

# La valorisation du foncier, étape indispensable dans l'élaboration d'une stratégie foncière

C'est par leurs politiques d'aménagement du territoire et d'occupation du foncier que les collectivités territoriales agissent pour corriger les déséquilibres et orienter les développements des territoires à partir d'un projet global et prospectif. L'élaboration de ce projet implique nécessairement de connaître le prix du foncier et de le valoriser. Cependant, si des bases de données existent, l'absence de définition d'une stratégie foncière globale sur l'ensemble du territoire complexifie la question.

La valorisation du foncier par l'État ou une collectivité locale peut se faire à l'aide de diverses bases de données existantes rendant compte précisément des valorisations foncières telles qu'elles découlent des stratégies publiques. Cependant, cette question est intrinsèquement liée à celle de l'élaboration des stratégies foncières qui peuvent être mises en place. Cette notion peut être définie comme la volonté de se doter d'une capacité d'agir en tenant compte des objectifs collectifs mais également des intérêts particuliers. Or, force est de constater que nombre de territoires ne disposent d'aucune stratégie en la matière.

L'absence de réelle politique publique en matière de foncier est aujourd'hui un constat largement partagé. De fait, l'élaboration d'un PLU et la délivrance de permis d'aménager ou de construire constituent bien souvent les seuls instruments d'une « politique » foncière. Dans le meilleur des cas, le droit de préemption et la procédure d'expropriation complètent les outils réglementaires et les autorisations d'urbanisme. L'anticipation de l'action foncière en lien avec la constitution en amont des principes de développement des territoires a donc du mal à émerger des démarches mises en œuvre par les acteurs publics.

Ce constat a selon nous, plusieurs causes. La volonté affichée plus que réelle des élus locaux, c'est-à-dire principalement communaux, de partager la compétence foncière au sein d'instances intercommunales. La difficile articulation des outils et ses moyens publics des territoires avec ceux des acteurs privés, que ce soit pour les opérations de construction, d'aménagement, ou le financement de celles-ci. Enfin, l'absence de lien entre les orien-

tations des documents d'urbanisme et de planification, et la réalité des étapes de transformation foncière. Or, si les difficultés à faire émerger des politiques foncières sont réelles, la nécessité d'une stratégie foncière l'est tout autant.

## Établir une stratégie foncière, un atout pour le territoire

L'établissement d'une stratégie foncière peut répondre à différents objectifs recherchés par le territoire. La collectivité disposant d'une vision large des besoins et des capacités, mais également d'une volonté politique (gouvernance) pour porter l'action pourra constituer des réserves foncières. Elle pourra également réaliser ou soutenir la réalisation d'un projet immobilier. Pour cela la collectivité doit être en mesure d'anticiper, de mobiliser des outils, et de faire appel à des partenaires. Elle doit au préalable s'assurer de la faisabilité du projet, de la réalité économique des orientations et des règles prescrites dans les documents cadres de référence, etc. La collectivité locale peut souhaiter préserver ou protéger des espaces. Cette stratégie ne nécessite pas nécessairement d'acheter mais plutôt de classer et d'inscrire l'espace ciblé dans les démarches adoptées. Une hypothèse peut être de mettre en œuvre un programme d'action précis avec un opérateur foncier, un EPF par exemple. Il faut alors pouvoir identifier les gisements fonciers potentiels sur le territoire. Il faut ensuite envisager un « portage foncier, technique et financier », et déterminer les marges de manœuvre au travers de l'ajustement du « temps opérationnel » en lien avec la complexité de traitement des fonciers. Ces exemples montrent

qu'il n'y a pas de stratégies vertueuses, mais des stratégies plus ou moins adaptées à la situation de la collectivité et de son territoire.

Dans tous les cas, la stratégie foncière nécessite la maîtrise de l'ensemble de la chaîne de transformation foncière et donc de la valeur du foncier, la bonne connaissance des capacités d'interventions des acteurs et opérateurs du territoire, de la parfaite interprétation des documents cadres de références et des politiques publiques. La stratégie foncière doit donc prendre notamment en compte les modalités de création de valeur, mais de manière réciproque, la stratégie foncière influe nécessairement sur la valeur du foncier. Un exemple simple suffira à comprendre ce mécanisme. En procédant à classement des fonciers dans différents zonages d'un PLU la collectivité rend certaines parcelles possiblement inconstructibles mais enrichit du même coup, les fonciers demeurants disponibles sur le territoire communal ou intercommunal. Il est donc indispensable de bien comprendre les différents mécanismes de marchés qui affectent le foncier pour élaborer une stratégie foncière.

### Variation de la valeur en fonction de l'utilisation projetée

Joseph Comby, économiste et urbaniste, président de l'Association des études foncières (ADEF), a opéré une distinction entre 6 marchés fonciers<sup>1</sup>. Ces définitions demeurent aujourd'hui toujours opératoires pour comprendre précisément les mécanismes en jeu.

Il distingue les terrains naturels achetés pour une utilisation agricole ou forestière. Sur le marché des terres agricoles, le tènement ou l'ensemble des propriétés contiguës acheté constitue un bien de production. La valeur du terrain résulte donc principalement de la rentabilité de la production attendue et de facteurs propres aux structures d'exploitation, même si dans certains cas elle peut varier au regard des subventions dont elle peut être porteuse.

