

CENTRE DE RECHERCHES ET DE DOCUMENTATION
SUR LA CONSOMMATION

CREDOC
BIBLIOTHÈQUE

LA VALEUR DU SOL ET SES FACTEURS

Sources statistiques et données bibliographiques



J.J. GRANELLE
N° 1820

Décembre 1965

R⁴ année 1965

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>1 - Les sources statistiques sur la valeur du sol et des immeubles</u>	3
1.1 - Les prix résultant d'évaluations administratives et judiciaires	3
1.11 - Les évaluations administratives	3
1.12 - Les jugements d'expropriation	5
1.2 - Les prix d'adjudication	6
1.3 - Les transactions de gré à gré : les prix déclarés ...	7
1.31 - Les statistiques de l'Enregistrement	7
1.311 - Fichier des actes notariés	8
1.312 - Le fichier immobilier	9
1.313 - Le répertoire par propriétaire	9
1.314 - Le fichier de surveillance des terrains à bâtir	9
1.315 - Fichier de surveillance des immeubles à usage d'habitation	10
1.316 - Autres dossiers de contrôle	10
1.317 - Centre mécanographique de l'Enregistrement	11
1.318 - Remarques sur la valeur des statistiques de l'Enregistrement : prix déclarés et prix réels	11
1.32 - La documentation du Cadastre	13
1.33 - La documentation de la Conservation des hypothèques et des notaires	13
1.34 - La documentation du Crédit Foncier de France .	14
1.341 - Fichier immobilier	15
1.342 - Dossiers de programmes de construction	15
1.343 - Rapport annuel sur l'évolution des prix des différentes catégories de biens immobiliers par circonscription régionale	15

	<u>Pages</u>
1.344 - Remarques sur la valeur des documents du Crédit Foncier	15
1.35 - Les programmes de construction des promoteurs ..	16
1.4 - Les transactions de gré à gré : les prix d'offre	17
1.41 - L'Indicateur LAGRANGE	17
1.42 - L'Indicateur LAGRANGE	17
1.43 - L'Immobilier	17
1.44 - Remarques sur la valeur des annonces immobilières	18
2 - <u>Les facteurs de la valeur du sol</u>	21
2.1 - Remarques préliminaires	21
2.11 - Le concept de valeur du sol	21
2.12 - Classification des facteurs de la valeur du sol	21
2.13 - Facteurs et modèles ; modèles globaux et modèles partiels	23
2.14 - Modèles descriptifs et prévisionnels ; études em- piriques et théoriques	24
2.15 - Les corrélations entre facteurs	24
2.2 - Facteurs localisés	25
2.21 - Surface de la parcelle	25
2.22 - Forme de la parcelle	27
2.23 - Viabilité et sol de fondations	27
2.24 - Agrément du site	27
2.25 - Densité d'occupation du sol	29
2.26 - Environnement économique et social	29
2.3 - Facteurs liés aux caractéristiques générales de la ville (caractéristiques actuelles, tendances récentes et pers- pectives à court terme) ou dont l'influence dépend des structures d'ensemble de la ville	31
2.31 - Démographie : population totale et taux de crois- sance	31
2.32 - Demande de logements	32
2.33 - Rythme de construction et offre de terrains cons- tructâbles	32
2.34 - Distance au centre, caractéristiques et conditions d'exploitation du réseau de circulation et de transport, accessibilité du centre de la ville .	33

	<u>Pages</u>
2.4 - Facteurs liés à l'évolution de la ville à moyen et long terme	40
2.5 - Les participants du marché	45
2.6 - L'évolution économique générale	46
2.61 - Fluctuations économiques de courte période	46
2.62 - Evolution économique de longue durée	48
2.63 - Placement de l'épargne	49
2.64 - Politique du crédit	51
2.7 - Les facteurs réglementaires	52
2.71 - Formes du droit de propriété du sol	52
2.72 - Contrôle de l'utilisation des terrains	57
2.73 - Contrôle des prix des terrains	60
2.74 - Fiscalité	63
2.8 - Les modèles globaux de la valeur du sol (1).....	67
2.81 - Le modèle d'ALONSO	67
2.82 - Le modèle de WINGO	75
2.83 - Le modèle de M. LESOURNE	76
2.84 - Le modèle de M. MAYER	77
2.85 - Le modèle du Penn Jersey	78
2.86 - Conclusion ; quelques propositions de recherche .	83

ANNEXES

Annexe 1 - Réglementation et politique foncières en différents pays	A 1
A-1.1 - Formes du droit de propriété du sol	A 1
A-1.11 - Réglementation de l'expropriation	A 2
A-1.12 - Les réserves foncières et la location des sols à bâtir	A 6
A-1.13 - La nationalisation du sol urbain	A 12
A-1.2 - Fiscalité	A 13
A-1.21 - Impôt sur la valeur	A 14
A-1.22 - Impôt sur la plus-value	A 17

(1) Paragraphe rédigé par J. DREYFUS

Annexe 2 - L'impôt foncier aux Etats-Unis	A 23
A-2.1 - Assiette de la property tax	A 24
A-2.11 - Détermination de la matière imposable ..	A 24
A-2.12 - Evaluation de la matière imposable	A 25
A-2.2 - Liquidation de la property tax	A 28
A-2.3 - Recouvrement de la property tax	A 29

=====

INTRODUCTION

Le Ministère de la Construction a chargé le CREDOC d'établir une synthèse bibliographique :

- a) des études théoriques françaises et étrangères sur la valeur du sol et, notamment, ses facteurs ;
- b) des sources statistiques françaises relatives à la valeur du sol ;
- c) des études faites par différentes administrations françaises au cours des dernières années.

Par le même contrat, le CREDOC a été chargé en outre d'une "description et analyse du marché immobilier à partir des données fournies, pour différentes villes, par l'administration ou les bureaux d'études, auxquels l'Administration aurait confié des missions particulières dans ce domaine".

Compte tenu des termes mêmes du contrat, nous avons estimé que cette deuxième mission devait être essentiellement descriptive. Ceci implique que les réflexions ou recherches théoriques incluses dans les diverses études de l'administration soient plus particulièrement considérées à propos de la première mission, c'est-à-dire l'étude bibliographique. Il était logique par ailleurs, à partir du moment où elles étaient analysées d'un même point de vue, de ne pas distinguer les études de l'administration des autres études, donc de traiter simultanément les points (a) et (c) du contrat. De plus, il est difficile de discuter d'études théoriques, sans connaître les sources d'information utilisées, ce qui nous a conduit à intervertir les points (a) et (b). Finalement, la section 1 concerne les sources statistiques, la section 2, les facteurs de la valeur du sol.

1 - LES SOURCES STATISTIQUES DE LA VALEUR DU SOL ET DES IMMEUBLES.

La valeur du sol urbain procède des services offerts par les constructions qu'il supporte. A l'exception des immeubles neufs, il est d'ailleurs arbitraire de distinguer la valeur du sol et celle des constructions. C'est pourquoi il nous paraît légitime d'étudier les sources statistiques concernant à la fois les terrains bâtis ou non bâtis, qui sont réunies en général dans la même documentation. Notre analyse ne portera pas toutefois sur les fonds de commerce dont la valeur dépend de facteurs spécifiques.

Nous distinguerons les sources en fonction du degré de liberté des prix auxquels elles se rapportent : prix résultant d'évaluations administratives et judiciaires, prix d'adjudication, prix de gré à gré obtenus par transaction directe entre particuliers ; les prix résultant d'évaluations administratives et judiciaires sont des prix fixés par la puissance publique ; les deux dernières catégories de prix, au contraire, représentent des valeurs marchandes, dont la détermination repose sur le jeu de l'offre et de la demande. Les prix d'adjudication ne peuvent, cependant, être confondus avec les prix de gré à gré, d'une part, à cause du caractère public de l'adjudication (vente aux enchères), d'autre part, en raison des conditions juridiques de la vente (mobiles de la transaction, nature des participants).

1.1 - Les prix résultant d'évaluations administratives et judiciaires.

Nous étudierons successivement :

- les évaluations administratives
- les jugements d'expropriation.

1.11 - Les évaluations administratives.

Le Service des Domaines est obligatoirement consulté pour toute acquisition foncière ou immobilière des collectivités publiques, dont le montant excède 60 000 Frs, que la transaction se fasse à l'amiable ou que l'on recourre à une procédure d'expropriation. Il n'y a pas lieu de distinguer les avis qu'il donne dans l'un et l'autre cas, car la méthode d'évaluation employée est la même. Si l'on songe que ses avis ne peuvent guère être dépassés de plus de 10 % (1), on comprend que son intervention est un élément prépondérant sur le marché des achats de la puissance publique.

(1) En dehors d'une procédure devant le Juge de l'expropriation.

Les acquisitions publiques amiables concernent non seulement des terrains en vue de la construction de logements, mais des terrains destinés à supporter des équipements publics. Elles sont consignées dans un registre des actes administratifs tenu à l'Enregistrement, quand les achats se font suivant la procédure de l'acte administratif. Dans les villes où les achats de la puissance publique sont réalisés devant notaire, les mutations correspondantes sont consignées dans le fichier des actes notariés (1). Dans ce dernier cas, il est très difficile de dépouiller les acquisitions publiques amiables, en raison du nombre important de mutations qui sont incluses dans ce dernier fichier. A Lyon par exemple, les acquisitions publiques se font par acte administratif, alors qu'à Marseille, les actes sont passés devant notaire.

La documentation des Domaines eux-mêmes est peu utilisable pour connaître les acquisitions publiques amiables. Le Service des Domaines ouvre un dossier pour chaque évaluation, et parmi ces dossiers, il faut distinguer ceux qui ont conduit à une mutation, et ceux dont la procédure n'a pas abouti.

On peut enfin recourir à la documentation des divers acheteurs publics, communes, organismes publics, etc ..., mais par cette méthode, on n'est pas sûr de recenser exhaustivement les acquisitions et, de plus, les renseignements fournis sont souvent incomplets.

Le principe de l'évaluation est de rechercher la valeur vénale des biens considérés. A cet égard, le Service des Domaines se réfère aux termes de comparaison du marché, c'est-à-dire aux mutations récentes intervenues dans le secteur. Dans cette analyse, toutes les transactions ne sont pas retenues : le Service des Domaines écarte systématiquement les prix susceptibles de dissimulations importantes et les mutations dites spéculatives, et se fonde seulement sur les valeurs qui lui paraissent les plus vraisemblables. L'évaluation domaniale aboutit à des données relatives aux immeubles ou aux terrains : prix du mètre carré de terrain nu et libre par zone (en fonction de l'éloignement de la rue), prix du mètre carré de plancher (par catégorie d'immeubles de la loi du 1er septembre 1948 notamment), coefficient de vétusté, d'encombrement, d'occupation, frais de réemploi, etc...

(1) Voir plus loin, page 8

La méthode d'évaluation revient notamment à admettre :

- qu'il existe des prix différents pour un même terrain, en fonction de l'éloignement de la rue,
- que l'on peut évaluer le terrain indépendamment des bâtiments qu'il supporte,
- que l'on peut déterminer des coefficients d'encombrement, de vétusté et d'occupation, significatifs sur le plan économique, notamment dans le cas où les bâtiments sont affectés à un usage commercial.

Toutes ces hypothèses sont probablement critiquables. En tout état de cause, l'appréciation des différents facteurs est assez subjective. Il n'est pas surprenant que le Service des Domaines et le Juge de l'expropriation diffèrent sur la valeur à allouer à un bien immobilier, alors que leurs bases de référence sont les mêmes.

1.12 - Les jugements d'expropriation.

Comme les acquisitions publiques amiables, les expropriations concernent non seulement des terrains destinés à la construction de logements, mais des terrains échangés en vue de supporter des équipements publics. Les extraits des jugements d'expropriation sont consignés à l'Enregistrement dans le fichier des actes judiciaires, mais ce fichier ne permet pas toujours de connaître avec précision les expropriations. A Marseille par exemple, ce fichier est tenu depuis 1960, et par ailleurs, les renseignements qu'il contient ne permettent pas, en général, d'identifier correctement les biens expropriés ; dans certains cas, on n'a pas d'indication sur l'adresse ou la surface.

Pour recenser les expropriations on peut songer à recourir au Greffe du Tribunal qui possède le texte intégral des jugements. Dans les attendus des jugements, sont le plus souvent indiquées les bases d'évaluation retenues par le juge, et notamment le prix du terrain nu et libre dans le secteur, ainsi que les raisons qui motivent une majoration par rapport à l'évaluation domaniale. En outre, on a, pour chaque bien exproprié l'évaluation administrative, le prix demandé par le plaignant, l'indemnité allouée par le Juge, ainsi que des renseignements sur la consistance du bien - surfaces au sol et de plancher, nature de l'occupation des locaux, situation dans le secteur, etc ...

Mais deux obstacles matériels s'opposent à l'utilisation de cette source pour des zones étendues ; le texte des jugements est long, et oblige à une manipulation importante de documents. D'autre part, si un jugement rendu par un Tribunal d'Instance est annulé par un Tribunal d'Appel, on doit retenir seulement l'indemnité fixée en appel, et pour cela, procéder à un autre dépouillement au Greffe du Tribunal d'Appel.

Le Service des Domaines dispose parfois d'une documentation qui lui est propre sur l'expropriation donnant notamment les renseignements suivants : évaluation domaniale, indemnité en première instance, indemnité en appel. Mais cette documentation n'a pas un caractère général.

