

Forum international d' Urbistique 2006

Developpement urbain durable, gestion des ressources et services urbains

- Atelier n°2 : action publique pour un usage économe du sol urbain

Politiques foncières comparées et développement urbain
Les stratégies urbaines à long terme face à la volatilité des marchés

Vincent Renard
CNRS- Ecole Polytechnique
Lausanne, 20-22 Septembre 2006

Les évolutions qui se sont produites depuis environ une décennie sur les marchés fonciers et immobiliers conduisent aujourd'hui dans plusieurs pays européens à une situation de crise sur les marchés du logement, par exemple en France, en Espagne ou en Irlande, crise qui interroge les politiques publiques, en particulier les politiques de planification urbaine et les politiques foncières. C' est ainsi bien souvent la politique foncière qui est mise en accusation, la rareté foncière étant souvent mise en avant comme explication de cette évolution.

Si cette crise est ressentie dans plusieurs pays à économie de marché, les remèdes envisagés pour y faire face diffèrent largement, en particulier sur la nature de l' intervention publique.

La présentation aura pour objet d' analyser les mécanismes qui conduisent à la formation de ce cycle, en particulier l' évolution des facteurs de la demande et comment s' articulent les marchés fonciers et les marchés immobiliers. Nous nous attacherons ensuite à comparer le cycle actuel à celui qui s' est développé dans un certain nombre de pays à la fin des années 1980 pour en souligner les différences. Le cycle précédent s' était assez rapidement retourné , au début des années 1990, et il avait souvent été qualifié de « bulle ». Au contraire, en dépit de nombreuses prévisions, le cycle actuel semble se prolonger dans sa phase haussière, se traduisant en particulier par une baisse du « pouvoir d' achat logement » des ménages.

Cette évolution pèse sur le comportement des ménages, qui tendent à arbitrer différemment entre le prix et l' éloignement, conduisant à un recours accru à l' automobile, mettant ainsi doublement en question la notion de « développement durable ».

Cette analyse conduira enfin à s' interroger sur les politiques publiques, essentiellement les politiques réglementaires, financières et fiscales et leur adéquation pour répondre au problème soulevé, à la fois en termes d' équité et en termes d' efficacité. Nous nous attacherons en particulier à mettre en évidence l' inadéquation de certains outils qualifiés d' « outils de marché », en particulier la déréglementation foncière supposée augmenter l' offre, et les mécanismes des droits de construire négociables.

La ville est le siège de mécanismes économiques complexes entre des mécanismes de marché, des règles de droit et des modes de gouvernance collective. On ne se trouve jamais en face de jeux purs de marché, mais bien devant des comportements d'acteurs diversifiés poursuivant des objectifs concurrents sur un même espace.

Ces jeux d'acteurs ont pour support commun la disposition du terrain, du foncier, dont le prix n'est pas seulement fonction de l'offre et de la demande mais également des règles et des normes qui s'y appliquent: en milieu urbain ou périurbain, la valeur d'un terrain réside dans la valeur des droits qui y sont attachés, droits d'usage de différentes natures, droit de construire, droit de vendre librement etc. On pourrait rêver d'un monde urbain dépourvu de toute règle, norme, contrainte sur les usages des terrains, mais on conçoit bien qu'un tel espace conduirait à des absurdités en termes d'organisation de l'espace, de desserte par les équipements, et bien sûr d'efficacité économique. Walras indiquait déjà que le libre marché des terrains, par les mécanismes de monopole et la captation de rente, conduirait à une perte d'efficacité économique et, dans un contexte d'économie de marché, suggérait une solution radicale, la nationalisation des terres...

La mise en œuvre de politiques publiques s'impose, sous diverses formes, que nous introduirons par la suite, réglementaire, financière, fiscale, de façon à tenter d'assurer une certaine compatibilité entre efficacité économique et équité redistributive, tout en permettant de poursuivre des objectifs urbanistiques, sociaux et environnementaux (on parlerait aujourd'hui de développement durable)

Une première observation préalable, qui n'est pas spécifique à la France, conduit à insister sur l'importance des mécanismes économiques dans les formes du développement urbain, et leur faible maîtrise par les collectivités publiques, sauf quelques cas très particuliers. En dépit d'une panoplie d'outils d'intervention considérable, on constate que "les marchés" ont un poids chaque jour plus important par rapport aux choix effectués par les collectivités publiques. Le paradigme antérieur de la planification urbaine juridiquement opposable est aujourd'hui largement remis en cause, dans un environnement économique lui-même radicalement modifié.

