

Evaluer sur les six marchés fonciers

Il en va de l'évaluation d'un terrain comme de l'évaluation d'un tableau.

On ne commence pas par mesurer sa surface, vérifier la solidité du châssis et la qualité de la toile, appliquer un coefficient de dépréciation pour présence de craquelures, etc. ...

On commence plutôt par se demander de quel genre de peinture il s'agit.

Évaluer un objet revient toujours peu ou prou à rechercher des termes de comparaison. Mais comparer avec quoi ? Va-t-on évaluer une peinture qui représente un champ de blés en le comparant à d'autres peintures qui représentent des champs de blés ?

Il en va de même d'un terrain. Avant de s'intéresser à la surface du terrain que l'on évalue, il faut déterminer de quel type de terrain il s'agit, ou plutôt quel type de potentiel il présente. Il serait sans intérêt, pour évaluer un terrain à bâtir, de prendre en considération le prix d'un jardin maraîchers qui vient d'être vendu juste à côté. Il sera plus utile d'aller chercher des exemples d'autres terrains à bâtir, même s'ils sont beaucoup plus loin et qu'ils ont été vendus il y a plus longtemps. Puis on découvrira que c'est beaucoup moins la surface de ces terrains qui importe que l'importance des bâtiments qu'il sera possible d'y construire, etc.

Il convient donc de construire une typologie des terrains en fonction des logiques de formation de la valeur qui y prévaut. Cette typologie n'a rien à voir avec les simples particularités régionales auxquels on se réfère lorsqu'on oppose par exemple le marché foncier parisien et celui de la côte d'Azur, ou le marché des vignobles en Champagne et dans le Bordelais : En Champagne comme dans le Bordelais, la mécanique de formation de la valeur de la vigne est la même. A Paris comme à Nice, la mécanique de formation de la valeur d'une charge foncière immobilière s'est la même. Mais ces deux mécaniques n'ont rien à voir entre elles.

A chaque mécanique de formation de la valeur du foncier doit correspondre une méthode spécifique d'évaluation Il en existe six (voir « la formation de la valeur sur les six marchés fonciers » dans *Etudes foncières* n°101)

Marché 1. L'évaluation des espace naturels productifs

Le marché des terres labourables, des près, des vignes, etc. qui sont achetées en vue de leur exploitation, est le mieux connu des marchés fonciers sur le plan statistique. Il connaît des évolutions à la hausse ou à la baisse qui peuvent être de grande amplitude mais qui ne sont jamais brutales. C'est un marché sans surprise où les évaluations par simple comparaison donnent déjà des indications crédibles compte tenu de la relative homogénéité des mutations.

Le fait que la valeur d'une terre ne se mesure plus seulement aujourd'hui à la valeur ajoutée qu'il procure à l'exploitation en termes de production agricole, mais aussi à sa capacité à produire des subventions dans le cadre de la PAC, y compris des subventions pour non utilisation de la terre (jachères), ne modifie pas fondamentalement la logique de base de ce marché où c'est cette valeur ajoutée qui, fondamentalement, explique la valeur du foncier.

Les réglementations agricoles, la labellisation des espaces, l'existence de quotas de production, ont plus d'importance dans la valorisation d'une terre agricole que ses qualités intrinsèques (sa fertilité). On remarquera d'ailleurs que les terres agricoles les plus chères (les coteaux pierreux de Champagne) sont précisément parmi les moins fertiles qui soient sur le plan physique.

Les vraies difficultés d'évaluations n'apparaissent que lorsque derrière l'évaluation d'une terre se profile l'évaluation d'une exploitation, par exemple lorsque dans un contexte d'expropriation, l'amputation de l'assise foncière d'une exploitation peut modifier son équilibre économique. Mais on quitte alors le domaine de l'évaluation foncière pour entrer dans celui l'évaluation d'une entreprise par analyse comptable.

Marché 2. L'évaluation des espaces récréatifs et assimilés

Autant il est simple (au moins au niveau des principes) d'évaluer un espace agricole acheté pour son exploitation agricole, autant cela se complique dès que ce même espace est susceptible d'être acheté « pour le plaisir » par un non agriculteur qui en fera un terrain de chasse, un terrain de week-end, un espace de détente, etc.