Comme pour les acquisitions amiables, il reste enfin possible de s'adresser aux organismes expropriants eux-mêmes, ce qui ne garantit pas cependant, un recensement exhaustif et une homogénéité des sources.

On notera que dans la région parisienne, les dispositions les plus importantes des jugements d'expropriation sont publiées dans la revue "l'actualité juridique, propriété immobilière" depuis Octobre 1961 ; la zone étudiée concerne les départements de Seine et Seine et Oise. On ne connaît pas de publication semblable pour la province.

On remarquera que le juge semble tenir compte davantage que les Domaines de l'attachement du propriétaire pour son bien et qu'en règle générale, il interprète plus libéralement les éléments réunis par les Domaines pour mesurer la valeur marchande.

1.2 - Les prix d'adjudication.

Les adjudications se placent à mi-chemin entre les ventes de gré à gré et les expropriations, en ce sens que les transactions ne résultent pas, en général, du libre choix de l'une des parties contractantes (ventes par saisie, sur licitation) ou que les formes juridiques de la vente sont imposées par la loi (propriétés en indivision lorsque des mineurs sont propriétaires). Cependant, la fixation du prix comporte une marge de liberté beaucoup plus grande que dans les expropriations, car la concurrence entre les acheteurs peut jouer.

Dans le cas où l'adjudication se fait à la Chambre des Notaires, l'extrait de l'acte est consigné dans le fichier des actes notariés à l'Enregistrement. Si elle intervient au Palais de Justice, l'extrait est consigné dans le fichier des actes judiciaires.

Par ailleurs, dans la région parisienne, les adjudications sont publiées dans les revues spécialisées : "Actualité juridique", "Revue de l'habitat

français", "Le Particulier", etc... Elles indiquent pour chaque jugement, l'adresse, la catégorie de l'immeuble (loi de 1948), l'état de la construction, le prix total, les surfaces au sol et de plancher, le loyer brut, ce qui permet de calculer les prix unitaires au mètre carré de sol et au mètre carré de plancher ainsi que le taux de capitalisation.

Le Centre d'information et de documentation du bâtiment (C.I.D.B.), reprend ces différents éléments pour la ville de Paris. Il publie, depuis 1932, des séries de prix unitaires de sol et de plancher et les taux de capitalisation par catégorie d'immeubles suivant la loi de 1948, ainsi que, depuis 1954, des séries de prix à la pièce principale pour les appartements en copropriété, libres et occupés. En province, les renseignements publiés sont en général beaucoup plus restreints. Les journaux professionnels ne permettent pas de caractériser avec précision les biens immobiliers vendus en adjudication.

Certains experts immobiliers considèrent encore les adjudications comme un bon indice de la valeur marchande, par le fait que les prix n'y sont pas entachés de fraude. Deux objections très sérieuses semblent, néanmoins, s'opposer à leur emploi :

- Les prix d'adjudication sont généralement inférieurs aux prix de gré à gré déclarés à l'Enregistrement, ce qui tend à montrer leur manque de signification. Dans son étude des prix des terrains dans l'agglomération parisienne, Mme Carrière a comparé les deux catégories de prix dans les arrondissements de la rive gauche et dans 27 communes de la banlieue sud pendant la période 1935-1955 (1). A part certains cas isolés, on constate que les adjudications sont faites à des taux inférieurs à ceux des transactions à l'amiable, l'écart s'accroissant à partir de 1952, au moment où les droits d'enregistrement sur les terrains à bâtir ont été réduits de 15,3 % à 4,2 % du prix de vente.
- Par ailleurs, la rareté des transactions en cause a pour effet que les moyennes que l'on pourrait obtenir ne seraient pas significatives.

1.3 - Les transactions de gré à gré : les prix déclarés.

1.31 - Les statistiques de l'Enregistrement.

L'enregistrement est une formalité donnant lieu au paiement d'un droit fiscal, consistant à analyser sur un registre public l'acte présenté au bureau d'enregistrement. En vue de percevoir les droits fiscaux, l'Enregistrement fait un extrait de l'acte de mutation immobilière ; les actes étant rédigés par des notaires, les extraits sont appelés extraits des actes notariés,

(1) F. CARRIERE : L'évolution économique des terrains à bâtir, Centre d'Etudes Economiques, Paris - Juin 1957.

1.311 - Fichier des actes notariés.

Tous les extraits des actes notariés sont classés dans le fichier des actes notariés par ordre chronologique et par circonscription d'Enregistrement.

a) Le fichier concerne :

- des mutations immobilières : vente amiable, échange, adjudication devant la chambre des notaires, apport en société, cession de droits sociaux, donation, succession, etc...(1)
Les expropriations sont exclues de ce fichier, les acquisitions amiables des collectivités publiques n'y sont incluses que si les actes sont passés devant notaire. On doit noter que ce fichier comporte des mutations immobilières situées hors de la commune étudiée. Pour des raisons administratives, le notaire adresse une expédition de son acte au bureau d'Enregistrement du canton, où il exerce son activité, que la mutation concerne ce canton ou une autre localité. Les mutations immobilières de la commune étudiée, mais enregistrées ailleurs, font l'objet d'un classement distinct, appelé "renvois".
- des mutations non immobilières : actes de mutations de fonds de commerce, l'Enregistrement portant sur un extrait distinct la valeur des murs ; baux, apports en société, qui ne se traduisent pas par des apports immobiliers mais par des apports en numéraire, attestation de propriété, etc...

b) Chaque fiche comprend les renseignements suivants :

- date de la mutation
- nom du vendeur (âge, profession, sexe, domicile)
- nom de l'acheteur (âge, profession, sexe, domicile)
- localisation de la parcelle : n°, quartier, commune, référence cadastrale
- superficie (pour les terrains seulement)
- prix de la vente
- date de la mutation précédente

(1) Avant la loi du 15 mars 1963, seules les cessions de parts donnaient lieu à la formalité de l'enregistrement. Depuis lors toutes les cessions de droits sociaux sont enregistrées.

c) Critique (1).

Le dépouillement du fichier des actes notariés permet de connaître les flux monétaires des mutations immobilières. Mais la manipulation des documents est très lourde en raison du nombre des extraits. Les documents étant tenus par ordre chronologique, il n'est pas possible de faire un sondage sur certains quartiers.

Le plus grave inconvénient résulte de l'absence d'indications relatives à la surface pour les immeubles bâtis. Même quand on dispose de la surface au sol de la parcelle, cette indication n'est pas très utile, car on ne connaît pas le nombre d'étages. En aucun cas il n'est possible de calculer la surface de plancher des appartements. Les extraits portent le nombre de millièmes afférent à chaque appartement, mais ce nombre se rapporte à la valeur totale de l'immeuble, non à sa surface.

1.312 - Le fichier immobilier.

Les services de l'Enregistrement détiennent par ailleurs pour chaque immeuble situé dans leur circonscription un dossier retraçant sa vie juridique. Mais cette source n'est pas utilisable :

- les renseignements sont très succincts et on doit se reporter au fichier des actes notariés ;
- les mutations de terrain non bâti sont exclues dans certains cas.

1.313 - Le répertoire par propriétaire.

Au nom de chaque propriétaire, il est tenu un répertoire des mutations enregistrées. Cette source ne présente pas d'avantage particulier, puisqu'elle oblige à se reporter au fichier des actes notariés.

1.314 - Le fichier de surveillance des terrains à bâtir.

Tout achat de terrain avec engagement de bâtir dans un délai de quatre ans bénéficie d'un régime fiscal spécial : taxe à la valeur ajoutée de 4,166 %, au lieu du droit d'enregistrement de 16 % du

(1) Les critiques ne portent pas ici sur les rapports de la valeur déclarée à la valeur réelle qui sont exposés plus loin.

prix déclaré de la vente (1). Si au terme de cette période, la construction n'a pas été effectivement réalisée, l'acquéreur doit acquitter des droits complémentaires. Toute transaction de terrain à bâtir figure donc non seulement dans le fichier des actes notariés, mais aussi dans le fichier de surveillance.

Les dossiers de surveillance contiennent des fiches identiques à celle des extraits des actes notariés. Les terrains à bâtir peuvent être des terrains nus ou des terrains supportant des constructions destinées à être démolies. Les fiches sont classées par année et par commune.

De tous les documents de l'Enregistrement le fichier de surveillance des terrains à bâtir est celui dont la consultation matérielle est la plus facile. Le nombre des transactions est beaucoup moins élevé que celui qui concerne les immeubles bâtis. Les renseignements fournis sont suffisants pour identifier correctement les biens.

Mais le dépouillement de ce fichier oblige à négliger les terrains agricoles, les terrains industriels et les terrains achetés par l'Etat et les diverses collectivités publiques.

1.315 - Fichier de surveillance des immeubles à usage d'habitation.

Depuis la loi du 15 mars 1963 portant réforme de la fiscalité immobilière, les immeubles à usage d'habitation font également l'objet d'une surveillance spéciale de la part de l'Enregistrement. Tout acquéreur d'un appartement ne bénéficie de droits réduits que s'il s'engage à ne pas affecter l'appartement à un usage autre que l'habitation pendant trois ans. Cette source n'est exploitable qu'à partir de la fin de 1963 ; d'autre part la surface des appartements n'est pas fournie par ce fichier.

1.316 - Autres dossiers de contrôle.

L'Enregistrement détient également des dossiers de contrôle des sociétés industrielles ou commerciales, retraçant la vie juridique des sociétés dont le siège social est sur le territoire de contrôle du bureau d'enregistrement. Ce dossier comprend le bilan de la société. Au poste immobilisation on peut s'assurer si la société est propriétaire

(1) La taxe à la valeur ajoutée de 4,165 % est appliquée depuis la réforme fiscale du 15 mars 1963. Antérieurement, était perçu un droit d'enregistrement, pratiquement équivalent de 4,2 % du prix déclaré de la vente sur les mutations de terrains à bâtir.

ou non de terrains ou d'immeubles. Dans l'affirmative une fiche détaille ses mutations immobilières. Ces dossiers peuvent permettre d'étudier les mutations sur terrains industriels. On doit noter que pour les sociétés importantes dont le siège social est à Paris, les dossiers de contrôle sont dans les services de l'Enregistrement de Paris.

L'Enregistrement tient aussi des dossiers de contrôle des marchands de bien et des sociétés civiles immobilières. Mais ces dossiers retracent des ventes de terrains qui se trouvent déjà dans le fichier de surveillance des terrains à bâtir.

1.317 - Centre mécanographique de l'Enregistrement.

Les mutations immobilières peuvent être exploitées par le centre mécanographique de l'Enregistrement à Paris, par année et par département. Les renseignements fournis par la Direction de la Documentation Fiscale, concernent le nombre et le montant des mutations immobilières, selon les rubriques du Code général des impôts : adjudications publiques (art. 721 CGI), acquisitions de terrains à bâtir (art. 1 371 CGI), acquisitions d'immeubles à usage d'habitation (art. 1 372 CGI), autres ventes amiables (art. 721 CGI).

Il est possible de demander une exploitation particulière par ville, mais le Centre Mécanographique ne dispose pas de cartes perforées antérieures à 1961.

1.318 - Remarques sur la valeur des statistiques de l'Enregistrement : prix déclarés et prix réels.

L'obstacle majeur à une exploitation des documents de l'Enregistrement réside dans la nature même des prix déclarés. Les fonctionnaires du Service des Domaines et de l'Enregistrement, admettent l'existence d'une fraude mais s'avèrent incapables de la mesurer, et même de préciser les conditions dans lesquelles elle joue.

Pour qu'il en soit autrement, il faudrait disposer, par catégorie de bien et pour des conditions de marché nettement définies (localisation, catégorie de participants, superficie, période envisagée), de prix réels et de prix déclarés en nombre suffisant. A cet égard les tentatives que nous avons faites auprès d'agents immobiliers pour obtenir un tableau de prix déclarés et de prix réels, ont abouti à un échec.

Dans ces conditions, on ne peut guère faire que des hypothèses. La fraude dépend sans doute du taux de l'impôt. Jusqu'en 1963 les droits d'enregistrement étant moins élevés pour les terrains et pour les

immeubles à usage d'habitation, la fraude qui les affectait, devait être moins considérable que pour les autres catégories de biens. A cet égard la taxe à la valeur ajoutée instituée par la loi du 15 mars 1963 ne modifie pas la pression fiscale.

Par ailleurs, la loi de finances du 19 décembre 1963 a établi :

- une taxation des plus values réalisées lors de la vente de terrains à bâtir acquis depuis plus de cinq ans (1),
- une taxation des plus values réalisées lors de la vente des terrains et des immeubles acquis depuis moins de cinq ans (2).

Cette nouvelle fiscalité suscite une opposition entre les intérêts respectifs du vendeur et de l'acheteur. L'imposition est fondée sur la différence entre prix d'acquisition et prix de vente. Le vendeur aurait donc intérêt à déclarer un prix peu élevé. Par contre l'acheteur dans le souci de réduire la différence entre le prix d'achat et le prix auquel il revendra ultérieurement, veut déclarer le prix réel et parfois surévaluer sa déclaration. Selon les fonctionnaires de l'Enregistrement, pour les biens supportant l'imposition des plus values, le prix déclaré serait voisin du prix réel depuis décembre 1963. Tel serait le cas de toutes les transactions portant sur les terrains et des ventes de pavillons et d'appartements, dans les cinq ans suivant leur acquisition.