La deuxième remarque a trait à l'importance du facteur foncier dans l'évolution du développement urbain. De quelques points au début du siècle, la part du foncier dans le coût global des immeubles construits, qu'il s'agisse de logements, de bureaux ou d'autres constructions, ne cesse de s'élever, jusqu'à dépasser la moitié du coût global dans les grandes agglomérations. Ce point mérite donc que l'on s'arrête un instant sur la relation qui s'établit entre les marchés fonciers et les marchés immobiliers. Or, face à la crise du logement, c'est en premier la rareté foncière qui est dénoncée comme responsable de cette évolution.

On doit enfin remarquer que les marchés immobiliers sont à la fois de plus en plus en plus volatils et font l'objet de "bulles" spéculatives, sans lien raisonnable avec les "fondamentaux" de l'économie. Mais on doit noter que cette notion de "fondamentaux", comme celle de "bulle" présente un caractère conventionnel et fait l'objet de débats dans lesquels nous n'entrerons pas ici.

Cette volatilité des marchés immobiliers, et par voie de conséquence des marchés fonciers, pose un problème central dans la maîtrise des politiques urbaines, qui ne prennent précisément leur sens que dans le moyen et le long terme.

L'articulation entre les marchés fonciers et les marchés immobiliers

Compte à rebours, multiplicateur et cliquet

L'articulation entre le foncier et l'immobilier relève d'un mécanisme économique complexe, variable suivant les contextes et les acteurs concernés, et il n'existe pas de réponse simple et générale à la question de savoir si le prix de la construction résulte (entre autres) du prix du terrain ou si c'est, à l'inverse, le niveau élevé de la demande (de logements, de bureaux, etc.) qui se répercute sur le prix du terrain. En dynamique, sur le moyen et long terme, c'est bien la demande pour le produit immobilier final qui est déterminant pour le marché foncier, par le mécanisme du compte à rebours: le promoteur détermine, à partir des prix de marché des produits immobiliers le montant qui peut être consacré au terrain (à la charge foncière). Fondamentalement, au cours du cycle, ce mécanisme permet de décrire l'articulation entre les deux marchés, ainsi que les mécanismes du multiplicateur et du cliquet qui contribuent à expliquer les évolutions spécifiques observées sur les marchés fonciers.

Outre les explications relatives aux cycles très récents, sur lesquels nous reviendrons par la suite, on doit souligner ici que certaines particularités des cycles observés ici sont liées à la fois à la pluralité des objectifs poursuivis par les acteurs du marché, en particulier les arbitrages entre la valorisation du prix de l'actif ou son rendement annuel, et également par une certaine opacité sur ces marchés qui à la fois ralentit les ajustements et modifient le rapport entre prix et activité du marché (le marché se "gèle" avant que les prix ne commencent à baisser)

Le compte à rebours

C'est le mécanisme de base qui permet de comprendre le fonctionnement et l'articulation des marchés fonciers et des marchés immobiliers: dans un contexte juridique donné, lorsque les règles de constructibilité sont bien définies, que l'on sait ce que l'on peut construire sur un terrain en qualité et en quantité, la donnée de départ est le prix de marché du produit immobilier envisagé. De ce chiffre, l'opérateur déduit l'ensemble des coûts qui s'imposent à lui, d'abord les coûts de construction stricto sensu, auxquels il faut ajouter un certain nombre de postes tels que le coût des équipements d'infrastructure, les impôts et taxes, les frais financiers, la marge etc. Cette déduction étant faite, le montant résiduel est la somme qui peut être consacrée au foncier.

Bien sûr, dans la réalité des opérations immobilières, les choses ne se déroulent pas de façon mécanique. L'enchaînement est d'autant moins automatique que la part de la négociation est importante, que l'opération nécessite la modification de règles d'urbanisme, qu'il y a négociation simultanée de la constructibilité et du financement des équipements. Cependant, le mécanisme du compte à rebours, explicitement ou implicitement, joue toujours le premier rôle et indique que c'est bien à partir du prix du produit immobilier fini, observé sur le marché, que l'on peut inférer le prix qui peut être consacré à l'acquisition du terrain.

Le mécanisme du compte à rebours permet de comprendre comment des hausses sur les marchés immobiliers se répercutent de façon accentuée sur les marchés fonciers, par un mécanisme de multiplicateur que nous allons examiner.