Ici, le foncier, loin de rapporter de l'argent à son acquéreur, va lui en coûter chaque année. Le terrain devient un bien de consommation durable. Les vieilles théories de la rente foncière parfois remises à neuf et toujours enseignées dans nos universités n'y ont donc plus aucune application. Or, on estime que ce deuxième marché est déjà devenu statistiquement plus important que le premier sur environ le quart du territoire (cf. *Etudes foncières* n°56).

Les services des Domaines et de l'Agriculture se sont longtemps refusé à y voir autre chose que des opérations « spéculatives » donc condamnables visant à prendre des positions en vue d'une urbanisation future, mais cela ne correspond nullement aux observations de terrain puisque, le plus souvent, ce sont justement ces propriétaires non agricoles d'espaces naturels qui sont les premiers à s'opposer, le moment venu, aux opérations d'aménagement.

Il s'agit donc d'un véritable marché foncier alimenté par des acquéreurs à la recherche d'espaces de bien être dont ils sont prêts à payer le prix, et d'un marché en pleine extension puisque dans certaines régions les acquisitions d'espaces récréatifs par les néo-urbains sont devenues plus nombreuses que les acquisitions par des agriculteurs. Trop souvent ces deux marchés sont pourtant confondus par des experts qui imaginent qu'une prairie s'évalue par comparaison avec les prix d'autres prairies vendues dans le secteur, sans égard pour le motif de l'acquisition. Il en résulte des surévaluations de terres agricoles et des sous-évaluations d'espaces récréatifs aussi dommageables dans un cas que dans l'autre, les écarts étant le plus souvent supérieurs à 100%.

Pour l'évaluateur la difficulté est réelle. Elle est double. Il doit d'abord déterminer sur quel marché il se situe, puis identifier les éléments qualitatifs d'appréciation susceptibles de jouer dans l'esprit des éventuels acquéreurs non agricoles. Certains cas sont vite tranchés ; par exemple, la présence d'une ligne à haute tension dominant le paysage suffira le plus souvent à exclure une acquisition non agricole. Mais le plus souvent, seule l'opinion d'un expert local au contact des acquéreurs permettra d'éviter les erreurs. D'autant que c'est un marché beaucoup plus instable de le marché agricole, affecté par des effets de mode et sensible à la conjoncture économique (les acquéreurs y investissent souvent le produit d'une vente immobilière)

Marché 3. L'évaluation des terrains bruts de l'urbanisation nouvelle

Les terrains agricoles ou naturels acquis par un opérateur pour être la matière première d'un processus de production de terrains à bâtir ou le support d'infrastructures, peuvent être physiquement exactement similaires à ceux qui s'échangent sur les deux marchés précédents. Cependant la logique de leur valorisation et, partant, leur méthode d'évaluation, sont totalement différentes.

Ici, c'est d'une part le marché des terrains à bâtir et d'autre part les règles de financement des processus d'aménagement qui détermineront le prix maximum d'acquisition d'un terrain brut par un aménageur. Or ce sont les politiques foncières locales qui, in fine, déterminent et l'un et l'autre. Si les collectivités locales sont à la fois malthusiennes dans leur délivrance de nouveaux droits à bâtir et peu exigeantes pour le financement des équipements, le prix des terrains bruts sera maximum. Au contraire, si les collectivités locales sont à la fois ambitieuses dans leurs objectifs d'aménagement et exigeantes envers les propriétaires et les opérateurs pour le financement des équipements, le prix des terrains bruts sera minimum. Et comme toutes les situations intermédiaires peuvent se rencontrer, on observe, de facto, des prix de terrains bruts périphériques extrêmement différents d'une agglomération à l'autre, pouvant aller de 1 à 10 pour des agglomérations par ailleurs assez semblables.

Ajoutons que c'est un marché où le nombre des mutations est relativement faible tandis que la part des acquisitions de la sphère publique y est très importante. La collectivité y intervient donc doublement, comme régulateur et comme acteur.