On peut poser par ailleurs en hypothèse que la fraude dépend de la catégorie d'acheteurs et de vendeurs. Pour les particuliers et les sociétés de personnes les dissimulations sont relativement aisées ; pour les sociétés de capitaux la fraude est difficile du fait que les prix déclarés doivent correspondre à des éléments de leur actif et de leur passif ; une dissimulation impliquerait qu'un terrain soit payé avec des fonds non portés en comptabilité.

-
- (1) Imposition sur le revenu des personnes physiques, article 3 de la loi de finances du 19 décembre 1963.
 - (2) Imposition sur le revenu des personnes physiques, et taxe complémentaire au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux, article 4 de la loi de finances du 19 décembre 1963.

1.32 - La documentation du Cadastre.

L'administration du Cadastre est chargée d'établir la contribution foncière, impôt communal et départemental. Le Cadastre donne l'état de la propriété foncière, bâtie ou non bâtie, à un moment donné. Les documents du Cadastre comprennent :

- a) des plans détaillés par section de commune, par exemple au 1/500^e, où l'on distingue le bâti et le non bâti. Ces plans permettent de localiser avec précision les mutations immobilières, mais ne sont à jour que si le Cadastre est rénové.
- b) des livres cadastraux, dans lesquels sont mentionnés l'adresse (1), la nature des biens, le nom des propriétaires, la surface, et une valeur locative établie par le Cadastre.
- c) des extraits cadastraux. Lors d'une mutation portant sur un bien immobilier, chaque notaire doit remplir un extrait cadastral afin de signaler le changement de propriétaire (2). Cet extrait porte à peu près les mêmes renseignements que ceux qui sont mentionnés dans les extraits des actes notariés à l'Enregistrement. En principe ces deux documentations coïncident, le passage entre les deux étant assuré par le nom du propriétaire. En fait les extraits cadastraux ne peuvent être utilisés qu'à titre annexe, pour compléter l'adresse, quelquefois incomplète sur les extraits de l'Enregistrement. En effet les notaires omettent parfois d'indiquer le prix sur les extraits cadastraux ou ils ne mentionnent qu'une partie du prix.

Les observations précédentes sur la fraude s'appliquent aux documents du Cadastre. Par ailleurs pour que la localisation précise des mutations soit possible, il faut que le Cadastre soit à jour. Or le Cadastre n'est pas à jour dans de nombreuses villes. Par exemple les indications portées sur le parcellaire de la commune de Lyon remontent à 1820. En Seine-et-Oise, 40 communes n'ont pas leur cadastre rénové.

1.33 - La documentation de la Conservation des hypothèques et des notaires.

Depuis 1956, un fichier immobilier a été mis en place dans les

(1) L'adresse ne correspond aux plans que si le Cadastre est rénové, c'est-à-dire mis à jour.

(2) Cette documentation existe, que le cadastre soit rénové ou non.

communes à cadastre rénové. En premier lieu, ces fiches sont classées par propriétaire : tous les biens appartenant à un même propriétaire sont enregistrés sur ces documents qui comportent une description rapide des biens depuis 1956. Il y a en second lieu des fiches parcellaires, sur lesquelles sont portées seulement les références à l'acte de vente. Enfin, dans les agglomérations, une fiche d'immeuble urbain est tenue (1) : cette fiche porte des renseignements succincts sur les biens échangés ; pour avoir plus de détails on doit se reporter aux actes de vente.

Le dépouillement de ce fichier n'est possible que si le Cadastre est à jour. Seule la fiche d'immeuble urbain pourrait être utilisée. Mais, pour les immeubles bâtis, on ne peut pas calculer un prix du m² au sol. Enfin d'une façon générale, le fichier immobilier ne permet pas d'identifier les biens avec une précision suffisante ; il est conçu pour se référer aux actes de vente.

Le conservateur des hypothèques détient une expédition de chaque acte rédigé par les notaires. Mais l'exploitation de ces actes ne présente aucun avantage particulier puisque la documentation de l'Enregistrement permet de faire une analyse beaucoup plus succincte de ces actes. On retrouve par ailleurs les observations signalées au sujet de la fraude.

Les notaires détiennent la minute des actes qu'ils rédigent. Mais les inconvénients que présentent les sources de la Conservation des hypothèques se rencontrent chez les notaires. En outre un notaire ne détient que les actes qu'il a passés lui-même et il faudrait consulter un très grand nombre de notaires pour centraliser les renseignements. Au surplus l'accès à la documentation des notaires est beaucoup plus difficile que celui des services publics.

1.34 - La documentation du Crédit Foncier de France.

Le Crédit Foncier est le seul des organismes de prêt en matière de construction dont la documentation soit aisément accessible.

Nous analyserons les données dont il dispose et leur valeur.

(1) Sont considérés comme immeubles urbains : tous les immeubles du département de la Seine ; ceux des communes de plus de 10 000 hab. ; ceux qui font partie d'un lotissement ou d'un ensemble immobilier soumis à un cahier des charges.

1.341 - Fichier immobilier.

Dans ce fichier de nombreuses ventes sont enregistrées pour servir de points de comparaison aux évaluations des experts du Crédit Foncier. Les fiches sont classées par département et ville. Mais les mutations retenues ne représentent pas évidemment l'ensemble des transactions immobilières. Les experts s'efforcent de retenir les prix qu'ils estiment dépourvus de fraude. Le fichier permet en tous cas de calculer les prix des différents biens immobiliers par ville. On peut y trouver les prix du m² de plancher d'appartement.

1.342 - Dossiers de programmes de construction. Chaque dossier comporte :

- le devis de construction présenté par le promoteur.
- la mutation telle qu'elle a été déclarée à l'Enregistrement.
- une expertise du Crédit Foncier.

Ces dossiers permettent de calculer les charges foncières, c'est-à-dire la part du terrain incluse dans le coût global de construction des immeubles neufs. Mais leur exploitation requiert l'intervention de spécialistes du Crédit Foncier, car la présentation des dossiers n'est pas uniforme.

1.343 - Rapport annuel sur l'évolution des prix des différentes catégories de biens immobiliers par circonscription régionale.

Les différents rapports font l'objet d'une synthèse dans un rapport annuel relatif à l'ensemble du marché immobilier en France. On trouve dans ces documents un avis sur les tendances du marché et des prix significatifs des différents biens immobiliers.

1.344 - Remarques sur la valeur des documents du Crédit Foncier.

En ce qui concerne les prix déclarés à l'Enregistrement les critiques déjà signalées sont applicables au Crédit Foncier.

Les expertises de biens pouvant constituer la garantie d'un prêt ne peuvent être utilisées. Les valeurs indiquées sont largement minorées. Plus la valeur du gage est faible et plus la sécurité du prêt est assurée.

Les devis de construction ne peuvent être admis qu'avec prudence. En effet les promoteurs tiennent compte essentiellement de la

réglementation en vigueur pour l'octroi des prêts, le Crédit Foncier pouvant refuser son concours quand il estime trop élevée la part du terrain dans le prix de revient de la construction.

En ce qui concerne les rapports annuels du Crédit Foncier, ils ne peuvent être considérés que comme un avis sur l'évolution du marché.

1.35 - Les programmes de construction des promoteurs.

Il faut distinguer parmi les promoteurs ceux dont l'activité a un but lucratif : les promoteurs "privés" et ceux dont l'activité a essentiellement pour but la construction d'ensembles immobiliers destinés à loger des salariés dont les moyens financiers sont limités : les promoteurs sociaux.

Chez les promoteurs privés, la source la plus importante est constituée par la Fédération nationale des constructeurs-promoteurs. L'adhésion des organismes de construction à la Fédération est facultative, mais la Fédération comprend un grand nombre d'adhérents. Ceux-ci sont obligés de communiquer à la Fédération leurs plans financiers dans une "demande d'agrément". A partir de ces demandes d'agrément on peut obtenir les renseignements suivants : adresse du terrain, surface, prix du terrain bâti ou non bâti au mètre carré, prix de l'équipement du terrain à la charge du promoteur, type de logement prévu, surface de plancher utile prévue, coefficient d'utilisation de la parcelle (rapport de la surface de plancher utile à la surface totale de la parcelle), coût du terrain au mètre carré de plancher à édifier et par logement, prix de vente du m² utile. On peut obtenir les mêmes renseignements en s'adressant aux sièges régionaux des chambres syndicales de constructeurs-promoteurs. (1)

Cette documentation complète celle de l'Enregistrement car elle indique la charge foncière et l'équipement des terrains.

Des renseignements analogues peuvent être demandés aux promoteurs sociaux : organismes d'HLM, coopératives, etc... On doit s'adresser à chaque organisme en particulier.

Les prix déclarés dans les programmes de construction sont entachés par la fraude comme les prix mentionnés à l'Enregistrement, encore que la

(1) C'est à partir de ces demandes d'agrément qu'a été réalisée en partie l'enquête de la Fédération sur les terrains à bâtir en 1965.

fraude soit sans doute moins fréquente chez les sociétés que chez les particuliers.

D'autre part ces différentes sources ne peuvent être utilisées qu'à titre complémentaire, la Fédération nationale des constructeurs promoteurs elle même ne regroupant pas l'ensemble des organismes privés de construction.

1.4 - Les transactions de gré à gré : les prix d'offre.

Il existe de nombreuses revues spécialisées qui publient des annonces relatives à la vente d'appartements, de pavillons et de terrains à bâtir, en particulier l'Indicateur LAGRANGE, l'Indicateur BERTRAND et l'Immobilier.

1.41 - L'Indicateur LAGRANGE classe les annonces d'appartements neufs et anciens suivant le nombre de pièces (studios, deux pièces, etc...) et par arrondissement à Paris et commune de banlieue. On dispose généralement par observation du prix total demandé et de la surface de plancher utile.

1.42 - L'Indicateur BERTRAND fournit :

- a) Les annonces de terrains à bâtir pour pavillons ; on dispose, par observation, des indications suivantes : localité, superficie totale, prix du terrain.
- b) Les annonces de pavillons ; chaque annonce comporte des renseignements sur la localité, la surface de la parcelle, le prix de vente total et le nombre de pièces.

1.43 - L'Immobilier fournit :

- a) Les annonces relatives aux ventes d'appartements neufs à Paris et en banlieue. Pour chaque observation, on a les renseignements suivants : adresse, prix du m² de plancher, nombre de pièces, état des travaux, date de livraison. Les indications sont publiées depuis Novembre 1964. Elles se signalent par le nombre élevé d'annonces : l'Immobilier publie 20 000 annonces relatives aux appartements neufs par mois.
- b) Une cote du mètre carré pour Paris, Boulogne et Paris, pour les appartements édifiés avant et après 1948. La cote est calculée par des experts, elle est donnée par arrondissement et catégorie de confort.

Ces annonces immobilières concernent Paris et la banlieue parisienne. L'Immobiliér ne publie de renseignements que sur la région parisienne. L'Indicateur BERTRAND et l'Indicateur LAGRANGE publie quelques annonces sur les villes de province, mais elles représentent en général un très faible nombre d'observations. Les annonces ne sont donc utilisables que pour la région parisienne.

1.44 - Remarques sur la valeur des annonces immobilières.

Le prix d'offre est sans doute légèrement sur-évalué par rapport au prix obtenu réellement dans une transaction. Néanmoins, la marge entre les deux prix doit être relativement faible car la transaction s'effectue par l'intermédiaire d'un agent immobilier qui a intérêt à ce qu'elle aboutisse puisqu'il est payé à la commission. On constate d'ailleurs que, pour les appartements, la rotation est rapide : les annonces paraissent à une ou deux reprises seulement, ce qui représente un délai de deux mois au maximum, entre la proposition de vente et sa réalisation. Par contre, la rotation des pavillons et des terrains à bâtir est sensiblement plus lente : entre 3 et 6 mois. (1)

L'exploitation des annonces soulève cependant des difficultés particulières à chaque bien considéré :

- Les appartements : la surface de plancher indiquée dans les annonces est sans doute parfois majorée. Une autre difficulté, concerne la nature de bien observé. Les annonces de l'Indicateur LAGRANGE mêlent appartements neufs et anciens, ces derniers se trouvant dans des immeubles construits antérieurement à 1948 et soumis de ce fait à la réglementation sur les loyer et au maintien dans les lieux. L'Immobiliér distingue par contre, dans sa "cote du mètre carré ancien" le prix des appartements, selon qu'ils sont construits avant 1948 ou après 1948.
- Les terrains à bâtir : les annonces ne donnent pas d'indications sur l'équipement des terrains. De plus, manquent des indications sur l'enplacement du terrain dans la commune.
- Les pavillons : les renseignements disponibles ne permettent pas de calculer un prix au mètre carré de plancher ou au mètre carré de sol bâti. Or, le prix à la pièce principale qu'il est possible

(1) CREDOC, les facteurs de la valeur du sol dans la région parisienne.

d'obtenir n'est pas significatif puisque l'on ne peut distinguer entre les pavillons suivant le degré de confort ni tenir compte de l'incidence de la surface de terrain non bâti sur le prix total de vente.

x

x x

Au total, les sources statistiques dont on dispose en France sont très insuffisantes. Aucune source ne peut être acceptée sans réserve. Il reste que l'Enregistrement doit être considéré comme à la base de toute enquête immobilière. Dans cette administration c'est le fichier de surveillance des terrains à bâtir qui est le plus aisément exploitable. Naturellement on doit compléter ce dépouillement par des sources complémentaires sur les terrains industriels, les terrains agricoles, les acquisitions publiques, le prix des logements et des charges foncières.