Le multiplicateur foncier

Le fonctionnement des marchés fonciers conduit d'abord à un "effet multiplicateur" par le biais du compte à rebours effectué par les promoteurs: dans le bilan d'une opération, les coûts de construction, les frais financiers, les impôts et participations divers varient peu à court terme. Dès lors, pendant la phase ascensionnelle

du cycle, la hausse du prix du mètre carré construit produit un effet hypertrophié sur le foncier. Si par exemple la part du foncier entre pour 20 % dans le coût total d'une opération, une augmentation de 20 % du prix de demande (l'offre restant à peu près stable à court terme en raison de l'inertie du processus de production) conduit à une hausse du prix du terrain qui peut avoisiner 100 %.

Lorsque la demande est entraînée dans la spirale d'une bulle spéculative, l'effet de levier sur les prix fonciers produit avec retard des effets lourds de conséquences : Des opérations lancées dans la phase haussière du cycle, sur une base de prix fonciers excessifs, ne peuvent plus atteindre l'équilibre de l'opération quelques années plus tard, lorsque la bulle est en cours de dégonflement et que le prix de vente réel est devenu inférieur au prix escompté au moment du lancement du projet. Nombre de zones d'aménagement concerté (ZAC) de la région parisienne ont ainsi été bloquées au cours des années 1990, et il faut accepter la remise à plat des opérations en fonction de prix de sortie revenus à la normale.

Le cliquet, frein à la baisse

Le fonctionnement des marchés fonciers ralentit d'autre part le retour à l'équilibre par un "effet de cliquet", traduisant le comportement de propriétaires fonciers, personnes physiques ou personnes morales, qui ne souhaitent pas remettre leurs terrains sur le marché dans le climat qui succède à la phase haussière du cycle. Il en résulte une raréfaction de l' offre de terrains et une tension à la hausse sur leurs prix. Les niveaux anormaux atteints par les prix fonciers à la fin des années quatre-vingt, résultant d'ailleurs en bonne part de rumeurs et de quelques opérations spéculatives de marchands de biens, conduisent ainsi à une rétention accrue dans la phase décroissante du cycle, et à un effet amortisseur à la hausse lors de la reprise.

Cet effet de cliquet à la baisse n' est pas de même nature que le multiplicateur, il ne résulte pas d' un mécanisme de nature économique , mais bien plutôt d' un effet de psychologie collective, d' un classique comportement d' attentisme fondé sur la simple extrapolation de prix qui avaient atteint des niveaux anormaux.

On peut noter ici que la transparence des marchés pourrait contribuer à limiter cet effet cliquet. La France montre en la matière une assez grande inertie - comparée en particulier à la Grande Bretagne et aux Etats Unis - dans le processus de retour à l' équilibre.

En conclusion, on peut souligner que cette articulation entre marchés fonciers et marchés immobiliers conduit à une autoaggravation des cycles dès lors que les politiques menées ignorent ces enchainements. La crise immobilière qui s' est développée au début des années 1990 dans plusieurs pays européens a bien mis en évidence ce phénomène d' ajustement par les quantités, le marché se « gelant » avant que les prix ne s' ajustent à la baisse.

La situation actuelle : vers une bulle durable ?

La France connaît maintenant un nouveau cycle haussier du prix des logements depuis plusieurs années, précisément depuis 1998. Cette hausse , selon l' indice INSEE-notaires, l' indice le plus fiable, aurait encore été de 9,1% entre juin 2005 et Juin 2006, tandis que l' inflation ne dépassait guère 2%, après plusieurs années d' une hausse à deux chiffres.

Selon ce même indice INSEE-notaires, les prix des logements sont aujourd'hui, **en valeur réelle** , c' est à dire corrigé de l' évolution des prix, de 75% plus élevés que ce qu' ils étaient en 1980, pour la France entière, et de plus de 80% pour Paris.

Et cette fois la contagion avec les zones périphériques s'accentue puisque les départements de la petite couronne enregistrent une hausse des prix plus forte, et plus encore en grande couronne.

Les autres régions ne sont pas en reste: contrairement à la « bulle » qui s'était développé sur les marchés fonciers et immobiliers à la fin des années 1980, cette hausse, qui dure maintenant depuis plus de huit ans, n'est pas limitée à quelques secteurs très demandés, Paris et la côte d'Azur, mais elle s'étend cette fois à l'ensemble du territoire, à de nombreuses villes moyennes qui étaient restées largement en dehors du mouvement à cette période et à des portions de territoire qui ne font pas l'objet de pressions immobilières fortes.

