les Domaines choisissent

leurs références à l'intérieur du périmètre de la commune aboutit à isoler ce périmètre de la contagion des communes voisines qui ne pratiqueraient pas le même contrôle des prix. Ce contrôle des prix, applicable seulement dans les communes d'une taille suffisante pour y trouver des références de transactions comparables, permet de conserver des niveaux de prix compatibles avec les budgets du logement social.

Mais dans le système institutionnel français, le contrôle systématique des prix du marché promoteur par le biais du droit de préemption n'est pas vraiment conforme aux principes juridiques et à la logique économique d'évolution des tissus urbains. Sur le plan juridique, le contrôle des prix fonciers et immobiliers sur l'ensemble du territoire de la commune ne fait pas partie des objectifs assignés au droit de préemption. Ce contrôle n'est fondé juridiquement que dans les secteurs aménageurs. Dans les secteurs promoteurs, c'est-à-dire, la majorité du territoire des communes, le droit de préemption ne peut, en droit, être utilisé que ponctuellement. Et il doit être justifié par un projet (par exemple, un équipement ou un immeuble de logements sociaux) antérieur à l'opportunité foncière. En l'absence de ce projet antérieur, les vendeurs ou acquéreurs qui s'estiment lésés ont la faculté de se défendre sur le principe même de la préemption. Il en va de même, naturellement, lorsque la préemption est utilisée dans un but de contrôle social pour empêcher des « indésirables » de venir s'installer sur la commune ou pour placer la collectivité dans une position négociatrice favorable vis-à-vis d'un opérateur.

Marchés « promoteur » et « aménageur » : gérer les interférences

Sur un plan économique, le blocage des prix peut certes faciliter l'implantation de logements sociaux ou rendre les acquisitions d'emprises d'équipements moins onéreuses. Mais il s'accompagne d'un certain nombre d'effets pervers dont le premier est certainement d'inhiber le renouvellement naturel des tissus urbains. Pour chaque parcelle,

qu'elle soit bâtie ou non, il existe un prix du changement d'usage qui est le seuil à partir duquel le propriétaire est économiquement incité à prendre une décision radicale par rapport à la destination de son bien, soit vendre à un opérateur soit transformer lui-même. Si les prix sont maintenus en dessous du seuil de changement d'usage, l'évolution spontanée du tissu est bloquée. Et comme en biologie, un tissu urbain qui ne renouvelle pas ses cellules finit par dépérir et exiger, au bout du compte, une intervention chirurgicale de la part de la collectivité. Le pourrissement d'un quartier peut être une stratégie délibérée lorsque la collectivité envisage une action publique globale de réaménagement. Mais encore faut-il que la commune ait prévu les moyens politiques et financiers de ce réaménagement.

Le second effet pervers du blocage systématique des prix est de déplacer les poussées spéculatives vers les brèches du système, c'est-à-dire, les secteurs non contrôlés ou les communes voisines. Le troisième effet pervers est le développement d'un marché parallèle où se rencontrent l'offre et la demande effectives mais où vendeurs et acheteurs s'entendent pour dissimuler les prix réels. Les références Domaines sont ainsi maintenues à un niveau artificiellement bas mais avec la conséquence d'une perversion globale du système et d'une spoliation de ceux des propriétaires qui sont obligés de passer par un circuit officiel.

Dans un système d'économie de marché et d'état de droit, ce que nous avons appelé le marché « promoteur » représente la norme. C'est un marché libre sur lequel opère la « main invisible », c'est-à-dire, la multitude des acteurs qui produisent la ville. Le marché « aménageur » est l'exception, qui est justifiée par la nature particulière de l'aménagement urbain si on le compare aux autres productions de biens et de services. Nature d'utilité collective et de nécessaire organisation qui exige une intervention de la collectivité régulatrice. En définitive, les secteurs « promoteur » sont le domaine de l'économie de marché tandis que les secteurs « aménageur »

plutôt celui de l'économie administrée. Mais ces deux secteurs font partie du même système global et la collectivité doit gérer leurs interférences.

Le marché « promoteur » étant un marché libre, le contrôle des prix n'est pas le moyen le plus approprié pour le réguler. Comme pour tout marché libre, la meilleure méthode est d'agir directement sur l'offre pour stabiliser les prix en mettant sur le marché les quantités demandées ou, au contraire, en retirant les excédents. Il en va de même pour le marché foncier. L'aménagement à l'initiative de la puissance publique est le moyen de produire cette offre qui va régulariser le marché « promoteur ». Marché « aménageur » et marché « promoteur » peuvent donc avoir des interférences positives. L'un des objets d'une politique communale d'aménagement est donc de gérer au mieux ces interférences et, notamment, de doser les influences respectives des raisonnements aménageur et promoteur.

Marché libre ne signifie pas que la collectivité est dépourvue de moyens pour agir sur le marché foncier si l'on excepte le contrôle par la préemption. La structure du compte à rebours du promoteur suggère justement une méthode efficace. Nous avons vu que le prix foncier s'établit de manière résiduelle par différence entre le prix de vente et les autres coûts. Parmi ces autres coûts, il en est un qui dépend de la collectivité, à savoir les participations aux dépenses d'équipement et à la diversité de l'habitat. Le montant de ces participations influe directement sur le niveau des prix fonciers dans certaines conditions que nous examinerons dans le prochain chapitre.

Le droit des sols influe aussi sur les prix fonciers. La politique foncière locale doit donc utiliser aussi les autres outils du code de l'urbanisme et pas seulement les instruments spécifiquement fonciers que sont l'expropriation, la préemption ou les acquisitions amiables. Nous reviendrons donc sur la politique foncière dans un chapitre ultérieur après avoir examiné les régulations liées au financement des équipements et au droit des sols.

**Le droit de préemption urbain :
droit de substitution ou contrôle des prix ?**

Le droit de préemption urbain (DPU), créé par la loi « Aménagement » du 18 juillet 1985, permet à la commune de se substituer à l'acquéreur lors d'une transaction sur un bien foncier ou immobilier. La commune peut ainsi saisir les opportunités pour acquérir au passage les terrains et immeubles dont elle aura besoin pour ses projets et éviter par la suite de se lancer dans des expropriations toujours douloureuses financièrement et politiquement. En effet, si le propriétaire du bien est vendeur, la nature privée ou publique de son acheteur ne devrait revêtir qu'une importance secondaire. Ceci, bien entendu, si la substitution se fait au prix du marché tel qu'il s'est établi librement entre les deux parties.

Mais ce qui caractérise le DPU par rapport à un simple droit de substitution est l'existence d'un mécanisme de « révision des prix ». En effet, dans le système français, la commune est en droit de faire une contre proposition au vendeur sur un prix moins élevé, par exemple, sur la base de l'estimation des Domaines qui, en période de hausse, se situe en dessous du marché car elle prend ses références dans le passé. La date de référence pour estimer un bien en fonction de sa qualification et de son usage est celle du dernier acte affectant le zonage du POS dans lequel il se trouve (publication, approbation, modification, révision).

Sur une offre de prix de la collectivité préemptrice inférieure à celle figurant dans sa déclaration d'intention d'aliéner (DIA), le vendeur a trois alternatives :

- retirer son bien de la vente et aucune référence de prix ne se forme ;*
- accepter l'offre publique et la référence au prix Domaines se trouve ainsi confirmée ;*
- saisir le juge de l'expropriation pour contester l'offre de la commune.*