2 - LES FACTEURS DE LA VALEUR DU SOL.

2.1 - Remarques préliminaires.

2.11 - Le concept de valeur du sol.

La notion de valeur du sol a été discutée par de nombreux auteurs. En fait, il ne s'agissait pas tant dans leur esprit, de savoir ce qu'il faut entendre par valeur du sol, que d'expliquer pourquoi le sol a une valeur. Il n'en est pas moins vrai cependant, que la définition même de la valeur du sol soulève quelques difficultés.

Dans ce qui suit, nous poserons en principe, que la valeur d'une parcelle du sol est sa valeur de marché définie par une vente effective ou éventuellement possible. Néanmoins, il sera nécessaire également, (Cf. § 2.8) d'introduire une deuxième valeur : la valeur locative, qui ne se rattache pas immédiatement à la première. C'est là, la première difficulté. La deuxième vient du fait que la plupart des transactions immobilières portent sur des constructions, et non sur des parcelles de sol nu. Il y aurait intérêt, par conséquent, à pouvoir définir une valeur du sol, même dans le cas des propriétés bâties de façon à disposer de plus de données pour établir et vérifier des hypothèses. Ceci supposerait que l'on puisse extraire de la valeur totale d'une construction, celle correspondant au prix du sol ; il n'est pas certain cependant, qu'une telle opération ait une signification réelle ; en tout état de cause, elle n'est jamais aisée.

2.12 - Classification des facteurs de la valeur du sol.

Toute classification présente un certain arbitraire. Celle que nous avons adoptée est la suivante :

- a) Facteurs localisés, c'est-à-dire propres à la parcelle et à son environnement physique et social immédiat.

- b) Facteurs liés aux caractéristiques générales de la ville (caractéristiques actuelles, tendances récentes ou a court terme) dont l'influence dépend des structures d'ensemble de la ville.
- c) Facteurs liés à l'évolution de la ville à moyen ou long terme.
- d) Nature des participants du marché.
- e) L'évolution économique générale.
- f) La réglementation foncière.

La notion de facteurs localisés a été introduite par Mr. MAYER. Doivent être considérés comme tels tous les facteurs liés à la parcelle et au quartier dans lequel elle se trouve, indépendamment de toute considération de localisation dans la ville. Seront examinés sous cette rubrique : les caractéristiques physiques du sol (surface et forme de la parcelle, sol de fondations), la viabilité, l'agrément du site, la densité d'occupation, l'environnement économique et social.

Les facteurs classés sous la rubrique (b) comprennent à la fois :

- des facteurs globaux pouvant être définis sans référence à l'organisation spatiale de la ville : la croissance démographique, la pression de la demande de logements, la masse de terrains constructibles.
- Des facteurs directement liés aux structures physiques de l'agglomération dans son ensemble ou dont l'influence en dépend directement, notamment la distance géographique aux points remarquables de l'agglomération, c'est-à-dire essentiellement le centre principal, et les conditions de circulation et de transport correspondantes. Doivent notamment être considérés sous cette rubrique les caractéristiques physiques du réseau de circulation et de transport, la tarification des transports, l'accessibilité du centre.

La rubrique (c) est importante dans la mesure où le sol est par essence un bien durable. Les gains (actualisés) futurs, probables ou simplement espérés constituent un élément important de formation des prix. Ils dépendent précisément de l'évolution générale de la ville à moyen ou à long terme.

Les rubriques (d) et (e) n'appellent pas de commentaire particulier.

La rubrique (f) "facteurs règlementaires", est hétérogène par rapport aux autres rubriques ; le point de vue en effet, est différent. Il est arbitraire, par exemple, de ne pas classer dans les facteurs localisés, les règles d'utilisation d'une parcelle, telles que définies au plan d'urbanisme. Mais l'importance de la réglementation, du point de vue du Ministère de la Construction, justifiait que tout ce qui la concerne soit regroupé sous une rubrique unique. On a estimé nécessaire pour la même raison, de donner en annexe une description de diverses réglementations, alors qu'au § 2.7 on ne s'attachera qu'à leur influence sur la valeur du sol.

2.13 - Facteurs et modèles ; modèles globaux et modèles partiels.

Parler de facteurs de la valeur du sol sous-entend une recherche théorique. Dans les sciences humaines, toute théorie débouche, ou devrait déboucher, sur un modèle. Autrement dit, identifier les facteurs de la valeur du sol et déterminer leur influence sur celle-ci revient à établir des modèles.

A ce niveau d'analyse, cependant, il est nécessaire, suivant leur degré de généralité, de distinguer deux sortes de modèles : les modèles globaux qui, en principe, tiennent compte de tous les facteurs ; les modèles partiels, qui ne tiennent compte que d'une partie d'entre eux.

Considérer isolément les différents facteurs de la valeur du sol conduit donc à établir des modèles partiels. Cependant, plusieurs auteurs ont cherché à établir des modèles globaux qui seront examinés à part (§ 2.8).

2.14 - Modèles descriptifs et prévisionnels ; études empiriques et théoriques.

Une autre distinction importante, en ce qui concerne les modèles, est celle, entre modèles descriptifs et modèles prévisionnels. Selon MALINVAUD (1), le mot "modèle" devrait être réservé aux modèles prévisionnels, les modèles descriptifs correspondant à ce que cet auteur appelle l'économétrie sans modèle, c'est-à-dire sans théorie.

Cette deuxième terminologie illustre bien la différence entre les deux catégories de modèles : les premiers contrairement aux seconds, décrivent sans expliquer et, par conséquent ne permettent pas de prévoir.

La plupart des études sur la valeur du sol sont des études empiriques qui constatent des liens entre la valeur du sol et telle ou telle variable, prise comme facteur, mais ne cherchent pas à les expliquer. Les relations quantitatives ou qualitatives qu'elles établissent appartiennent donc par définition, au domaine des modèles descriptifs.

Les autres, plus théoriques, ne débouchent pas cependant, sur de véritables modèles prévisionnels, car une théorie ne peut être considérée comme telle, que lorsqu'elle a été vérifiée. Sinon, il vaut mieux parler d'une hypothèse. Pratiquement, les quelques études théoriques sur la valeur du sol n'ont guère dépassé le stade des hypothèses.

2.15 - Les corrélations entre facteurs.

Comme c'est le cas fréquemment dans les sciences humaines, les différents facteurs identifiables par une analyse ex ante sont presque toujours fortement corrélés ; tel est le cas, par exemple, de

(1) MALINVAUD E., les méthodes statistiques en économétrie, Paris, 1964.

la distance au centre et de la densité résidentielle. Ceci, joint à l'absence de théorie véritable, rend difficile l'interprétation des liaisons constatées ; il ne faut pas s'étonner que tel fait expérimental , comme on le verra plus loin, ait souvent été interprété de bien des façons différentes.

2.2 - Facteurs localisés.

Nous considérerons successivement :

- surface de la parcelle ;
- forme de la parcelle ;
- viabilité et sol de fondations;
- agrément du site ;
- densité d'occupation du sol ;
- environnement économique et social.

Les quatre premiers facteurs sont cités par tous les ouvrages d'expertise immobilière qui y attachent traditionnellement une grande importance (1).

2.21 - Surface de la parcelle.

La prise en considération de la surface de la parcelle semble avoir beaucoup évolué depuis vingt ans. On admettait autrefois que les petits terrains valaient plus cher au mètre carré que les grandes parcelles (1). Ceci était vrai en fait parce qu'il s'agissait essentiellement de construire des pavillons individuels. Avec l'édition systématique de collectifs, les grands terrains sont particulièrement recherchés, parce qu'ils permettent la mise en oeuvre de procédés de construction plus économiques.

(1) L. ARNAUD, - Valeur et expertise des immeubles urbains, Nouvelles éditions fiscales, Paris, 1952.
F. Paulhac, - L'expertise immobilière, - Editions Eyrolles - Paris, 1962.

En fait, Mme F. CARRIERE dont l'étude remonte à 1957, a remarqué que les prix au m² étaient indépendants de la surface pour des parcelles allant de 200 à 20 000 m² (1).

Plus récemment, le C.R.E.D.O.C. a constaté un effet surface significatif, les prix diminuant avec l'accroissement de la taille des parcelles (2). Cependant les terrains étudiés étaient situés à plus de 15 ou 20 kilomètres des portes de Paris et n'étaient guère utilisables que pour la construction de pavillons. En outre, l'effet surface était peut être corrélé avec d'autres variables, telles que la proximité du centre de la commune.

De son côté le Bureau d'Etudes pour l'équipement du territoire a analysé 18 000 ventes de terrains à bâtir, le long de l'autoroute Sud de Paris, déclarées à l'Enregistrement de 1954 à 1963 (3). Le B.E.P.E.T. constate d'abord qu'il n'existe pas de dépendance statistique simple entre le prix moyen au m² et les superficies pour un groupe de communes donné pendant une période donnée. L'observation des nuages de points sur un graphique à coordonnées arithmétiques montre une telle dispersion des résultats qu'il est inutile de rechercher un ajustement statistique sous cette forme.

Par contre, en adoptant des coordonnées logarithmiques, on est en droit d'admettre que pendant une période où les caractéristiques structurelles du marché foncier d'un groupe donné sont restées stables, la liaison entre les deux variables est linéaire pour un certain intervalle de surfaces; autrement dit, l'étendue possible des surfaces doit être scindée en plusieurs intervalles, à l'intérieur desquels on peut conclure à la linéarité du phénomène, l'équation de la droite d'ajustement étant différente pour chaque intervalle.

56 graphiques log log ont été établis par année et groupe de communes. On regrette de ne pas disposer des nuages de points, mais seulement des droites ajustées. Dans l'ensemble, on observe bien une décroissance des prix, à mesure qu'augmentent les superficies. Mais les graphiques mettent en évidence que les prix varient peu pour des tranches de surfaces pouvant aller de 1 000 à 100 000 m². Au-delà d'un certain seuil, variable selon les groupes de communes, inférieur ou supérieur à 10 hectares, les prix décroissent rapide-

-
- (1) F. CARRIERE, - L'évolution économique des terrains à bâtir, Centre d'études économiques Paris, juin 1957.
 - (2) C.R.E.D.O.C., - Etude des facteurs de la valeur du sol dans la région parisienne. Paris 1964.
 - (3) Bureau d'études pour l'équipement du territoire, incidences de la mise en service de l'autoroute Sud sur le développement économique et l'urbanisation de la banlieue parisienne, Paris 1964 (étude faite pour le compte du District de la région de Paris).

ment en fonction de la surface. Enfin, pour les parcelles de taille très grande, dans certains cas 50 hectares, il n'y a aucune dépendance entre prix et surfaces.

Ainsi la surface conserve une importance dans la détermination des prix de terrains pour pavillons ; mais on n'a pu mettre en évidence aucun rôle notable de la surface pour les sols destinés à des immeubles collectifs.

2.22 - Forme de la parcelle

De façon analogue, la disposition angulaire qui était traditionnellement appréciée n'est pas susceptible de jouer pour le prix d'un grand terrain.

2.23 - Viabilité et sol de fondations.

La viabilité se définit dans les grands ensembles par trois catégories d'aménagement : réseaux divers (infrastructure), espaces libres, équipements collectifs (superstructure) (1).

Il est évident que le coût de la viabilité est très différent dans les zones déjà urbanisées et dans les zones périphériques des villes. A Paris, en 1963, les programmes de construction des promoteurs font apparaître que le coût de l'équipement du terrain est faible (2). En banlieue, les écarts entre prix d'achat du terrain brut et prix du terrain viabilisé peuvent être considérables. De toutes façons la viabilité est un facteur dont l'incidence peut être chiffrée aisément par un expert (3). On peut en dire de même du coût de l'infrastructure nécessaire en raison du sous-sol : fondations spéciales dues aux carrières souterraines, à la nature des roches sous-jacentes, etc ...

2.24 - Agrément du site.

L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne a remarqué en 1963 que le caractère pittoresque de nombreux

(1) Monographie française établie pour le Comité de l'habitation, de la construction et de la planification de la Commission Economique pour l'Europe (ONU), novembre 1963.

(2) C.R.E.D.O.C., op. cit.

(3) L'Agence foncière et technique de la région parisienne considère que l'aménagement d'une zone de plusieurs dizaines d'hectares revient à 300 000 Fr l'ha, y compris le coût du terrain à la valeur agricole. A.F.T.R.P., rapport sur les études foncières, mai 1964.

emplacements dans la vallée de Chevreuse n'exerce pas toujours une influence primordiale sur la valeur des terrains à bâtir (1). Mais ceci serait dû à l'absence de commodités dans les sites les plus attrayants qui demeurent le lieu d'implantation des résidences secondaires.

L'influence de l'altitude sur la valeur locative a été mise en évidence à Philadelphie (2). L'auteur analyse une carte du district de Philadelphie représentant les zones résidentielles et leur valeur locative en 1940. Le district occupe une plaine cotière et des hauteurs allant jusqu'à quatre cents pieds.

