

Les Huit études foncières **Fiche de lecture**

L'évolution des prix du foncier (lot 5)

Cette fiche a pour objet de faciliter la lecture de l'étude en restituant les principaux éléments mentionnés par le bureau d'étude.

La commande

Face aux enjeux de développement de la région PACA dans un contexte de crise foncière, l'État et la Région ont souhaité, dans le cadre du volet foncier du contrat de plan 2000-2006, avoir une analyse approfondie des problématiques foncières pour accompagner les actions publiques de façon efficiente.

Huit études foncières thématiques, portant sur l'ensemble du territoire régional ont été ainsi réalisées entre 2004 et 2005; elles analysent les logiques d'acteurs, les logiques spatiales et économiques et de marché (observatoire foncier) et font des propositions d'actions.

L'étude 5 « L'évolution des prix du foncier » se distingue de l'ensemble des autres études abordant des problématiques spatiales ou portant sur les grands acteurs du foncier ; l'étude avait pour objet initialement une analyse de l'évolution des prix fonciers selon les types de territoire; mais la commande a été réorientée sur une proposition d'analyse et d'observation des marchés fonciers. Il existe en effet plusieurs marchés fonciers avec chacun leur logique économique propre.

Identité de l'étude

Rendu de l'étude : mars 2005

Prestataire : ADEF, association des études foncières

7 avenue de la République, 75011 Paris

tel : 01 56 98 20 00 –Site : www.adeff.org

■ Démarche méthodologique

Contexte et cadre général

La hausse des charges foncières sur l'ensemble du territoire régional est un enjeu de politique publique en ce qu'elle impacte la création par les communes de logements et d'équipements. Cette hausse, liée au manque d'offre, n'est pas corrigée par les mécanismes classiques de marché d'une production de nouveaux droits à bâtir en contrepartie. La création d'un système d'observation régional est donc indispensable afin de comprendre les mécanismes des différents marchés fonciers.

Objectif et angle d'approche

Le bureau d'étude propose de dépasser la simple observation des prix, vite obsolète, pour une étude portant sur la faisabilité d'un système d'observation foncière par rapport à une problématique de 6 marchés fonciers, plus pertinent pour comprendre les logiques à l'œuvre et les données à mobiliser pour l'observation.

Nature et consistance des 6 marchés fonciers:

- 1.marché des terres acquises dans un but de production agricole et forestière
- 2.marché des terres acquises dans un but de loisir et d'agrément
- 3.marché des terres acquises pour être aménagées
- 4.marché des nouveaux terrains à bâtir aménagés avec les terrains bruts achetés sur le marché 3
- 5.marché des terrains urbains à recycler (renouvellement urbain)
- 6.marché des nouveaux droits à bâtir produits avec les terrains bruts achetés sur le marché 5

Ces marchés fonctionnent par couple.

L'étude n'a donc pas pour ambition de connaître l'ensemble des prix du foncier mais bien d'appréhender les limites et avantages de sources d'informations pour un système d'observation foncière qui soit pérenne.

Échelles géographiques : périmètre de lecture

Régional

Échelles de temps : *variables selon les bases de données*

Les DIA (déclarations d'intention d'aliéner) des SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural) par exemple remontent à 1970.

Étapes d'investigation

Différentes étapes d'investigation

Dans un premier temps, le bureau d'étude a procédé à une analyse de manière exhaustive de l'ensemble des sources d'information sur le foncier et identification des besoins.

Puis, un second temps d'étude a été consacré à l'expérimentation de quelques traitements statistiques à partir de ces bases afin d'en montrer l'exploitation possible et surtout de vérifier la qualité des bases, de constater leurs limites et de repérer d'éventuelles anomalies.

La troisième partie de l'étude a pour enjeu d'identifier les systèmes d'observation permettant d'éclairer les trois principales problématiques foncières régionales, à savoir :

–l'étalement urbain, la disparition des espaces naturels et agricoles

–le coût de plus en plus élevé des charges foncières, la pénurie de droits à bâtir

–le renouvellement urbain

La proposition d'un système d'observation vise une méthode si possible à moindre coût et qui permette d'assurer le suivi des marchés fonciers tout en étant fonctionnelle dans le temps, la maintenance durable des observatoires étant généralement le point faible de ce type de démarche partenariale.

Moyens mis en œuvre

■une enquête postale auprès de l'ensemble des communes de PACA :

Un questionnaire par courrier auprès de l'ensemble des communes de PACA recense les attentes des collectivités par rapport à une observation du foncier, l'utilisation des DIA, l'estimation des prix fonciers.