Lorsque les politiques locales suivies restent stables sur une longue période, les valeurs des terrains bruts périphériques finissent par se conformer aux politiques suivies et l'évaluation de ces terrains ne pose pas de difficulté. Mais si, comme c'est souvent le cas, les collectivités locales n'appliquent pas les mêmes règles à tous les propriétaires de terrains à urbaniser, ou que les communes périphériques voisines d'une même agglomération appliquent des règles trop différentes, ce sont les recours contentieux qui peuvent sanctionner ces écarts et c'est en définitif le juge qui fait la valeur en choisissant les prix de référence qu'il considère comme normaux et les charges d'urbanisme qu'il estime justifiées. C'est ainsi qu'à la suite d'un unique contentieux, on a pu voir, par contamination, le prix des terrains bruts périphériques d'une grande ville du Sud de la France, passer brutalement de 8 € à 50 € le mètre carré.

Sur le troisième marché, l'évaluation est donc souvent un combat, mais tout au moins peut-on demander que tous les propriétaires y soient traités de la même façon.

Marché 4. L'évaluation des terrains neufs

Les nouveaux terrains à bâtir qui ont été produits dans la dernière période, généralement des terrains pour maisons individuelles, sont sans doute les terrains les plus faciles à évaluer puisqu'ils font l'objet d'un marché dont les termes sont connus et que les produits sont relativement homogènes, mais il est rare qu'on ait besoin de procéder à une telle évaluation puisque, normalement, c'est précisément la mise sur le marché qui décide de cette valeur.

La seule erreur à ne pas commettre serait de se tromper d'unité dans la recherche des termes de référence. En effet un terrain pour maison individuelle se vend « au terrain » il ne se vend pas « au mètre », même si les vendeurs de grands terrains expriment volontiers le prix demandé au mètre pour le faire apparaître moins élevé.

Lorsqu'on achète un terrain pour construire une maison, sa surface n'est en effet qu'une qualité du terrain. Il n'en constitue nullement la substance. Aucun acheteur n'acceptera de

payer un terrain deux fois plus cher pour la seule raison qu'il disposera autour de sa maison d'une pelouse deux fois plus grande. Sur ce marché, la qualité « taille du terrain » est mise en balance avec d'autres qualités du terrain telles que la qualité des prestations viaires, la vue, la distance à l'école, etc.

Marché 5. L'évaluation des terrains bruts urbains à recycler

Les terrains bruts à aménager dans le tissu urbain existant posent des problèmes d'évaluation très différents de ceux des terrains bruts de la périphérie qui ont encore un usage agricole ou naturel. La formation de la valeur y est en effet, paradoxalement, beaucoup moins spéculative que sur les terrains bruts périphérique.

Imaginons en effet qu'un champ de maïs soit voué, du fait de sa localisation, à une urbanisation plus ou moins lointaine. La valeur que lui confère son usage agricole actuel est pratiquement négligeable par rapport à sa valeur future de terrain à urbaniser, pourvu que la commune ait l'habitude de ne pas se montrer trop gourmande sur les participations aux équipements exigées des propriétaires ou des aménageurs. Au contraire, imaginons un terrain urbain occupé par un immeuble de rapport vétuste. Cet immeuble continue de procurer des revenus importants à son propriétaire et s'il n'est toujours pas démoli pour dégager un beau terrain à bâtir, c'est sans doute parce que depuis plusieurs années, les opérateurs publics ou privés ne peuvent pas dégager une somme suffisante pour compenser la perte du revenu que procurait l'immeuble. Mais dès que ce seuil sera atteint, le propriétaire n'aura aucune raison de différer la vente.

Au niveau des principes ; l'évaluation est donc plus simple sur le cinquième marché que sur le troisième. Les difficultés sont ailleurs.

Tout d'abord, il est souvent difficile de déterminer *a priori* si ce fameux seuil est atteint, c'est-à-dire si l'on est en train d'évaluer un bâtiment ou si l'on est en train d'évaluer un terrain encombré d'un bâtiment à démolir. Dans le doute, il est donc nécessaire de procéder aux deux évaluations, sachant que la seule à retenir sera celle qui dégagera la valeur la plus importante. Le plus souvent, en matière d'expropriation, on découvre alors que la valeur du bâti demeure supérieure à la valeur du terrain, ce qui explique que le propriétaire se refusait à vendre. Mais il serait incompréhensible, contrairement à ce que prétendent certains manuels d'évaluation, d'adopter une solution bâtarde consistant à sommer la valeur d'un terrain encombré et d'un bâtiment vétuste hors terrain. Pour la simple raison que l'on a jamais vendu un bâtiment sans terrain et qu'il n'existe donc pas de référence de marché.