On observe que la valeur locative est corrélée plus fortement avec l'altitude qu'avec tout autre facteur étudié. Une augmentation d'un pied en altitude correspond approximativement à un accroissement de dix cents de loyer mensuel. La corrélation du loyer avec la distance au centre est positive jusqu'à la tranche 6,5 à 10 miles et négative ensuite ; mais à égale distance du centre, plus l'altitude est forte, plus le loyer est élevé. En étudiant les pourcentages de logements construits après 1960, on constate en outre que la valeur locative est corrélée plus fortement avec l'altitude qu'avec l'âge des bâtiments. Enfin, il n'y a pas de corrélation avec la localisation dans les limites communales ou à l'extérieur de ces limites.

Plusieurs explications sont proposées pour expliquer la valeur attachée à l'altitude :

- des avantages climatiques ;
- des agréments de points de vue ;
- le relief se prête mal à la construction de grands alignements d'habitations bon marché ;
- les terres plates des basses altitudes ont été occupées par l'industrie.

(1) Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, - Le prix des terrains dans la vallée de Chevreuse, septembre 1963.

(2) Hans Blumenfeld, - Corrélation between value of dwelling units and altitude, Land economics, novembre 1948.
La revue Land economics a été consultée depuis 1948, à la Chambre de Commerce de Paris.

Les classes à bas revenus ne sont installées pour être à proximité du lieu de travail. Le voisinage des industries a fait fuir les classes aisées et moyennes. Ceci signifie qu'il est difficile de savoir dans le cas présent si la valeur locative est influencée davantage par l'agrément naturel du site ou par l'environnement économique et social.

L'auteur cite de nombreuses villes où les quartiers à forte valeur locative sont également situés sur des hauteurs : Cincinnati, New York, Los Angeles, Baltimore, Cleveland, Toronto ; en Europe : Vienne, Hambourg, Rome, Naples, Istanbul.

2.25 - Densité d'occupation du sol.

On sait d'une façon générale que la densité d'occupation du sol décroît avec la distance au centre de l'agglomération (1). Or, les valeurs foncières varient dans le même sens (2). Il est par conséquent probable qu'il existe une corrélation étroite entre densité et valeurs foncières sans que l'on puisse d'ailleurs déduire un effet de causalité.

Cependant, selon Turvey, le lien entre les deux ne serait pas purement accidentel (3) : des valeurs foncières élevées entraîneraient nécessairement une densité élevée. Autrement dit, la densité ne serait pas un facteur de la valeur du sol, mais seulement une résultante.

2.26 - Environnement économique et social.

Pour W. FIREY et E. JONES, l'environnement social, ou plutôt ce que W. FIREY appelle les valeurs sociales, constituent un facteur essentiel de localisation des ménages (4). Selon W. FIREY "la coutume, les attitudes morales et les tabous, les valeurs ancrées dans la société exercent une influence directe sur le mode d'utilisation du sol ... Le sol n'est sans doute pas seulement un moyen de production, mais aussi un symbole ; les gens ne choisissent pas leurs

(1) CLARKE C., The location of industries and population, the town planning review, 1964, XXXV (3), p. 195. 218.

(2) Voir infra.

(3) R. TURVEY, The economics of real property, George Allen and Unwin Ltd, 1957, pages 52-53.

(4) Walter FIREY, - Land uses in Central Boston, Cambridge Mass : Harvard University Press, 1947.

Emrys Jones, - A social geography of Belfast, Quantum reprints, Remax House London W.C., 1965.

localisations seulement en fonction de considérations de marché, mais aussi en réponse à des valeurs sociales". Ceci implique que les valeurs sociales constituent un facteur essentiel de la valeur du sol. Il faut noter cependant qu'aucun des deux auteurs ne s'est préoccupé de mesure de la valeur du sol.

On pourrait également citer ici M. Halbwachs qui s'est plus directement intéressé à la valeur du sol. Cependant les travaux d'Halbwachs concernent surtout l'évolution à moyen et long terme de la ville et, à ce titre seront analysés par ailleurs (1).

Dans la banlieue Sud de Paris, Mme F. CARRIERE note en 1955 la progression des valeurs de terrains à bâtir, d'Est en Ouest, de Thiais à Meudon (2). Celle-ci est liée aux caractères plus résidentiels de l'Ouest par rapport à l'Est.

Le C.R.E.D.O.C. a constaté en 1964 dans la région parisienne que les prix des terrains acquis par les promoteurs diffèrent selon le type d'arrondissement dans la capitale : ils sont plus élevés à l'Ouest qu'à l'Est ce qui correspond aux caractéristiques sociales généralement admises dans les deux parties de la Capitale (3).

La proximité des équipements commerciaux est généralement considérée comme un facteur de la valeur. Cependant, dans la vallée de Chevreuse, l'I.A.U.R. a remarqué en 1963 que l'influence des équipements commerciaux, scolaires et sanitaires paraissait faible (4). Le voisinage de maisons individuelles est parfois un facteur de valorisation des terrains. Tel est le cas de la commune d'Igny, où le morcellement des parcelles empêche de construire des immeubles collectifs.

A Chicago, les valeurs du sol ont été étudiées pour tous les centres commerciaux principaux et secondaires de l'agglomération (5). On a cherché le lien entre les valeurs trouvées et les caractéristiques du centre : les valeurs les plus élevées se trouvent toujours à l'intersection de certaines voies.

-
- (1) M. HALBWACHS, - Les expropriations et le prix des terrains à Paris. Paris Cornély, 1909, - Voir infra page 41
 - (2) F. CARRIERE, op. cit.
 - (3) C.R.E.D.O.C., op. cit.
 - (4) I.A.U.R.P., op. cit.
 - (5) Brian J.L. Berry, Robert J. Tennant, Chicago commercial reference handbook, Chicago, 1963.

2.3 - Facteurs liés aux caractéristiques générales de la ville (caractéristiques actuelles, tendances récentes et perspectives à court terme) ou dont l'influence dépend des structures d'ensemble de la ville.

Ces facteurs sont liés au rythme de construction qui dépend lui-même de la demande de logements ; celle-ci est liée à son tour à la croissance démographique.

Nous examinerons successivement :

- la démographie : population totale et taux de croissance ;
- le rythme de construction ;
- l'offre de terrains constructibles ;
- la distance au centre, caractéristiques et conditions d'exploitation du réseau de circulation et de transport, accessibilité du centre de la ville.

On notera que les quatre premiers facteurs ne sont pas indépendants. Cependant les liens qu'ils présentent entre eux sont complexes. C'est ainsi qu'il y a des époques où l'on construit sans que l'on observe une croissance démographique.

2.31 - Démographie : population totale et taux de croissance.

On peut poser en hypothèse que la progression des valeurs foncières doit être en corrélation avec la croissance démographique des villes.

Dans la région parisienne, l'Agence foncière admet en effet que l'accroissement de la population de 2 % par an est bien un facteur important de l'évolution foncière (1).

Mais en province, les enquêtes de l'Inspection des Finances menées sur treize villes, n'ont pas révélé une corrélation très nette entre croissance des villes et progression des valeurs du sol, de 1950 à 1962 (2).

(1) Agence foncière, - op. cit.

(2) Inspection Générale des Finances, 1963 ; en particulier C. Sarrazin, note d'ensemble : présentation et conclusions de l'enquête.

Besançon a connu une hausse importante des valeurs foncières, alors que Valence, ville dont la démographie lui est très comparable a eu des hausses beaucoup plus modérées. En fait, les hausses constatées à Besançon s'apparentent plus à celles observées à Bordeaux, agglomération très différente par son chiffre et son rythme d'accroissement démographique. Ceci tient sans doute à l'influence d'autres facteurs non isolés.

Par contre, ces enquêtes ont montré qu'il existe une corrélation assez étroite entre les prix actuellement pratiqués dans la partie centrale des agglomérations et le chiffre de la population.

Aux Etats-Unis, on constate que les villes qui sont en décroissance démographique enregistrent également une décroissance des valeurs foncières. Tel est le cas de Pittsburgh.

2.32 - Demande de logements.

Le prix du terrain et le prix du logement sont liés par deux relations inverses. D'une part, le terrain est un élément du prix de revient de l'immeuble bâti. D'autre part on peut faire l'hypothèse que la valeur d'un terrain est étroitement fonction du nombre de m² de planchers que l'on peut construire et du prix auquel ils trouveront acquéreur. Tout promoteur évalue en effet le prix auquel les appartements à édifier pourront être vendus et il estime en conséquence la part du terrain qu'il peut admettre dans son bilan de construction, compte tenu du bénéfice qu'il entend se réserver.

Cette hypothèse a été admise par l'Inspection Générale des Finances. "Ce n'est pas le renchérissement du sol qui provoque la hausse des prix de l'habitation, mais exclusivement et exactement l'inverse" (1). Toutefois aucune preuve expérimentale de cette hypothèse n'est apportée.

2.33 - Rythme de construction et offre de terrains constructibles.

Selon les enquêtes de l'Inspection Générale des Finances, l'offre de logements est sans incidence sur le prix des terrains (1). L'Inspection a constaté en effet que le rythme de la construction ne présentait pas de relations proportionnelles dans le temps, ni d'une ville à l'autre avec les valeurs foncières. L'offre de logements doit être sans doute corrélée avec d'autres variables dans les villes analysées par l'Inspection.

(1) Inspection Générale des finances, Cl. Sarrazin, op. cit.

M. HALBWACHS n'avait pas observé de son côté une liaison étroite entre le rythme de la construction et les valeurs foncières (1). Il y a de nombreuses années où le prix du terrain augmente, alors que le rythme de la construction diminue, et le phénomène inverse se produit aussi.

Toutefois, dans la région parisienne, Mme F. CARRIERE a constaté en 1957 qu'en banlieue, la hausse des prix des terrains à bâtir avait commencé en 1952, date qui coïncide avec le début de la construction (2).

Quant à l'offre de terrains constructibles, elle subit l'effet de plusieurs facteurs :

- la politique de l'administration en matière d'utilisation du sol. Le problème sera étudié à propos des facteurs réglementaires.
- les grands équipements d'infrastructure de l'agglomération, notamment le réseau des transports.

2.34 - Distance au centre, caractéristiques et conditions d'exploitation du réseau de circulation et de transport, accessibilité du centre de la ville.

Le C.R.E.D.O.C. a fait une analyse quantitative de l'influence de la distance à Paris sur le prix des terrains et des appartements en banlieue en 1963 (3). L'effet de la distance est manifeste sur le prix des terrains, mais non sur le prix des appartements qui constituent un bien moins homogène. Malgré la dispersion due à de nombreux autres facteurs, on observe une décroissance du prix des terrains de pavillons, en fonction de la distance, assez lente pour les parcelles relativement proches, assez rapide au delà d'une certaine distance. Pour les terrains intéressant les promoteurs, la décroissance est rapide. On observe par ailleurs que la fonction hyperbolique convient mieux pour les expropriations et les terrains des promoteurs, la fonction exponentielle pour les terrains de pavillons.

Warren R. Seyfried a également tenté de vérifier l'influence de la distance au centre (4). L'auteur a enregistré les prix de terrains tirés d'évaluations fiscales, à des distances différentes sur quatre axes partant du centre de Seattle dans l'Etat de Washington.

(1) M. HALBWACHS, op. cit.

(2) F. CARRIERE, op. cit. La construction a elle-même été favorisée par les primes et les prêts du Crédit Foncier.

(3) C.R.E.D.O.C., op. cit.

(4) Warren R. Seyfried, The centrality of urban land values, Land economics, Août 1963.

Trois instruments de mesure sont utilisés :

- Des équations de régression des prix par rapport à la distance. D'après le calcul des coefficients de corrélation et des écarts types, les ajustements sont meilleurs en coordonnées log-log. Les tests de corrélation rendent acceptables les résultats ;
- Des courbes de concentration des prix en fonction de la distance. L'auteur utilise les courbes de Lorenz. En abscisses sont portés les pourcentages cumulés des valeurs de terrains, en ordonnées les pourcentages cumulés des surfaces. La diagonale correspond à un effet distance nul. L'influence de la distance augmente avec la courbure.
- Des indices de concentration. Ces indices sont obtenus en faisant le rapport de deux surfaces :
 - surface comprise entre la diagonale et la courbe ;
 - surface comprise entre la diagonale et les axes.

L'indice maximum est égal à 1. L'indice mesure l'effet exercé par le centre sur les valeurs de l'axe.

Les résultats obtenus sont différents selon les axes et révèlent dans l'ensemble l'influence de la distance au centre. Ils vérifient qualitativement l'hypothèse selon laquelle les forces du marché entraînent les valeurs les plus élevées, là où l'accessibilité est la plus grande et où les coûts de transport sont les plus bas (1).

L'influence des moyens de transport sur les valeurs foncières a fait l'objet aux Etats-Unis d'études empiriques. E. SPENGLER a analysé en 1930, dans quelle mesure la création de routes souterraines à grande circulation a fait monter la valeur du sol à New York (2). L'étude repose sur les estimations fiscales qui sont faites annuellement pour chaque parcelle, séparément pour le sol et les constructions.

Pour l'ensemble de la ville de New York, ses conclusions sont les suivantes :

- La construction des routes n'a pas entraîné une hausse générale des valeurs du sol pour l'ensemble de la ville, entre 1905 et 1929. Elle a plutôt tendu à un transfert de la valeur du sol d'un point à un autre de la ville. Elle a permis et accéléré des changements de localisation ;

(1) La vérification quantitative de cette hypothèse n'a pas été tentée.