Le taux de réponse fut de 20% (252 communes ont répondu).

■une série d'entretiens auprès des plus importantes collectivités.

■l'analyse quasi exhaustive des sources de données disponibles en fonction des 6 marchés fonciers (cf. tableau p 7):

Une trentaine de sources de données sont regroupées selon qu'elles collectent des mutations (exemples DIA, PERVAL), qu'elles fassent appel à des avis d'experts en immobilier, qu'elles soient fondées sur des enquêtes, ou qu'elles s'appuient sur des données en vue d'une publication.

■des tests d'exploitation de ces données, en particulier la base PERVAL et la base de la SAFER.

Limites de ces données

Un certain nombre de sources d'informations ne sont pas fiables et les conditions de collecte d'information devront être définies précisément dans le cadre d'un système d'observation foncière.

Les premières conclusions issues de l'examen de ces sources sont :

- de manière générale, les sources de données ne recouvrent jamais l'ensemble des mutations foncières, les données sont souvent non exhaustives (exemple de PERVAL base des notaires remplie par volontariat),
- les données ne peuvent parfois être traitées de façon statistique,
- elles ne sont souvent pas homogènes dans le temps pour une observation durable,
- les échantillons de données sont parfois trop petits pour une exploitation pertinente,
- le caractère disparate des collectes d'informations rend difficile leur coordination à l'échelle régionale.

Résultats

Forme du rendu (typologie, carte, grilles)

- **rapport de l'étape 1 : inventaire critique des sources de données selon les types de marchés-** A4- 90 pages

Des fiches synthétiques décrivent le contenu, la diffusion, les points forts et faibles de chaque base de données dans la perspective d'un observatoire. Les bases se distinguent entre collecte d'informations, avis d'experts ou enquêtes.

Un travail spécifique a été opéré sur la connaissance des mutations foncières par les DIA qui constituent une source importante d'information puisqu'elles sont exigibles par la SAFER (terrains agricoles ou à vocations agricoles) par les Communes (zones de DUP et de ZAD), par le Département (espaces naturels sensibles) et par le Conservatoire du littoral (terrains naturels situés dans les cantons littoraux).

Une enquête postale sur l'utilisation de ces DIA auprès de l'ensemble des communes en PACA a permis de connaître les collectivités qui utilisaient leur fichier DIA, enquête complétée par téléphone pour préciser le niveau d'utilisation. Au final, très peu de communes utilisent ces données en continu pour de l'observation foncière.

- **rapport de l'étape 1bis : identification des besoins en matière d'observation foncière** à partir des entretiens- A4-17 pages
- **rapport de l'étape 2 : exploitation des sources de données** -A4 - 68 pages

Récapitulatif des sources de données selon les marchés :

- Marché 1 : espaces naturels productifs
- Marché 2 : espaces naturels récréatifs
- Marché 3 : espaces naturels à aménager
- Marché 4 : nouveaux terrains à bâtir
- Marché 5 : terrains urbains à recycler
- Marché 6 : droits à bâtir urbains

- **rapport de la phase 3** : « l'évolution des prix du foncier selon les types de territoire »- A4 – 64 pages

⇒ **Quels besoins d'observation?** : en fonction des trois principales problématiques foncières en PACA émergent des besoins de diagnostic sur:

- la conservation des espaces naturels et agricoles (marché 1 et 2)
- la compréhension des mécanismes d'augmentation du niveau de charges foncières (marché 3 et 4)
- la compréhension des enjeux de renouvellement urbain (marché 5 et 6)

⇒ **Les sources d'informations utilisables** :

- pour le suivi des marchés, des sources permettant d'observer les flux de terrains (cf.rapport2),
- pour l'observation de l'usage des sols et de leur appropriation, des sources appréhendant les stocks.

Cartes

rapport 1 : cartographie régionale relative à l'enquête sur les DIA

page 13 : réponses à l'enquête postale

page 14 : communes gérant un fichier DIA et communes déclarant réaliser des observations à partir des DIA

page 15 : carte récapitulative

page 22 : communes pour lesquelles l'EPF PACA a acheté la base de données PERVAL

page 29 : nombre de mutations de terrains enregistrées dans PERVAL entre 1998 et 2003 pour le Vaucluse

rapport 2 : illustrations de l'exploitation des DIA SAFER pour le foncier agricole en PACA (sauf Alpes-Maritimes)

page 12 à 23 : cartographies des valeurs vénales par périodes (1970-1980; 1981-1991-1992-2003) et type d'acheteur (agricoles et non agricoles) - de même pour les quantités de terrains (pages 25 à 30)

page 35 : ensemble des transactions pouvant être exprimées en terme de charge foncière moyenne en euros constants (2003) dans les communes du Vaucluse de 1998 à 2003 selon PERVAL

page 46 et 47 : cartographies des prix des terrains selon l'enquête postale communale