Développement durable ? En tout cas pas en termes de pouvoir d'achat pour le logement. Les indicateurs de solvabilité se sont dégradés de façon sensible, rendus peut-être moins douloureux par la persistance de conditions de crédit très favorables, aussi bien en taux qu'en durée.

On peut en prendre par exemple pour illustration l'indicateur Crédit Foncier-ESSEC, indicateur national élaboré pour la France métropolitaine, dont la dernière livraison met en évidence une perte de « pouvoir d'achat logement » de près de 20% entre 2000 et 2005 m² (la capacité d'achat moyenne dans l'ancien des primo accédants est en effet passée de 59m² à 50,7m²).

Une telle évolution, si elle peut réjouir, au moins à court terme, tous les participants aux marchés immobiliers à un titre ou à un autre, propriétaires, promoteurs, intermédiaires des transactions, percepteurs d'impôt, laisse toujours à l'écart du chemin ceux qui n'y sont pas encore rentrés, en particulier ceux qui voudraient passer du statut de locataire à celui de primo-accédant... Une récente étude de la FNAIM indique que la part des acheteurs qui achètent leur premier logement est passée de 75% en 1998 à 60% en 2004. Et la croissance de la charge de l'endettement ne manque pas d'inquiéter, notamment les services concernés de la Banque de France.

Enfin une troisième caractéristique différencie nettement l'évolution actuelle de celle qui s'était produite à la fin des années 1980. A la fin de la phase ascendante du cycle précédent, au début des années 1990, on voit que l'activité du marché, mesurée par le nombre des transactions, s'était effondrée avant que les prix ne commencent à baisser. On peut s'interroger sur les effets qui ont conduit à ce retard à la baisse, lié peut-être entre autres à une certaine opacité sur les marchés, mais le fait est que les marchés s'étaient « gelés » avant que les prix ne baissent. Rien de tel dans la période actuelle puisque l'on constate au contraire que les indicateurs d'activité des différents marchés continuent à progresser, voire ont repris leur progression. Si la baisse du nombre des transactions devait servir d'indicateur avancé du retournement, il n'aurait donc pas de raison de fonctionner aujourd'hui. C'est plutôt vers un indicateur de solvabilité qu'il faudrait se tourner.

Faut-il s'inquiéter de cette évolution ?

La réponse à cette question est complexe et multiple.

Elle pose d'abord avec force la question de l'accès au logement pour les revenus faibles ou moyens dans un certain nombre d'agglomérations, à commencer par l'Ile de France. Il existe certes un important volet logement dans la loi de cohésion sociale, présentée par M. Borloo, promulguée le 18 Janvier 2005, mais il n'est pas certain que l'ensemble des mesures prises (ou envisagées pour un certain nombre d'entre elles) soient à la hauteur du problème posé par la perte du pouvoir d'achat logement, qu'on parle en termes de prix de vente des logements ou en termes de loyer, qui finissent par subir des évolutions analogues, avec retard.

Prenant le cas extrême de Paris : il faut aujourd'hui le salaire de quatre mois de travail au SMIC pour pouvoir s'acheter un mètre carré d'appartement ou, dit autrement, vingt ans de travail pour s'acheter un appartement de 60m². Les banques peuvent faire surenchère de prêts longs à taux faibles, souvent de l'ordre de 3%, le compte n'y est pas, et cette forme d'exclusion par le fonctionnement même des marchés du logement, s'il n'est pas nouveau, se pose aujourd'hui avec force.

Cette évolution pose également une question d'ordre économique, celle de savoir si cette surchauffe entraîne un risque macroéconomique, en particulier en raison du surendettement des ménages. De ce point de vue, les diagnostics posés ne sont pas convergents, il n'existe pas d'« expertise partagée », mais la Banque de France a récemment alerté sur ce risque.