(2) Edwin Spengler, - Land values in New York in relation to transit facilities, New York, Columbia university press, 1930 (thèse déposée à la Bibliothèque Nationale).

Version résumée dans "American Economic review", mars 1929, vol. XIX n° 1.

- D'un point à un autre, la valeur du sol à proximité des voies de communication a évolué très différemment. On observe même des cas de baisse de valeur ;
- Dans de nombreux cas, certains facteurs ont contrebalancé l'influence bénéfique pour un quartier de la construction des voies ;
- Lorsque le tracé des voies tend à renforcer l'attraction d'un centre, on augmente la valeur de ce centre aux dépens des zones que ces voies traversent ;
- Pour un quartier dont l'affectation à un usage déterminé est acquise, la percée d'une voie nouvelle n'entraîne pas une augmentation de valeur, dans la mesure où cette voie ne détermine pas un changement d'affectation. Ceci est net pour un quartier déjà industrialisé ;
- Si le quartier est déjà bien desservi, sa valeur n'est pas influencée par une voie nouvelle ;
- Les parcelles situées en bordure de la voie n'évoluent pas de façon différente de l'ensemble du quartier ;
- Les anciennes voies dont le rôle est supprimé du fait de la construction de voies nouvelles perdent de la valeur ;
- La hausse de valeur est plus forte si l'arrivée de population est postérieure à la construction de la voie que si elle est antérieure.

L'influence des autoroutes sur les valeurs foncières a été maintes fois étudiée aux Etats-Unis. Dans le Colorado, au Sud-Est de Denver, les variations de la valeur des terrains placés à l'intersection des autoroutes et des routes ont été analysées à partir des actes de ventes et d'interviews (1). La courbe de l'évolution

-
- (1) Land economic studies, Colorado department of highways, U.S. Bureau of public roads, cité par le B.E.P.E.T. Le rapport du B.E.P.E.T. signale d'autres études, en particulier :
- Guide for highway impact studies, U.S. department of commerce, bureau of public roads, Washington D.C. ;
 - Allen J.D. et Richard Mc Elyca, Impact of improved highways on the economy of the United states ;
 - Dixon Brian et Thurstone, an evaluation of highway impact studies ;
 - California land economic studies, department of public works, California ;
 - Summary of several California studies on the highway on adjoining real estate land uses and values, California department highways ;
 - Thomson and Adkins, some economic effects on the suburban portion of north central expressways, Dallas, Texas ;
 - Highways and economic development, Bulletin n° 227, National Academy of Sciences, National research council, Washington D.C. 1961 ;
 - Adkins W.G., economic impacts of expressways in Dallas and San Antonio, traffic quaterly V 13, 1959, P. 333-345.

des valeurs foncières croît d'abord de façon presque constante avec des pointes successives au moment de la connaissance du projet de construction de l'autoroute et au début de la construction, atteint un maximum 5 ans après le début de la construction, puis décroît.

Charles R. Hayes a étudié l'effet d'une voie ferrée sur la valeur du sol à usage résidentiel, des portes de Chicago à la périphérie de l'agglomération entre Cicero et Downers Grove (1). L'auteur utilise des répertoires de valeurs de 1953, complétés par l'examen de quelques transactions. Il parvient aux conclusions suivantes :

- Dans l'ensemble, la voie ferrée relie des zones suburbaines à valeurs foncières élevées, si on les compare avec des zones sans voie ferrée ou situées à quelque distance de la voie.
- Si l'on porte sur un graphique la valeur moyenne du sol (2) à des intervalles réguliers le long de la voie, on constate qu'en moyenne les valeurs sont décroissantes au fur et à mesure qu'on s'éloigne de la ville.
- Cependant, on observe dans la courbe précédente des valeurs élevées au voisinage des stations et des valeurs plus basses entre deux stations.
- Les stations dépourvues de centres commerciaux importants ont des valeurs inférieures aux prix moyens observés sur l'ensemble de la ligne. Ces valeurs restent cependant supérieures à celles des emplacements dépourvus de stations.
- Pour une station donnée, à l'intersection d'une route et de la voie, de part et d'autre, les valeurs sont basses au voisinage immédiat de la voie ; elles montent ensuite rapidement et peuvent doubler, puis, à mesure qu'on s'éloigne de la voie, les valeurs décroissent jusqu'à la moitié ou au tiers de la valeur maxima.
- D'autres facteurs sont notables. En particulier la valeur du sol à usage résidentiel est basse au voisinage immédiat des zones industrielles, mais elle s'élève à une distance suffisante pour qu'il n'y ait plus de nuisance, la valeur s'élève dans la mesure où les zones résidentielles sont une source d'emplois. Ce phénomène peut annuler localement l'effet de la voie ferrée sur les valeurs foncières.

(1) Charles R. Hayes, - Suburban residential land values along the C.B.Q. railroad, Readings in urban geography, The University of Chicago Press, 1959, p. 556 et s.

(2) Cette valeur moyenne est calculée sur une section à égale distance de part et d'autre de la voie.

En France, l'effet des moyens de transport a été peu étudié. Mme F. CARRIERE a remarqué dans la banlieue Sud de Paris que les transactions de 1951 à 1954 se groupent en vagues successives du Nord au Sud, à partir des portes de Paris (1). Ces bandes sont incurvées à l'emplacement des voies de communication les plus importantes. Les zones d'urbanisation intensive sont situées en bordure ou au croisement des voies de communication. Ces résultats procèdent d'une étude précise de localisation des transactions, mais demeurent qualitatifs.

Dans la vallée de Chevreuse, la valeur des terrains à bâtir dépend évidemment de la situation par rapport aux moyens de transport en commun, c'est-à-dire à la ligne de Sceaux (2). Mais l'influence de ce facteur a diminué dans les années récentes. Il semble qu'en 1962, l'accessibilité aux gares joue moins qu'auparavant. Les terrains situés sur les communes voisines de la ligne de Sceaux mais non desservis par elle voient leur valeur croître plus vite que celle des terrains proches de la ligne. Ce phénomène est en relation avec la diffusion de l'automobile et la situation de centres d'emplois importants dans la banlieue Sud.

L'influence de l'autoroute Sud de Paris a fait l'objet d'une analyse plus détaillée (3). Le rapport du B.E.P.E.T. étudie les incidences de l'autoroute sur la démographie, l'habitat, l'économie, et la circulation de la zone desservie, mais consacre aussi de larges développements aux effets exercés sur le marché foncier.

On remarque que l'influence de l'autoroute est faible sur la localisation des activités économiques, mais très sensible sur le marché foncier. Les conclusions principales sont à cet égard les suivantes :

a) Si l'on envisage le nombre des transactions sur terrains à bâtir on constate que la mise en service de l'autoroute a contribué à la reprise des transactions, reprise plus sensible en zone urbaine qu'en zone rurale. 1959 est l'année de césure, car c'est l'année qui précède la mise en service. Or, on observe une augmentation de 30 % du nombre des transactions en 1960-1962 par rapport à 1958-1959 ; une fraction importante de la reprise doit être imputée à l'autoroute. Cette reprise est très nette pour les groupes urbains situés le plus près de l'autoroute.

(1) F. CARRIERE, op. cit.

(2) Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, op. cit.

(3) B.E.P.E.T., op. cit.

b) Si l'on considère la superficie des terrains échangés, on remarque que l'autoroute a déplacé le marché foncier vers les zones urbaines et ouvert celui de certaines communes rurales. Cette contradiction n'est qu'apparente, car les nouveaux marchés ruraux ont un volume trop réduit de transactions pour que le second effet de l'autoroute annule le premier.

c) L'autoroute a accéléré l'évolution de la taille des parcelles échangées. On observe en effet une hausse des superficies moyennes entre le début (1954) et la fin de la période (1963). A cet égard l'autoroute a agi comme accélérateur au moins sur deux facteurs.

- Elle a favorisé le passage du marché communal de l'intérieur à l'extérieur du périmètre d'agglomération ;
- Elle a en outre permis la vente de parcelles de grandes dimensions dans les nouvelles localités rurales touchées par l'autoroute.

d) Elle a transféré géographiquement la demande des particuliers domiciliés dans le département de la Seine, plutôt qu'elle ne l'a accrue. Pour les groupes de communes situées le plus près du département de la Seine, le mouvement en faveur de la construction de résidences fixes était amorcé avant l'autoroute, celle-ci a suscité une progression rapide des achats des "particuliers". D'autre part, l'évolution vers le Sud de la zone de résidences secondaires était commencée avant l'autoroute, mais celle-ci a permis au mouvement de s'entretenir et a déplacé en outre la zone des résidences secondaires vers les communes situées à l'Ouest de l'autoroute.

e) L'autoroute a contribué à accroître l'activité des sociétés immobilières sur le marché de la zone ; cette action est plus sensible et plus générale dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Là encore, il est vraisemblable qu'elle a plutôt accéléré une évolution que créé un phénomène.

f) Pour apprécier la part de la hausse des prix imputables à l'autoroute, le B.E.P.E.T. a utilisé une méthode simple : on attribue à l'autoroute la hausse supplémentaire de la période postérieure à la mise en service de l'autoroute, par rapport à la hausse de la période antérieure.

De cette manière, après avoir éliminé l'influence de la dépréciation monétaire, la hausse due à l'autoroute, à partir de 1959, est évaluée à :

- 10 % d'augmentation annuelle, sociétés immobilières exclues ;
- 30 % d'augmentation annuelle, sociétés immobilières incluses.

Cette hausse a affecté autant les communes rurales que les communes urbaines. On peut noter qu'il n'y a pas eu d'anticipation d'achats chez les acquéreurs. Il a fallu attendre la mise en service de l'autoroute pour que des processus de hausse se déclenchent. Aux Etats-Unis la situation semble différente : en raison de l'accoutumance des organismes ou des particuliers acquéreurs aux phénomènes provoqués par l'autoroute, l'effet se fait sentir dès l'annonce du projet, et, surtout au niveau des échangeurs. Comme le note le B.E.P.E.T., les répercussions de l'autoroute sont moins importantes en France, pour deux raisons :

- la circulation automobile ne tient pas encore la place considérable qu'elle occupe dans la vie économique et sociale des Etats-Unis ;
- d'autre part, les autoroutes constituent des itinéraires encore trop récents ou trop réduits pour être d'un poids déterminant sur le développement de l'économie urbaine.

D'après les calculs du B.E.P.E.T., les plus-values réalisées sur les seules transactions de terrains à bâtir, du 1.1.1959 au 30.9.1963, représentent en valeur réelle, un montant de l'ordre de 60 millions de francs. Si l'on majore ce chiffre de 20 %, en raison de la fraude fiscale les plus-values atteignent 70 millions de Fr. Si l'on ajoute les plus-values réalisées sur les terrains non déclarés à bâtir et celles des immeubles, on peut penser que cette somme triple au moins (210 millions de francs).

En chiffrant à 20 % seulement la hausse moyenne due à l'autoroute, plus-value intermédiaire entre celle des sociétés immobilières et celle de l'ensemble, on constate qu'en 57 mois l'incidence de cette voie sur le marché foncier et immobilier peut être estimée à 42 millions de francs environ ; ce chiffre est à comparer au prix de revient total de l'autoroute qui était évalué à 150 millions en 1963.

g) Enfin l'autoroute a eu une influence déterminante sur les changements de structure du marché foncier. Pour l'ensemble des groupes de communes, elle a été l'un des facteurs qui a contribué à l'éclatement du marché foncier. Utilisant une terminologie que nous précisons par la suite, le rapport conclue que l'autoroute a fait passer le marché foncier d'un type homogène ou groupé à un type éclaté ou dispersé.

Il est certain que l'étude faite par le B.E.P.E.T. n'isole pas parfaitement l'effet produit par l'autoroute.

Les auteurs reconnaissent d'ailleurs que l'influence de l'autoroute n'est pas homogène, ni dans l'espace, ni dans le temps, mais dépend de facteurs locaux, notamment, la qualité des sites, l'affectation antérieure des sols, la structure de la propriété foncière la nature du marché foncier, le type d'urbanisation, etc ...

Cependant l'incidence de la fraude fiscale aurait gagné à être approfondie. En outre, l'analyse ne repose pas sur la comparaison avec les prix fonciers d'une autre zone aux caractéristiques similaires, mais dépourvue d'autoroute ; au contraire, les études américaines s'efforcent dans la mesure du possible, de comparer les valeurs foncières dans la zone d'influence de l'autoroute et dans les zones de contrôle.

Néanmoins, il semble ressortir de cette étude comme de toutes celles citées plus haut qu'une amélioration du réseau des transports contribue à redistribuer les valeurs foncières dans une ville. Aujourd'hui la diffusion de l'automobile valorise des emplacements éloignés des moyens de transport en commun.

2.4 Facteurs liés à l'évolution de la ville à moyen et long terme.

Les valeurs foncières reflètent l'évolution d'une ville et sont en perpétuelle redistribution. Pour un expert immobilier, la progression des valeurs foncières semble épouser le schéma suivant (1) : "stagnation, (terrains ruraux de la grande banlieue), ascension d'abord faible (mutation en terrains maraîchers par exemple), croissant un peu plus vite (terrains industriels ou de banlieue résidentielle), puis accélérée (urbanisation très poussée), progression allant en diminuant (secteur semi-excentrique ou devenu un centre secondaire), plafonnement puis au fur et à mesure de l'usure du quartier, fléchissement et régression accentuée". Ces divers stades se rencontrent à peu près dans une ville telle que Paris, quand on va de la périphérie vers le centre.