Tableaux

rapport 1 :

page 4 : récapitulatif des sources de données sur les prix du foncier selon le marché foncier

page 24 : nombre de mutations enregistrées sur la base PERVAL entre 1996 et 2004 pour 16 communes de PACA

page 25 à 27 : nombre de mutations de terrains enregistrées dans la base PEVAL pour le Vaucluse (sauf Pertuis) entre 1998 et 2003

page 33 : taux de renseignement de PERVAL pour le Vaucluse entre 1998 et 2003 pour les champs nécessaires à l'observation foncière en fonction du type de mutation observé.

Annexes

rapport 1 bis :

- courrier envoyé aux communes de PACA dans le cadre de l'enquête
- questionnaire
- liste des communes ayant répondu à l'enquête

rapport 2 :

- base de données de la SAFER- codes utilisées
- base de données de la SAFER- nombre d'enregistrements par année
- liste des structures contactées/rencontrées

rapport 3 :

- liste des communes de moins de 20 000 habitants sélectionnées dans le géotype à observer, classées par département selon la nomenclature de l'enquête Terruti
- liste des communes dont le plan cadastral informatisé est actif
- liste des communes dont le plan cadastral informatisé est en cours de réalisation

■ Principaux enseignements

- **Les mutations foncières en PACA représentent un enjeu financier** (cf. travaux de M.FRIGGIT, Conseil Général des Ponts et Chaussées)

Tous les départements de PACA ont connu à un moment ou un autre une flambée des prix fonciers.

- Les entretiens révèlent **une forte demande d'informations** sur les marchés fonciers par les acteurs publics et parapublics, qui souvent font une confusion avec une demande de soutien opérationnel.
- **L'observation des marchés doit porter aussi bien sur les volumes que sur les prix**

Pour analyser les mécanismes à l'œuvre sur les marchés fonciers, il convient de **mesurer les flux de terrains** en fonction de plusieurs marchés à partir de la connaissance du type d'acheteur (cf. les 6 marchés qui fonctionnent par couple).

L'observation des flux de terrains n'est pas non plus suffisante pour comprendre les mécanismes de formation de la valeur, il est nécessaire **d'analyser aussi le stock** c'est à dire l'usage des sols (quel volume vers quelle transformation d'usage?), l'appropriation (quel type d'acquéreur?), le droit des sols (mesurer le niveau de protection des espaces naturels, calculer les possibilités de construction ou renouvellement urbain par les COS).

Il convient donc **d'analyser aussi bien les marchés que l'usage des sols et leur appropriation.**

- **Le besoin d'un véritable système d'information**

Les données existantes ne permettent pas de faire des observations sur l'ensemble des marchés fonciers, soit parce que les bases sont incomparables entre elles, soit parce que ces bases ne sont pas exhaustives ou reposent sur des échantillons trop petits pour une exploitation statistique.

- **Le besoin actuel est avant tout de réorganiser des outils existants et de les développer**

De nombreuses tentatives de constitutions d'observatoires fonciers dans la région ont échoué par manque de moyen et de maintenance. L'organisation d'un système d'observation doit s'appuyer sur les agglomérations, et être étroitement animé, le tout piloté par une cellule technique.

- **Les règles de l'observation foncière**

L'observation doit être pérenne et s'organiser institutionnellement.

Il faut passer d'une logique de simple collecte des prix des terrains à la mise en place d'un véritable système d'observation afin de comprendre les processus à l'œuvre et de savoir comment adapter les politiques publiques.

La bonne échelle d'observation est l'agglomération ou le bassin d'habitat car c'est à cette échelle que se forment les marchés et se jugent les politiques foncières, mais un support technique peut être fourni à une échelle supérieure.

L'observation doit se faire sur la durée pour aboutir à des résultats intelligibles.

L'organisation de la diffusion des résultats fait partie intégrante de l'organisation de l'observation.

▪ Récapitulatif des sources de données existantes sur les 6 marchés fonciers

Marché 1 : marché des terres acquises dans un but de production agricole et forestière

Le marché foncier agricole est le mieux connu des marchés fonciers grâce aux SAFER qui compilent les notifications de ventes de chaque commune de la région PACA entre 1970 et 2003, sauf pour les Alpes Maritimes où la saisie n'existe que depuis 1988.