Deuxième type de difficulté, les mutations de terrains bruts urbains sont fort peu nombreuses et chacune présente une série de singularités qui la différenciera de toutes les autres. On est donc obligé de passer par un chiffrage de l'ensemble des coûts qu'il faudra supporter pour aboutir à un montant de charge foncière cessible (coûts de libération et de démolition, coûts de dépollutions, coûts de réaménagement des dessertes et des branchements, participations financières et parafiscalité.

Troisième difficulté, c'est un marché très sensible à la fois à la conjoncture immobilière d'ensemble et aux décisions d'urbanisme de la collectivité publique propres au quartier considéré.

La sensibilité à la conjoncture immobilière s'explique facilement par le mécanisme du compte à rebours et l'effet de levier de l'immobilier, une variation faible à la hausse ou à la baisse se traduisant par une variation forte de même sens de la valeur des charges foncières. Un retournement du marché de l'immobilier dans un quartier peut enlever suffisamment de valeur aux terrains pour y rendre impossible toute nouvelle opération.

Les décisions d'urbanisme renforcent à leur tour ces variations, d'une part en contribuant à modifier l'image du quartier donc le niveau des charges foncières acceptables, et d'autre part en modifiant les termes du compte à rebours de l'aménagement.

Marché 6. L'évaluation des droits à bâtir en milieu urbain

Il existe de nouveau une similitude de fonctionnement du 6^{ème} marché des terrains "remis à neuf" (dans le tissu existant) avec le 4^{ème} marché des terrains "neufs" (de la périphérie). Il est théoriquement possible de n'envisager qu'un unique marché des terrains à bâtir aussi bien centraux que périphériques. S'il est commode de les distinguer c'est que les prix des terrains neufs s'expriment facilement « au terrain » c'est-à-dire « à la maison », la plus grande partie des maisons individuelles d'un secteur géographique étant relativement homogène. Au contraire, les prix fonciers des tissus urbains plus anciens n'ont ordinairement de sens que s'ils sont exprimés au mètre carré de Shon. A la limite, dans les quartiers existants, la notion même de « prix au mètre carré de terrain » disparaît.

Sur le plan de la logique financière, ce ne sont plus des terrains qui sont vendus, mais des droits à bâtir même si, juridiquement parlant, cette vente passe encore par la cession d'un terrain. A la limite on peut se trouver en présence d'un marché foncier sans terrain : c'est le cas lorsqu'on en vient à vendre des droits à bâtir selon la technique de la division de propriété en volume (La Défense, Maine-Montparnasse) ou celle des baux à construction à long terme

Par exemple, dans une ZAC de centre ville, la cession du droit de construire un bâtiment donné ne dépendra pas de la surface du terrain attaché à ce droit à bâtir. Il peut même se faire que ce droit soit vendu plus cher avec un terrain ne correspondant qu'au tour d'échelle du bâtiment qu'avec un terrain beaucoup plus grand car ce terrain représentera un coût d'aménagement que le constructeur a avantage à laisser prendre en charge par l'opérateur de la ZAC en vue d'un entretien futur par la commune.

La méthode d'évaluation la plus simple consiste ici à déterminer à quel segment du marché de l'immobilier appartiendraient les constructions qui pourraient être réalisées sur le terrain, puis à rechercher des exemples de montants de charges foncières déjà payés pour des programmes de même valeur. Autrement dit, on ne cherche pas des terrains similaires à celui que l'on évalue mais des programmes immobiliers similaires à celui qu'il est plausible de voir se réaliser sur le terrain. La valeur du terrain est enfin déduite des surfaces de plancher qu'il est possible d'y réaliser.

Sur quel marché le terrain est-il ?