Doivent être distingués les terrains naturels achetés pour un usage de bien-être ou de loisir, dont la valorisation est liée essentiellement au plaisir tiré de sa jouissance par le ou les détenteurs, qu'ils soient individuels ou collectifs ; et les terrains naturels achetés pour être aménagés et urbanisés. Le prix de ces derniers résulte d'un compromis entre la valeur d'usage actuelle et de l'usage projeté. Elle découle de différents modes de calcul selon le type de projet envisagé sur le terrain (bilan d'aménagement, compte à rebours, loyers d'équilibre, etc.), et prend souvent la terminologie de « terrain à viabiliser ». Ce sont les politiques locales d'urbanisme et d'aménagement qui déterminent la valeur des terrains. Pour leur part, les nouveaux terrains à bâtir appelés communément « terrains viabilisés », suite à une opération d'aménagement par exemple, la création d'un lotissement, d'une ZAC, Les coûts d'aménagement étant partout les mêmes, c'est le

prix de la matière première sur le 3<sup>e</sup> marché qui conditionne le prix du produit fini sur le 4<sup>e</sup> marché. Il convient également de distinguer l'hypothèse du renouvellement urbain. Il peut s'agir de terrains urbains à recycler, par exemple une zone ferroviaire. Sa valeur est subordonnée au marché de l'immobilier, de par sa composition bâtie, et présente de ce fait une valeur économique déjà élevée. En effet, sur ce marché la valeur du bâti peut être supérieure à la valeur du terrain.

Enfin les droits à bâtir en renouvellement urbain. Il s'agit des « terrains remis à neuf », ou plus généralement des « terrains remis sur le marché après traitement » du tissu existant. S'inscrivant dans les mêmes modes de calculs que le 3<sup>e</sup> marché, la particularité de ce marché est que le terrain est source de coûts supérieurs aux terrains à bâtir classique en raison des travaux de démolition ou de requalification nécessaire avant sa remise sur le marché. En d'autres termes, la valorisation par les capacités nouvelles de surface de plancher (SDP) via le nouveau projet sera imputée des coûts des travaux nécessaires pour sa remise sur le marché.

### Des bases de données insuffisantes pour le marché du renouvellement urbain

Il n'existe pas de base de données permettant de recouper ces 6 représentations de marché. Chaque base de données permet d'entrevoir une partie des marchés. Parmi celles-ci, il est possible de citer la base de données centralisée des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) permettent à tout porteur de projet, qu'il soit agricole, artisanal, de service, résidentiel ou environnemental, de s'installer en milieu rural. Elle est composée de l'ensemble des notifications qui lui sont adressées sur les fonciers entrant dans le champ de ses actions réglementaires. Sur les marchés des fonciers agricoles et naturels, la base de données des notifications Safer est certainement la plus complète et la plus riche en termes d'exploitation.

La base de données Perval regroupe pour sa part l'ensemble des transactions immobilières et foncières renseignées sur la base du volontariat des Notaires sur les territoires de province (Dom inclus Hors Mayotte). En lien avec leurs attentes professionnelles, d'estimation de la valeur des biens immobiliers, que ce soit pour le droit de la famille (successions, donations, partages, etc.), le droit immobilier (négociations, etc.) et la gestion de patrimoine (déclaration ISF, conseil patrimonial, etc.), les notaires ont constitué cette base à partir de 1994, recensant les mutations immobilières et foncières, afin de disposer des éléments de référence et de comparaison nécessaire à leur pratique. Pour faire le lien avec les 6 segments de marché de référence, cette base Perval permet de mieux caractériser les marchés 4 et pour partie 5 en apportant les éléments de marchés sur les biens déjà bâtis que ce soit en habitat (maison, appartement, garages, immeubles anciens) comme en activités (local d'activité).

<sup>1</sup> La formation de la valeur sur les six marchés fonciers, « Études foncières », n° 101, janvier 2003.

Enfin, la base de données « Demandes de valeurs foncières », ou DVF, recense l'ensemble des ventes de biens fonciers réalisées au cours des cinq dernières années, en métropole et dans les départements et territoires d'outre-mer, sauf à Mayotte et en Alsace-Moselle. Les biens concernés peuvent être bâtis (appartement et maison) ou non bâtis (parcelles et exploitations). Les données sont produites par Bercy, c'est-à-dire par la direction générale des finances publiques. Elles proviennent des actes enregistrés chez les notaires et des informations inscrites au cadastre Conformément au décret n° 2018-1350 du 28 décembre 2018 relatif à la publication sous forme électronique des informations portant sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations immobilières, le présent fichier DVF est désormais disponible en open data depuis mai 2019.

Si les développements récents d'exploitation de nouvelles bases de données, dont DVF et les améliorations apportées dans l'exploitation des autres bases de données (Safer, Perval, etc.) ont permis des avancées notables dans la compréhension des marchés à bâtir et de biens immobiliers, elles butent toutes sur la question des biens et des terrains en renouvellement urbain, inscrit dans un processus de revalorisation.

**Aldo Sevino**  
avocat associé Cabinet ASEA