L'exploitation de cette base est donc pertinente.

Des cartes montrent l'explosion des prix des terrains agricoles : sur les 30 dernières années, minimum de doublement des prix à quintuplement en euros constants, notamment sur la frange littorale ; une autre série de cartes montre que les achats de foncier agricole par des acquéreurs non agricoles sont nettement plus nombreux que des acheteurs du milieu agricole, quelle que soit la décennie observée; il s'agit donc d'acquisitions en vue de loisirs et d'aménagement, une illustration du phénomène de périurbanisation.

Marchés 2 et 3 : marché des terres acquises dans un but de loisir et d'agrément

L'exploitation de données SAFER est limitée en raison d'un volume très important de données à traiter, donc un travail trop lourd, et pour certaines communes, un volume de transactions insuffisant pour être représentatif, des informations peu fiables...

Ces marchés ne peuvent être identifiés en tant que tels mais cernés par le critère des prix ou de la profession de l'acheteur.

Marché 4 : marché des nouveaux terrains à bâtir aménagés avec les terrains bruts achetés sur le marché 3

C'est un marché concerné par un grand nombre de bases de données et d'études.

La source principale d'information est la base PERVAL mais peuvent aussi être utilisées:

- la base IMO
- la base du Crédit Foncier
- l'enquête d'opinion des communes sur TAB : *Selon l'enquête postale (252 communes), un tiers des communes a vu le prix de ses terrains doubler ou plus sur la dernière période.*

Test d'utilisation de la source PERVAL :

L'échantillon observé est le Vaucluse et deux exploitations ont été réalisées :

- une cartographie de la charge foncière moyenne sur la période 1998-2003 à l'échelon communal,
- une représentation graphique de l'évolution de la charge foncière entre 1998 et 2003.

Il en ressort les limites de la source PERVAL :

- n'existe que depuis 1996 en PACA,
- ne couvre que le Vaucluse (sauf Pertuis) et 16 communes en PACA,
- pour des raisons informatiques, la base de données exprimait les prix des terrains en francs courants, qui ont été convertis en euros constants de 2003 ce qui a pour conséquence de faire disparaître le phénomène d'inflation,
- certaines communes enregistrent peu de mutations ; si par exemple une commune enregistre peu de mutations sur les 3 dernières années, cela peut fausser la lecture en la faisant paraître plus chère que d'autres.

Marché 5 : marché des terrains urbains à recycler (renouvellement urbain)

sources utilisables : PERVAL ou DIA

Test avec PERVAL sur les communes d'Avignon, Marseille et Toulon

Résultat : des données trop peu nombreuses pour un traitement statistique fiable.

Marché 6 : marché des nouveaux droits à bâtir produits avec les terrains bruts achetés sur le marché 5

sources : PERVAL et celle du crédit foncier qui s'expriment en m2 de SHON, unité de mesure de ce marché, assez semblable aux marchés 4 et 5. Les DIA sont aussi une source possible.

Résultat : La base PERVAL est mieux renseignée que pour le marché 5, mais les données sont plus ou moins exploitables selon les années.

	Marché 1	Marché 2	Marché 3	Marché 4	Marché 5	Marché 6
DIA des SAFER	X	X	X			
DIA des communes			X	X	X	X
DIA des départements		X				
DIA du conservatoire	X	X				
Base PERVAL				X	X	X
IMO				X		
Crédit foncier				X		X

■ Propositions pour la mise en place du système d'observation foncière

Le bureau d'étude formule des propositions pour la mise en place d'un système d'observation foncière, à moindre coût et qui permette d'assurer dans le temps le suivi des marchés fonciers et l'observation de l'usage et de leur appropriation.

I. Le suivi des marchés : observation des flux de mutations

Deux hypothèses de méthode sont proposées avec chacune leurs avantages et inconvénients :

- l'amélioration des bases existantes PERVAL et DIA des SAFER
- l'exploitation de la base des extraits d'actes de mutations des Domaines

NB: La source des DIA communales n'est pas retenue en raison d'une exploitation qui se révélerait imparfaite à l'échelle régionale, mais qui garde sa pertinence à l'échelle communale ou de l'agglomération.