En étudiant le sol à usage commercial par le nombre de patentes à l'hectare, J. Robins a mis en évidence le glissement de Paris vers l'Ouest, le vide des quartiers du vieux centre Est et le déplacement très accentué des valeurs commerciales à la périphérie depuis 1914 (2).

(1) Arnaud, op. cit.

(2) J. Robine, documents pour servir à l'étude des loyers commerciaux - Revue des Loyers, Février 1955 ; aux Etats-Unis, il est d'observation courante que la valeur du sol est plus basse dans le centre (Downtown) par rapport à d'autres quartiers voisins du centre.

Les valeurs peuvent fluctuer d'une rue à l'autre, et dans une même rue, selon le segment et même selon le trottoir notamment en ce qui concerne le sol à usage commercial (1). J. ROBINE a remarqué qu'avant la dernière guerre l'avenue des Champs-Élysées avait au point de vue commercial des valeurs bien différentes suivant que les locaux envisagés étaient situés du côté des numéros pairs (côté Nord) ou du côté des numéros impairs (côté Sud) et suivant que ces locaux étaient situés plus ou moins haut dans l'avenue, vers le Rond-Point ou vers l'Etoile (2). Aujourd'hui, les loyers commerciaux sont peu différents sur les deux côtés, Ceci est dû au déplacement du centre des affaires vers l'Ouest.

M. HALBWACHS a mis l'accent sur les facteurs liés à l'évolution de la ville à moyen et long terme et leur interprétation par les acquéreurs éventuels (3). Le terrain est avant tout une valeur d'opinion. "On peut dire qu'à chaque époque, l'étendue des terrains ayant une valeur marchande comme terrains destinés au bâtiment est définie non par des besoins réels, mais par l'idée qu'on se fait de ce que ces besoins sont et de leur extension éventuelle".

La pratique des spéculateurs, dit HALBWACHS, est d'acheter un terrain à prix ordinaire avant qu'on ne soupçonne les avantages à venir. Dès que ces avantages apparaissent, ils le revendent. Le prix de revente est élevé, car le désir des gens s'est accru et le terrain actuel est une promesse de gain à venir. Les spéculateurs ne créent pas un quartier de toutes pièces, "ils expriment et devancent la conscience collective".

Dans leurs prévisions, les capitalistes peuvent commettre des erreurs. HOYT a mis l'accent sur les erreurs fréquentes qui sont intervenues dans l'estimation du revenu futur du sol urbain, les investisseurs étant influencés par des vagues successives d'optimisme exagéré et de conservatisme à l'égard de la croissance de l'agglomération et des revenus de la propriété (4).

(1) L. ARNAUD, op. cit.

(2) J. ROBINE, Evolution des Champs-Élysées, Revue des loyers 1953. Pour une carte des valeurs commerciales à Paris, en 1955, voir : G. DUCAUD-Saumande, - Que vaut l'emplacement commercial ? Paris, Montchrestien, 1956.

(3) M. HALBWACHS, op. cit.

(4) Homer Hoyt, One hundred years of land values in Chicago, - Chicago, the University of Chicago Press, 1933.

On pourrait s'inspirer de l'analyse de Hicks qui a dégagé la notion d'élasticité des prévisions (1). Pour un individu donné, l'élasticité des prévisions concernant le prix d'un bien X, se définit comme le rapport entre la variation relative anticipée du prix futur et la variation relative acquise du prix courant. Si les individus raisonnent sur les prix attendus sans tenir compte des prix actuels, l'élasticité des prévisions est nulle. S'ils estiment que l'évolution des prix va se poursuivre au même rythme, l'élasticité des prévisions est égale à 1. Une élasticité négative correspond à la prévision que le mouvement des prix va s'effectuer en sens inverse de l'évolution des prix dans la période immédiatement antérieure.

Actuellement en France, les marchés immobiliers sont dominés par la croyance à la hausse permanente. Les enquêtes de l'Inspection des finances ont mis ce point en évidence (2). Les élasticités des prévisions sont positives, et, dans certains cas, sans doute, supérieures à 1.

Ce phénomène est commun à toute inflation caractérisée : un mouvement de hausse important et durable chez les opérateurs par la conviction qu'il se prolongera ; les perspectives de hausses à venir entraînent les acquéreurs à acheter plus et plus cher ; les vendeurs à la rétention et au relèvement de leurs prétentions. Le niveau des transactions ne reflète pas le cours du moment, mais anticipe sur les hausses attendues. Le climat psychologique de hausse est l'un des plus puissants accélérateurs de l'inflation des valeurs foncières.

Mme F. CARRIERE a tenté une synthèse du jeu de divers facteurs de la valeur foncière, liés à la croissance urbaine (3). L'auteur a procédé à une étude de localisation des transactions grâce aux documents du Cadastre et a utilisé une méthode originale qui peut se résumer de la manière suivante :

- 1 - En localisant les transactions (4) sur une carte de la banlieue Sud de Paris, on observe qu'elles sont groupées en zones, qu'on peut délimiter aisément. Ces zones sont appelées zones de fréquence.
- 2 - En retenant les transactions intervenues entre particuliers, on établit pour chaque zone de fréquence un graphique portant en abscisses le temps (en mois) et en ordonnées, les prix au m². Deux cas

(1) J.R. HICKS, Valeur et capital, Dunod, Paris, 1956.

(2) Inspection Générale des Finances, Cl. Sarrazin, op. cit.

(3) F. CARRIERE, op. cit.

(4) A Paris, prix depuis 1935 ; en banlieue, prix de 1951 à 1954.

se présentent. Tantôt les prix s'ordonnent en un faisceau régulier ; le prix moyen peut être considéré comme représentatif et ces zones sont appelées zones homogènes. Tantôt les transactions ne révèlent aucun regroupement particulier et le prix moyen n'est pas représentatif de ces zones.

- 3 - Dans ce dernier cas, on isole les surfaces moyennes des surfaces petites et grandes. Sur un graphique établi comme précédemment, on constate que les transactions portant sur les surfaces moyennes, qui répondent aux normes de construction les plus répandues, s'ordonnent en un faisceau de prix élevés, les surfaces petites et grandes étant échangées à des prix plus bas. Les zones où apparaît ce phénomène sont appelées semi-homogènes. Dans d'autres cas, les petites et grandes surfaces se trouvent à tous les niveaux de prix, mêlées aux parcelles de moyennes dimensions ; ces zones sont dites indifférenciées.
- 4 - En reportant sur une carte les transactions réunies sur le faisceau de prix élevés des zones semi-homogènes, on observe soit un regroupement spatial des prix ; il s'agit de zones semi-homogènes avec noyau, soit aucun regroupement ; il s'agit de zones semi homogènes sans noyau.
- 5 - A partir de ces indications, on dresse une carte des diverses zones de fréquence de l'échantillon : zones homogènes, semi-homogènes (avec ou sans noyau), indifférenciées.

Le groupement des transactions correspond aux vagues successives d'extension de la ville : marché de type urbain à Paris et dans les communes limitrophes, marché de type suburbain formant à partir de la région précédente une bande régulière de 5 Km qui constitue une seconde vague d'urbanisation de l'agglomération parisienne. En banlieue, les points de transactions les plus nombreux se rencontrent aux limites intercommunales, là où précisément restent des terrains à bâtir.

Dans l'aire de terrains de type urbain-Paris et communes limitrophes, il y a une grande homogénéité des prix, les valeurs étant sensiblement décroissantes d'Ouest en Est. Dans les régions suburbaines, les prix les plus bas se rapportent aux zones indifférenciées et les plus élevés aux zones homogènes.

Dans ces régions suburbaines, le passage d'une catégorie de zone à une autre est fonction des liaisons entre les différents stades de croissance urbaine . Les zones indifférenciées sont caractérisées par le début d'un processus d'urbanisation ; elles sont à l'écart des voies de communication et ont une structure de prix très diversifiée. Dans les zones semi-homogènes, l'urbanisation est en pleine expansion. Deux

facteurs ont particulièrement joué : la proximité par rapport à Paris et l'infrastructure des transports. Les zones semi-homogènes à noyau sont généralement situées en bordure ou au croisement des voies de communication ; leur urbanisation est de type intensif ; le noyau semble jouer un rôle de pilote des prix à l'égard du reste de la zone et des zones limitrophes, par l'extension des conditions de viabilité et par le prolongement du réseau des transports. Les zones semi-homogènes sans noyau sont plutôt à caractère résidentiel et à l'emplacement de voies secondaires ; leur urbanisation est de type extensif. Quant aux zones homogènes, elles ont un caractère proprement résidentiel et sont situées surtout à l'Ouest ; les facteurs de valorisation, qui autrefois jouaient pour certains terrains ou certains noyaux se sont étendus à l'ensemble de la zone, ce qui a entraîné un accroissement des prix et une atténuation de leurs disparités.

Ce schéma de la croissance urbaine et des valeurs foncières continue sans doute à jouer. En effet, le développement de l'agglomération parisienne tend à combler les zones de dépression qui sont situées entre les zones déjà très peuplées du fait de l'infrastructure des transports.

Sans relier aussi explicitement que Mme F. CARRIERE le marché foncier à la croissance urbaine, le B.E.P.E.T. a tenté d'analyser la structure de ce marché (1).

Cette analyse est menée à l'aide d'histogrammes des superficies achetées selon le prix au m², par groupe de communes. A titre complémentaire sont utilisés des graphiques logarithmiques des prix en fonction de la surface et des fonctions de répartition des ventes par tranches de prix.

L'analyse de la structure de chaque groupe fait apparaître plusieurs zones de prix, bas, moyens et élevés. Pour une zone donnée, il existe souvent un centre, c'est-à-dire une ou plusieurs tranches de prix contigües, qui ont une position dominante : le centre de zone ou pôle. Si aucun autre centre ne se dessine dans les autres zones, le marché est dit monocentrique. Dans le cas contraire, le marché est polycentrique. Une zone est dite dominante, quand la majorité des superficies est vendue dans cette zone.

Un marché, dit groupé ou homogène, est souvent monocentrique et présente une zone dominante assez nette. Un marché est éclaté, s'il est polycentrique ou acentrique et si la zone dominante est peu sensible ; la dispersion des prix est importante. Le marché semi-éclaté est le marché intermédiaire entre ces deux catégories.

(1) B.E.P.E.T., op. cit.

L'autoroute du Sud a entraîné le passage du marché foncier d'un type structurel à un autre type structurel. Pour la majorité des groupes de communes urbaines, le passage s'est fait du type homogène au type éclaté ; pour certaines il s'est fait d'un type semi-éclaté à un type structurel éclaté. Pour de nombreux groupes de communes rurales, l'évolution est en cours ; certains sont passés à un type semi-éclaté au cours de la période ; mais d'autres ont déjà atteint le type structurel éclaté.

2.5 - Les participants du marché.

En dépit du faible nombre d'ouvrages consacrés à cette question, il nous semble que la formation des prix sur le marché foncier fait intervenir largement la nature des parties prenantes.

Sur le marché foncier de la banlieue Sud de Paris, Mme F. CARRIERE a distingué les transactions entre particuliers et les transactions réalisées par de grands acheteurs (1). Celles-ci sont en effet caractérisées par l'inégalité des forces contractuelles des parties et leur rôle directeur sur les prix. Dans certaines zones, la proportion des grands acquéreurs est très forte, en particulier là où la demande d'immeubles collectifs est importante, dans les communes limitrophes de Paris et le long des grands axes de circulation.

La comparaison entre les achats des particuliers et les acquisitions de la Caisse des Dépôts et Consignations fait ressortir que les prix pratiqués par la Caisse sont parfois supérieurs à ceux qu'on observe sur le marché des particuliers. D'autre part, les grandes surfaces sont acquises par les sociétés immobilières à un prix élevé, du fait qu'elles sont valorisées par la construction d'habitations collectives.

De même, les prix pratiqués sur les lotissements sont supérieurs aux prix moyens des transactions. Dans les secteurs où les divisions sont nombreuses, les sociétés de lotissement jouent, au départ, un rôle de pilote des prix, les bons terrains se vendant au taux des lotissements. Par la suite, le prix des lots a une certaine stabilité dans le temps, ce qui s'expliquerait par le caractère plus industriel que spéculatif de l'opération, ainsi que par les contrôles administratifs qui l'entourent. L'écart est d'ailleurs assez grand entre le prix de revente des lots et celui auquel le lotisseur cède directement. En outre, les lotissements créent des amorces de plus-values pour les terrains situés alentour. On peut admettre que "la demande des particuliers vient se greffer sur les pôles de développement des constructeurs publics et privés".

(1) F. CARRIERE, op. cit.

Parmi les facteurs liés à l'influence de l'autoroute Sud de Paris, le B.E.P.E.T. a retenu les catégories d'acheteurs. Les documents de l'Enregistrement ont conduit à distinguer parmi les acheteurs de terrains à bâtir, trois catégories :

- les "parisiens", acquéreurs domiciliés dans le département de la Seine, dont l'achat peut avoir pour objet une résidence fixe ou une résidence secondaire ;
- les sociétés immobilières, comprenant les sociétés immobilières privées et les organismes de construction publics ou semi-publics ou coopératifs ;
- les "autres" ; cette catégorie englobe les acheteurs locaux et les acheteurs non parisiens n'habitant pas la région.