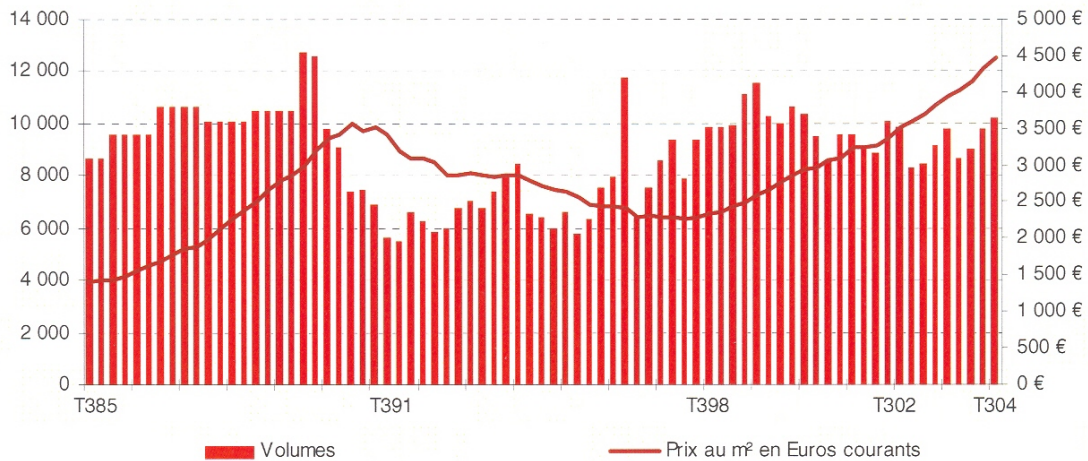
Un point de divergence est de savoir s'il s'agit d'une « bulle », c'est à dire que le prix des logements ne serait pas expliqué par les « fondamentaux », dont il reste d'ailleurs à déterminer ce qu'ils sont et quel rôle ils jouent. L'affirmation qu'il s'agit d'une bulle conduit bien sûr à la conclusion que celle-ci est appelée à éclater, que le plus tôt sera le mieux, et qu'il importe donc de prendre des « mesures » pour stopper la surchauffe, par exemple en élevant les taux d'intérêt.

Il y a dix huit mois à deux ans environ, la plupart des commentateurs s'accordaient pour considérer que la hausse qui s'était produite depuis 1998 avait été excessive, et prévoyaient pour l'année 2004 une stabilisation, voire une correction des prix des logements. Aujourd'hui, les positions et les diagnostics divergent largement, et on ne trouve plus guère d'expert pour prendre le risque de faire des prévisions explicites. Le mode interrogatif et le point de suspension sont devenus la règle.

Certains points de vue sont plus alarmistes, par exemple le récent diagnostic des membres du Conseil des gouverneurs de la Banque Centrale Européenne qualifiant la situation actuelle des marchés immobiliers dans la zone euro de « préoccupante et préjudiciable », tandis qu'une récente étude de l'OFCE conclut qu'il n'existe pas de bulle mondiale, seulement des hausses excessives dans certains pays tels que l'Espagne ou la Grande Bretagne, mais « la surévaluation des prix reste limitée » en France. De son côté, une récente étude de la Banque de France, effectuée par M. Gilles Moec, de la direction des études économiques et de la recherche, analyse de façon précise l'évolution des prix des logements et se demande si l'évolution actuelle est soutenable, en rapprochant cette évolution de celle des revenus, des taux d'intérêt et du niveau d'endettement. S'il ne conclut pas à l'existence d'une bulle déjà formée, il souligne que le niveau d'endettement, lié aux conditions exceptionnellement favorables du crédit, est aujourd'hui porteur de risque.

Dans le même sens, Michel Mouillart (MOUILLART, 2004) conclut à l'absence de bulle mais souligne aussi les risques de la situation liée aux conséquences des conditions très avantageuses de l'octroi du crédit. Pour lui, ces conséquences, « l'envolée des taux d'effort des accédants, l'effondrement de l'accession sociale à la propriété, et l'éviction des primo accédants des marchés convoités sont probablement plus lourds à gérer que l'éclatement d'une bulle ».

Volumes et prix au m² des appartements anciens à Paris depuis 1985



Source : Chambre des Notaires de Paris

S'agit-il ici d'une exception française ?

La réponse est clairement négative. La France n'a pas le monopole de cette hausse des prix importante, déconnectée de la hausse de l'indice des prix à la consommation. La Grande Bretagne, sous des formes et pour des raisons en partie différentes, expérimente également depuis maintenant cinq ans à peu près, une hausse très rapide, pas seulement à Londres, de l'ensemble des prix fonciers et immobiliers. Toutefois, en Grande Bretagne, cette hausse continue et importante a suscité une réaction du gouvernement, qui a dans un premier temps resserré le crédit en élevant les taux d'intérêt, qui semble aujourd'hui porter quelques fruits puisque pour la première fois depuis longtemps les prix des logements semble avoir commencé à diminuer en valeur réelle en 2004. Tel n'est pas encore le cas en Espagne, où la hausse moyenne du prix du logement dans les principales grandes villes serait supérieure à 60% en 5 ans.

Des informations convergentes montrent d'ailleurs que la France se situe en la matière dans une « honnête » moyenne, au sein de l'Union Européenne, avec une hausse de 68% en sept ans, tandis que seuls l'Allemagne et surtout le Japon ont connu une diminution des prix. Mais on peut noter que le point de départ était particulièrement extravagant dans le cas du Japon.