	SAFER/PERVAL	Domaines
avantages	- Renseigné depuis de nombreuses années donc la possibilité de construire des tendances longues	- Gratuit et garanti par la loi - Potentiellement la seule base exhaustive (renseigne aussi la mutation précédente et le prix)
faiblesses	- PERVAL n'est pas exhaustif puisque rempli par volontariat - SAFER a une typologie d'acquéreurs incomplète pour les non-agriculteurs	- Longueur des délais de traitement et obtention de l'information - Peu adapté à l'utilisation opérationnelle - Les coûts de codification et de saisie

Concernant l'hypothèse plus réaliste d'une exploitation de la base des Domaines et face à la restriction représentée par les coûts, proposition est faite de construire un géotype (un échantillon du territoire).

Il s'agit d'opérer par sondage à partir d'un échantillon de points représentatif du territoire régional ; proposition est faite pour les communes de plus de 20 000 habitants de retenir 1/5 de leur territoire et pour les communes de moins de 20 000 habitants de traiter une commune sur 5.

II. L'observation de l'usage des sols et leur appropriation : observation des stocks

Au lieu d'une cartographie exhaustive qui ne semble pas réaliste pour la région PACA car elle nécessiterait un système trop lourd et trop coûteux, il est proposé de constituer des échantillons de points à l'instar du système TERUTI du Ministère de l'Agriculture. Cela suppose donc avant tout un partenariat entre la Région PACA et le Ministère de l'Agriculture.

TERUTI (« utilisation du territoire »)

Fonctionne sur la base d'un échantillon de 15 000 photos aériennes (un point par m²) et permet d'observer l'occupation physique du territoire national.

555000 points sont visités chaque année par des enquêteurs qui répondent à deux questions :

- l'occupation physique du sol
- l'usage fonctionnel du sol (habitat, équipements, ect..)

L'adaptation technique de Teruti à l'observation foncière serait minime, il s'agirait de doubler le nombre de points observés et d'ajouter des questions supplémentaires :

- utilisation légale du sol (POS/PLU),
- l'appropriation du sol (cadastre).

■ Interpellations au niveau local et poursuites d'actions

L'organisation du système d'observation

3 principes pour mettre en place un système d'observation foncière efficace :

- un organisme inter-professionnel et inter administratif de pilotage,
- une cellule technique régionale pour l'enrichissement, le suivi des bases et la diffusion de la production,
- l'animation d'un réseau technique avec les cellules d'observation des agglomérations pour la mise en commun des méthodes, l'homogénéisation des codifications, le développement des échanges.

L'étude propose une estimation des coûts pour mettre en place l'observation des marchés fonciers et l'observation de l'usage des sols, coûts variables selon les hypothèses et leur mode d'organisation.

Remarques sur l'étude

Les limites

- pour l'observation de l'utilisation du sol :

La proposition d'une photo-observation sur la base Teruti amène quelques observations :

–les limites techniques éventuelles de la base ne sont pas mentionnées,

–une observation qui dépend entièrement d'une collaboration entre deux ministères ce qui suppose un certain temps de négociation avant une mise en oeuvre opérationnelle,

–le point de vue du Ministère de l'Agriculture aurait été souhaitable.

- pour le suivi des marchés :

La question des sources de données n'est pas vraiment résolue puisque l'hypothèse de l'amélioration de la base des Domaines semble peu réaliste compte tenu des délais de mise en oeuvre, et que la piste SAFER/PERVAL restante est incomplète puisque la base Perval est notoirement non exhaustive.

L'étude pose donc de manière juste les problématiques et enjeux, sans vraiment y répondre car améliorer et développer des bases existantes est certes nécessaire mais ne répond pas vraiment à l'urgence de compréhension des marchés fonciers.

Les suites données

Dans le cadre du Club Régional des Opérateurs Fonciers créé par l'Etat et la Région, et plus particulièrement du groupe de travail « observation foncière », le système d'observation est actuellement en cours de réflexion.

En ce qui concerne les marchés fonciers agricoles, la SAFER a développé, en partenariat avec l'Etat et la Région, une application web interactive à destination des collectivités territoriales.

Pour l'observation de l'ensemble des marchés, l'Etat et la Région développent un partenariat avec les collectivités pour l'accès au PCI, vecteurs et données MAJIC, et le suivi des marchés sur la base des données de la DGI .

Les études sont consultables sur rendez-vous dans les locaux de la DREAL PACA
et du Conseil Régional PACA

Contacts:

DREAL PACA : Mélanie LAFARGE - Service Logement Construction - melanie.lafarge@developpement-durable.gouv.fr

Annie Mondragon - Service Logement Construction - annie.mondragon@developpement-durable.gouv.fr

Conseil Régional PACA : Sandrine Henckel- Service Foncier Urbanisme- shenckel@regionpaca.fr

Patrick Lacoste- mission Etudes, Observation, Prospective - placoste@regionpaca.fr