Les erreurs d'évaluation les plus importantes sont celles qui touchent à la nature même de ce que l'on est en train d'évaluer. L'aspect physique d'un terrain ne donne aucune information sur sa nature économique. Sa qualification juridique dans le règlement d'urbanisme n'est pas non plus déterminante.

Ainsi, la même prairie peut constituer un bien économique de nature totalement différente selon le type de marché sur lequel il est susceptible de se valoriser.

Cette prairie peut être valorisée sur le marché foncier agricole et la première question à se poser sera alors de savoir si des quotas laitiers y sont attachés.

Si son environnement le permet, elle peut également être valorisée comme terrain de week-end, espace de loisir, voir « élevage de loisir » si un néo rural est susceptible de l'acheter afin d'y mettre un cheval pour ses enfants, et c'est la qualité de l'environnement du terrain qui devra être prise ici en considération.

Elle peut encore être achetée par un lotisseur, soit que son classement au PLU le permette, soit que l'expérience montre que les changements de zonage ne sont pas trop difficile à obtenir dans cette commune.

Parfois, la vocation de la prairie sera évidente. Cependant, dans de nombreux cas, le doute est permis. L'évaluateur doit alors, en pratique, procéder à plusieurs évaluations pour le même terrain. C'est celle qui permet la valorisation maximale qui est la bonne, puisqu'entre plusieurs types d'acheteurs possibles, c'est toujours le mieux disant qui l'emporte.

C'est devant le même genre de dilemme que l'on se trouve lorsqu'il n'est même pas certain que le bien que l'on est en train d'évaluer est un terrain ou un immeuble bâti. Le cas se rencontre souvent sur le marché du recyclage urbain. Beaucoup des terrains de ce marché sont des terrains « encombrés » de bâtiments à démolir. Mais il peut se trouver que les coûts de libération du terrain, avant démolition, soit tels qu'il soit plus rentable de le conserver comme bien bâti. C'est en particulier le cas lorsqu'un terrain à recycler est occupé par un bâtiment vétuste faisant l'objet de baux commerciaux. Trois scénarios sont parfois à évaluer avant de déterminer le bon.

1. Evaluer le bien comme terrain encombré avec des coûts de libération et de démolition, des coûts de réaménagement, des participations financières, etc.
2. Evaluer les conditions possibles de sa cession aux titulaires des baux commerciaux
3. Déterminer sa valeur comme immeuble bâti occupé procurant des revenus

Le bon scénario sera celui qui permettra de dégager la valeur la plus importante.

Le problème des terrains « hors marchés »

Il est habituel de qualifier de « hors marché » des terrains appartenant à deux catégories sensiblement différentes.

Il y a tout d'abord le cas des terrains à valeur négative, c'est-à-dire des terrains pour lesquels il n'existe aucun usage possible qui ne nécessiterait des aménagements d'un coût supérieur à la valeur qu'aurait le terrain ainsi aménagé. Un tel cas de figure était autrefois assez banal s'agissant de terres incultes dont la mise en culture aurait supposé des travaux d'amendement hors d'échelle. Il arrivait que la propriété de ces terrains, ne soit réclamée par personne. C'était le cas des landes bretonnes, des marais, des « *terres vaines et vagues* » de l'ancien droit. Aujourd'hui ces espaces ont souvent pris une valeur élevée grâce au développement du second marché. Reste le problème des sols pollués, surtout s'ils sont situés dans des secteurs à faible valorisation. Techniquement, il serait possible de les évaluer (négativement) mais juridiquement cela n'aurait guère de sens puisqu'on ne sait pas encore acheter un terrain en réclamant de l'argent au vendeur.

Un second cas est tout différent. C'est celui des terrains situés dans des quartiers dits « *hors marchés* », c'est-à-dire des quartiers où les prix de l'immobilier sont si faibles que le montage d'une opération immobilière financièrement équilibrée y est impossible : même si le terrain est gratuit, il faudrait subventionner le promoteur pour qu'il construise. Cependant, c'est seulement en tant que « *terrain à bâtir* » que le foncier a ici une valeur négative. Il existe le plus souvent d'autres usages du terrain qui lui confèreraient une valeur positive (aire de stationnement de camions, dépôts de matériaux, etc.). C'est alors cette valeur qui doit être recherchée.

Joseph COMBY