Le tableau suivant indique l'évolution du prix des logements entre 1997 et 2004 dans quelques pays développés, selon un indicateur mis au point par la revue «the economist», qui confirme l'affirmation précédente.

Evolution du prix des logements dans quelques pays

PAYS	2004/2003	2003/2002	2004/1997
Espagne	17,2	16,5	149
France	14,7	11,5	76
Grande Bretagne	13,8	11	139
Etats Unis	13	6	65

Chine	9,9	4,1	ND
Suède	9,8	5,5	81
Italie	9,7	10,6	69
Danemark	7,3	3,4	50
Canada	6,7	6,5	43
Suisse	2,2	2,4	12
Allemagne	-1,7	-4,5	-3
Pays Bas	3,3	1,9	76
Japon	-6,4	-4,8	-24

Source : The Economist, 11 Décembre 2004

Tout en gardant en tête la prudence statistique nécessaire dans ce genre de comparaison, ce tableau fait clairement apparaître la position moyenne de la France. Elle montre aussi la continuation de la baisse des prix au Japon, suite de la profonde crise qui a affecté ses marchés fonciers et immobiliers à la suite de la bulle de la fin des années 1980.

D' autre part, tout le monde garde en mémoire la bulle de la fin des années 1980, qui s' était traduite en particulier par un quasi doublement du prix des logements à Paris entre 1986 et 1991. Le terme même de « bulle », synonyme de dérèglement temporaire appelant une correction à court ou moyen terme, avait alors fait florès. L' ajustement est en effet intervenu, brutal et douloureux, origine d' une crise sérieuse sur les marchés immobiliers. Sommes-nous dans une configuration du même type ?

Cette question est aujourd'hui omniprésente dans la presse, plus seulement dans la presse spécialisée mais dans la grande presse, avec des titres parfois alarmistes, souvent perplexes.

Quelle politique foncière pour répondre à la crise du logement ?

Il est classique, et dans une large partie fondé, d' imputer au foncier un rôle central dans le développement d' une crise du logement. En effet, les autres composantes du coût du logement, coût technique de construction, impôts et taxes, participations diverses, charges financières et autres n' ont pas de raison d' augmenter dans ces proportions dans le court terme. Force est donc d' admettre que c' est le facteur foncier qui génère cet emballement. La question est donc posée de savoir quels outils doivent être mis en œuvre pour répondre à ce problème pour stimuler une offre foncière adéquate en quantité, en localisation et en prix. Il n' entre pas dans le cadre de cette présentation de faire le tour de la question, mais nous voudrions seulement, à partir de l' analyse d' expériences passées, attirer l' attention sur quelques « faux amis » qui refont surface à l' heure actuelle, et suggérer ce qui pourrait être une ligne directrice pour remédier à ce problème de façon durable.

Quelques illusions du « libéralisme foncier »

Face à ces difficultés qui conduisent à la fois à la rétention foncière et l' impossibilité de « tenir » des réglementations protectrices de l' environnement, plusieurs lignes d' action peuvent être envisagées, qui correspondent à la fois à des philosophies économiques distinctes et à une éthique différente.

Nous voudrions d' abord évoquer deux axes de solution souvent assimilées à des solutions « libérales » ou « de marché », mais qui nous paraissent poser davantage de

problèmes qu'elles n'en résolvent, à la fois sur le plan de l'efficacité économique et sur celui de l'équité redistributive. Nous suggérerons ensuite une piste d'action permettant, dans le cadre de mécanismes de marché, de limiter ces impacts négatifs.

Parmi les « faux amis » du libéralisme foncier, nous voudrions ici nous arrêter un instant sur deux d'entre eux, qui reviennent de façon récurrente, en dépit de résultats modestes ou négatifs dans les pays dans lesquels ils ont été appliqués.

Déréglementer pour augmenter l'offre et faire baisser les prix

C'est une antienne qui revient de façon récurrente dans des situations, telles que celle qui prévaut actuellement, dans lesquelles se manifestent des tensions sur les marchés fonciers.

L'activité immobilière présente un caractère cyclique plus marqué que celui de l'activité économique générale. Au cours de ces quarante dernières années, on peut souligner au moins trois périodes de tension, à la fin des années 1960, à la fin des années 1970 et au milieu des années 1980 et depuis le début de ce siècle. Les hausses de prix sur les marchés immobiliers, en particulier les marchés du logement, ont à chaque fois suscité un ensemble de réponses dont la composante foncière était désignée de manière plus ou moins explicite sous le terme de « politique d'offre foncière ». Le raisonnement sous-jacent est classiquement extrait du raisonnement mécaniste de tout manuel d'économie avec ses incontournables courbes d'offre et de demande: l'augmentation de l'offre faisant baisser le prix, tout ce qui peut concourir à augmenter l'offre de terrains est bienvenu pour limiter la part foncière dans le coût de ce qui est construit.

L'examen des politiques de cette nature qui ont été menées en France - et ailleurs, par exemple en Angleterre ou en Espagne - depuis quelques décennies s'est révélé décevant, voire franchement contre-productif. Elles ont le plus souvent renforcé les comportements de « rétention foncière », de la part de propriétaires conscients que les tensions sur les marchés contribueront à ce que la hausse se poursuive. Il s'agit donc là d'un comportement économiquement rationnel, dès lors que la collectivité publique ne se dote pas d'outils de contrainte ou d'incitation forte pour garantir une offre foncière effective. L'analyse des raisons de ces échecs conduit à proposer de substituer une logique de « production foncière » à celle de l'offre foncière.

Il ne serait évidemment pas raisonnable d'imputer à un texte comportant des mesures d'offre foncière la responsabilité centrale dans l'évolution ultérieure des marchés. Ceux-ci sont la résultante complexe de l'évolution économique générale, des taux d'intérêt, des règles de financement du logement, des attitudes psychosociologiques des divers acteurs du marché foncier... Mais la répétition des épisodes de cette nature conduit à se demander pourquoi ces politiques ont été si peu efficaces par rapport à l'objectif qu'elles s'assignaient.

Indemniser la contrainte : le mécanisme des droits négociables

Une autre solution « de marché » consiste à flexibiliser les marchés en introduisant un mécanisme qui permet de séparer le droit de construire de la propriété du sol lui-même. Le mécanisme des droits de construire négociables a été introduit d'abord aux Etats-Unis, où il a reçu une certaine application, surtout dans une optique d'indemnisation des servitudes, pour rendre acceptable par les propriétaires des mesures de protection de l'espace naturel. Un tel

mécanisme, sous le nom de transfert de COS, a été introduit en France par la loi sur la réforme de l'urbanisme de 1976, qui a posé le principe de la possibilité de transférer des droits de construire d'une sous-zone (émettrice) à une autre sous-zone (réceptrice). Cette méthode est applicable uniquement dans les zones naturelles «protégées en raison de la qualité des paysages» ,

La genèse de cette loi n'a pas été un long fleuve tranquille, en particulier en ce qui concerne ce mécanisme. Le principal argument utilisé par les détracteurs a précisément été celui de l'incompatibilité avec le principe de base de non-indemnisation des servitudes. Des la rédaction du projet de loi se sont élevées des voix dénonçant les risques inhérents à la création de droits qualifiés de fictifs. (Lenôtre-Villecoïn, 1975).

Selon ses propres termes, « la faculté de transférer un droit de construire fictif, c'est la consécration du «jus abutendi», du droit de disposer, dans un cas ou pourtant l'utilité sociale, traduite en règles d'urbanisme, s'opposait à ce que le droit de construire existât tout simplement. Peut-être serait-il temps que l'on achève de régler son compte à la trilogie quiritaire (« usus », « fructus », « abusus ») qui « abuse » l'opinion des pays latins ».

Bien que cette méthode ne se soit généralisée nulle part - à l'argument précédemment développé s'ajoutent les difficultés techniques importantes pour le faire fonctionner – son examen mérite de retenir l'attention car elle touche à la question de fond de l'étendue du droit de propriété et c'est à ce titre qu'elle refait régulièrement surface.

Comme le commente Donald Krueckeberg (Krueckeberg, 1996) «la propriété n'est pas seulement l'objet d'une possession ou d'un capital, mais un ensemble de relations entre le propriétaire d'une chose et les prétentions des autres sur cette même chose. Cette acception de la propriété met en avant des considérations de justice distributive particulièrement importantes à la lumière des débats contemporains sur les droits de propriété . Les droits d'usage personnel de la propriété sont fondamentaux pour le bien-être individuel et social ; Par contre, les droits de profiter de la propriété ont toujours été soumis à des contraintes raisonnables au bénéfice de l'ensemble de la communauté et de la société. Les tentatives d'établir un cas contraire en invoquant le droit naturel, la nécessité du marché, la liberté, l'utilité sociale, ou le seul mérite, ne résistent pas à l'analyse... Ces concepts des droits d'usage et droits au profit en matière de propriété sont au cœur de la question de la planification. »

Une piste pour une gestion durable des territoires

Krueckeberg semble ici ouvrir la voie de ce qui pourrait être une voie à la fois efficace et équitable, dans une économie de marché, pour assurer une certaine maîtrise dans l'usage de l'espace, à la fois protection des espaces qui le méritent et développement des espaces qui sont nécessaires à la fois au logement et aux différentes activités économiques.

Dés lors que la valeur résiduelle d'un terrain telle qu'elle est déterminée par le compte à rebours, en fonction du « highest and best use » autorisé par l'ensemble des règles qui s'appliquent à un terrain, revient au propriétaire dudit terrain, on se condamne à l'inapplication ou pour le moins à la grande flexibilité des règles, en contradiction avec les principes du développement durable. Et il sera alors bien difficile à un pouvoir politique local, quelle qu'en puisse être la vertu et la compétence, de « tenir » des règles exigeantes.

La piste à suivre, comme le montrent dans une assez large mesure plusieurs pays du Nord de l'Europe, consiste à expliciter, à la fois dans les mécanismes de la planification

urbaine et dans le système financier et fiscal, que la « valorisation » urbaine, le « betterment » des britanniques, revient au moins dans une large mesure à la collectivité. On retrouve là pensée d' un certain nombre de grands économistes libéraux, de Henry George à Maurice Allais en passant par Leon Walras, sans oublier John Maynard Keynes.

Ce partage de la rente, condition d' une politique volontariste de gestion du territoire, permet seule de conjuguer efficacité économique et équité redistributive. Rendre la rente d' urbanisation négociable ne constitue qu' un emplâtre sur une jambe de bois.

références

- Babcock, R. et Siemon, C. (1985)
The zoning game revisited.
Oelgeschlager, Gunn and Hain, Boston.
- Biglione, F. (1988)
Les restrictions à l'exercice du droit de propriété, composante consacrée de la notion de privation de propriété aux Etats-Unis, en Italie et dans la convention européenne des droits de l'homme. Droit et ville, n° 46.
- Bosselman, F, Callies, D and Banta, J. (1973)
The taking issue. A study of the constitutional limits of governmental authority to regulate the use of privately-owned land without paying compensation to the owners.
Council on environmental quality, Washington D.C.
- Booth P. (1996), *Controlling development; certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong*, UCL Press, Londres
-
- Callies, D. (1992)
L'indemnisation des servitudes aux Etats-Unis.
Etudes foncières, n° 57, décembre.

- Callies, D. (1996)
Takings. Land development conditions and regulatory takings after Dolan and Lucas
American bar association, Chicago.
 - Cohen de Lara, M. et Dron, D.(1997)
Evaluation économique et environnement dans les décisions publiques.
Rapport au ministre de l'environnement.
La documentation française, coll des rapports officiels.
 - Hagman, D. and Misczynski, D. (1978)
Windfalls for wipeouts. Land value capture and compensation.
Aspo. Chicago.
 - Jacobs, H. (1995)
The anti-environmental « wise-use » movement in America.
Land use law, February.
 - Lenôtre-Villecoïn, J. (1975)
Urbanisme et propriété du sol. Les propriétaires vont-ils pouvoir monnayer des droits de construire fictifs ?
Les études, avril.
- Lazarus, R.J. (1997)
Litigating Suitum v Tahoe regional planning agency in the United States supreme court
Journal of land use and environmental law, vol 12, n°2, spring
- Michelman, F. (1967)
Property, utility and fairness : comments on the ethical foundations of « just compensation law ».
Harvard law review, vol 80, n° 6, april.
 - Perignon , S. (2004) , *Le nouvel ordre urbanistique ; urbanisme, propriété, liberté*, éditions du CRIDON et répertoire DEFRENOIS
 - Renard, V. (1999)
Application of tradable permits to land-use management.
In « *implementing domestic tradable permits for environmental protection* »
OECD, Paris.

- Renard, V. (2000)
l'indemnisation des servitudes : l'approche économique du problème.
Droit et ville, n° 49, pp 7 a 46

- Richardson, H. W., et Chang-Hee Christine BAE, editors (2004), *Urban sprawl in Western Europe and the United States*, Ashgate, UK and USA

- Struillou, JF (1996)
Protection de la propriété privée et prérogatives de puissance publique.
L'harmattan, Paris