On a vu que les différentes catégories d'acheteurs n'ont pas connu la même amplitude de hausse résultant de la mise en service de l'autoroute. En valeur réelle, à partir de 1959, la hausse s'élève annuellement à :

- . 9 % pour les acquéreurs parisiens,
- . 10 % pour les acquéreurs locaux,
- . 49 % pour les sociétés immobilières.

Pourtant il serait inexact, selon le B.E.P.E.T., de dire que les sociétés immobilières ont un rôle pilote dans le mouvement de hausse ; en général elles achètent moins cher que les autres catégories d'acheteurs, mais, c'est l'alignement de leurs prix sur les prix des autres catégories qui provoque la hausse, avec une telle amplitude. Cette conclusion contredit les observations faites par Mme F. CARRIERE.

2.6 - L'évolution économique générale.

Sur le plan national, les marchés de terrains apparaissent étroitement liés à l'évolution économique générale. A cet égard, quatre facteurs appellent particulièrement notre attention : les fluctuations économiques de courte période l'évolution économique en longue durée, le placement de l'épargne et la politique du crédit.

2.61 - Fluctuations économiques de courte période.

De nombreux auteurs ont souligné les liaisons entre marché foncier et conjoncture économique. Cependant, il est difficile de réunir des données suffisamment précises et non contestables sur les terrains pour les comparer à des indicateurs de conjoncture.

Etudiant la conjoncture, M. HALBWACHS a comparé en 1919, prix de gros et prix de terrains à Paris entre 1860 et 1900 (1). Il considère qu'il faut assimiler le terrain à une marchandise, pour trois raisons : le terrain n'est pas un titre qui se négocie entre hommes d'affaires ; les plus-values qui résultent d'un terrain ne se distinguent pas des bénéfiques industriels ou commerciaux ; enfin, les qualités présentées par un terrain déterminent des rapports de prix sur le marché, comme pour une marchandise. De 1860 à 1873, les valeurs foncières ne suivent pas l'évolution des prix de gros. Mais si l'on considère les deux courbes après 1873, on constate qu'aux baisses de la courbe générale des prix en 1874-1875, 1878-1879, 1881, 1884, 1887 à la stagnation de 1889-1891, et, dans une mesure moins nette, à la dépression de 1892-1900, correspondent dans la courbe des terrains des mouvements de baisse ou de stagnation presque de même ampleur. Par contre les analogies dans les hausses sont beaucoup moins nettes après 1873, les hausses de terrains étant toujours beaucoup plus fortes que les hausses générales de prix. M. HALBWACHS en tirait la conclusion que les acheteurs et vendeurs de terrains subissent les baisses générales de prix au même titre que les autres agents économiques ; mais, dans un mouvement de hausse, les acheteurs et vendeurs de terrains ont beaucoup plus d'anticipations à la hausse.

L'I.N.S.E.E. a calculé en 1946 deux séries d'indices de prix de terrains à Paris, d'après les mutations déclarées (2). La première série concerne les terrains qui étaient encore nus en 1944, c'est-à-dire des terrains de qualité médiocre. La seconde série comprend toutes les ventes de terrains enregistrées dans la période étudiée, que ces terrains soient bâtis ou non en 1944. Les deux séries traduisent l'influence de la conjoncture ; la première exprime particulièrement le fléchissement des prix correspondant à chaque période de crise.

Mme F. CARRIERE a utilisé la première série de l'I.N.S.E.E. et l'a complétée par l'examen des prix d'adjudications à Paris (3). Il ressort que l'évolution du prix des terrains reflète bien la conjoncture économique, et singulièrement, les prix de gros. De 1920 à 1923, les valeurs foncières traduisent les contre-coups de la crise de 1920. Entre 1925 et 1932, les prix de terrains expriment l'ex-

(1) M. HALBWACHS, op. cit. Cf. aussi, J. Bastié, art. cit.

(2) Ministère de l'économie nationale, Service national des Statistiques, Direction de la Statistique Générale, - Documents sur le problème du logement à Paris, Paris 1946 ; la première série porte sur la période 1880-1944, la seconde porte sur 1840-1944.

(3) F. CARRIERE, la crise des placements immobiliers, Centre d'Etudes Economiques - Paris 1957.

pansion économique de l'époque. La crise foncière intervient en 1932, peu après la crise économique française. Durant la seconde guerre, les terrains sont valeur refuge (1).

Ainsi, avant la dernière guerre, les prix de terrains manifestent une grande sensibilité à l'égard de la conjoncture. Depuis 1945, il est plus difficile de relier les valeurs foncières aux fluctuations de courte durée, dans la mesure où celles-ci sont moins nettement perceptibles.

2.62 - Evolution économique de longue durée.

L'évolution des prix de terrains dans la longue période pose des questions encore plus délicates. M. HALBWACHS avait constaté une baisse des prix de gros entre 1873 et 1900, alors que les prix de terrains à Paris avaient augmenté (2). Mais le problème se pose surtout après 1914.

Les terrains ont-ils ou non suivi l'évolution économique générale après cette date ? L'étude présente à cet égard deux difficultés :

- à long terme, les valeurs foncières sont peu comparables : il y a sans doute dépréciation dans le centre des villes et plus-value à la périphérie ;
- l'évolution foncière réelle dépend de l'indice choisi pour représenter la conjoncture économique - indice des prix de détail, ou des prix de gros, indice du coût de la construction, salaire horaire du manoeuvre, etc. L'indice du coût de la construction a beaucoup plus monté depuis 1914 que l'indice du coût de la vie. Ces difficultés rendent incertains les résultats. Cependant, les principales études que nous pouvons citer aboutissent à la conclusion que les terrains à bâtir n'ont pas suivi l'évolution économique générale. Le Cabinet Roux se référant à l'indice du coût de la construction, s'est attaché à démontrer une dépréciation importante des terrains à bâtir à Paris en 1961, par rapport à 1914 (3).

Pour la Chambre des propriétaires, le prix des terrains à Paris a été multiplié en moyenne par le coefficient 300 à 400, de 1914 à

-
- (1) L'évolution des prix de terrains à Paris et de la conjoncture économique est bien décrite également par P. Caziot, Chambre des propriétaires, octobre 1934.
 - (2) M. HALBWACHS, op. cit.
 - (3) Cahiers de la propriété bâtie, n° 4, - Pour une politique foncière ... Pour mieux assurer la démonstration, le cabinet Roux a choisi les immeubles étudiés dans le centre de Paris.

1962 (1). L'indice du coût de la vie atteignant 250 et l'indice du coût de la construction 392, en 1961, sur la base 1 en 1914, on peut parler d'ajustement des valeurs foncières.

Mme CARRIERE chiffrait à 30 % la perte en valeur réelle des terrains à Paris en 1955, par rapport à 1914, en faisant référence à l'indice des prix de détail (2).

L'Agence foncière et technique de la région parisienne comparant le prix des terrains à bâtir à Paris de 1840 à 1963, au salaire horaire du manoeuvre parvient à la conclusion, qu'en dépit de la hausse rapide des valeurs depuis 1948, les chiffres de 1963 resteraient inférieurs à ceux du début du siècle (3). Il y aurait dans les années récentes un "rattrapage" du retard pris par les valeurs foncières pendant la période de 1914-1948 en raison de la législation sur les loyers. Il faut remarquer évidemment que les calculs de l'Agence foncière sont tributaires des données sur les prix de terrains, en particulier ces dernières années. Or, les prix pratiqués à Paris sont sans doute un peu supérieurs en 1962 aux valeurs retenues par l'Agence foncière.

Que les valeurs foncières actuelles aient atteint ou non leur niveau du début du siècle, il reste vrai que les terrains à bâtir n'ont pas suivi l'évolution économique de longue durée, durant l'entre-deux guerres et une partie de l'après-guerre. Les hausses récentes des prix du sol s'expliqueraient, au moins en partie, par un certain "rattrapage" de leur retard.

2.63 - Placement de l'épargne.

Comme l'ont fait remarquer les enquêtes de l'Inspection des finances, l'abondance des liquidités est sans doute une des causes les plus importantes de la hausse des prix du sol (4).

Les encaisses et l'épargne liquide ou à court terme ont connu ces dernières années un développement accéléré. Les liquidités, excédents des dépôts et bons de caisse ou du Trésor, accroissements

(1) Revue de l'habitat français, mai 1961.

(2) F. CARRIERE, la crise des placements immobiliers, op. cit.

(3) Agence foncière et technique de la région parisienne, op. cit. L'agence utilise une série de prix tirée de l'I.N.S.E.E., cf. page 47.

(4) Inspection Générale des Finances, Cl. Sarrazin, op. cit.

des dépôts à vue et de la monnaie en circulation, ont presque quadruplé de 1957 à 1962. "Cette progression est à l'échelle des hausses des prix du sol" (1).

Ce phénomène explique les hausses très fortes enregistrées à Avignon et les différences constatées entre cette ville et Valence. Il ren' compte, sur l'ensemble ou une partie des dernières années, de la modération relative des augmentations constatées à Bordeaux, Marseille et dans certaines agglomérations de l'Ouest et du Nord-Ouest.

L'abondance des disponibilités entraîne des placements de capitaux en valeurs foncières. A cet égard le choix de l'épargnant entre valeurs foncières et valeurs mobilières serait intéressant à connaître.

Dans la longue période, il est difficile de comparer les deux marchés. Mme CARRIERE a tenté cette comparaison (2). On remarque que, sur le marché des terrains, le mouvement de hausse s'est poursuivi sans interruption depuis 1939, alors que les valeurs mobilières à revenu variable ont enregistré des baisses en 1949 et 1950. D'autre part, le retard pris par les terrains au cours de l'immédiat après-guerre tend à être rattrapé et le niveau des deux séries s'est notablement rapproché à partir de 1951. Il demeure toutefois que le marché des terrains n'a pas un degré d'homogénéité égal à celui des valeurs mobilières et qu'il n'y a pas une mobilité des acheteurs entre les deux marchés.

Avant guerre, on a pu déceler un lien entre l'activité de la construction et les revenus des valeurs mobilières (3). La baisse de ceux-ci fait refluer les capitaux vers la construction (1910-1912 et 1929). Mais le résultat - nombre d'immeubles terminés, n'apparaît qu'avec un certain décalage, étant donné la longueur du processus de production.

-
- (1) D'ailleurs, la croissance des dépôts dans les caisses d'épargne continue. Au 1er semestre 1964, on a enregistré une progression de 85 % des excédents des dépôts sur les retraits par rapport au 1er semestre 1963, ce qui fait que les dépôts se sont accrus presque autant que dans l'ensemble de l'année 1963.
 - (2) F. CARRIERE, Evolution économique des terrains à bâtir ; la crise des placements immobiliers, op. cit.
 - (3) Flaus, les fluctuations de la construction d'habitations urbaines (essentiellement à Paris de 1830 à 1939) - Journal de la société de statistique de Paris, 1949, p. 185-221.

2.64 - Politique du crédit.

La demande de terrains supposée égale ou proportionnelle à l'offre de logements peut être mesurée par l'activité de la construction qui reflète les conditions de financement. La politique du crédit est ainsi un facteur important de la valeur du sol à l'échelle nationale. Les indices des prêts du sous-comptoir des entrepreneurs depuis 1914 traduisent l'activité de la construction et pourraient être mis en parallèle avec l'évolution du prix des terrains (1).

Les mesures d'aide en faveur de la construction ont particulièrement joué à partir de 1952. Elles ont entraîné à Paris et surtout en banlieue deux effets sur le marché foncier (2) :

- une augmentation du nombre des transactions ; le flux des surfaces échangées a triplé entre 1945 et 1955 ;
- une forte hausse des prix qui atteint précisément à partir de 1952 sa phase de croissance la plus nette.

Le Crédit Foncier a-t-il été un facteur de hausse des prix du sol (3) ? La Délégation des Finances près le Crédit Foncier exerce un contrôle sur les transactions. Le dossier présenté par un constructeur, à l'appui d'une demande de prêt, doit obligatoirement comporter l'indication du prix d'achat du terrain. La Délégation a compétence pour refuser la garantie de l'Etat si le prix du terrain dépasse d'une manière anormale la valeur vénale appréciée éventuellement compte-tenu de l'estimation du service des Domaines. Selon les enquêtes de l'Inspection des Finances, la délégation est mal informée de la situation locale et les demandeurs minorent les valeurs déclarées (4).

Le Crédit Foncier a sans doute favorisé la hausse à une époque où un prêt pouvait être refusé si un terrain dépassait un certain pourcentage du prix global de la construction (5). Ceci aurait eu pour effet de faire subir aux prix bas l'attraction du prix plafond. Mais depuis plusieurs années, aucun pourcentage n'est plus appliqué, le prêt étant refusé si le prix du terrain apparaît trop élevé par comparaison avec les mutations du marché. D'autre part, certaines pratiques, notamment la revente d'un appartement neuf construit avec le prêt du Crédit Foncier, ont été supprimées fin 1963.

(1) Documents sur le problème du logement, op. cit.

(2) F. CARRIERE, Evolution économique des terrains à bâtir, op. cit.

(3) Opinion de G. Houist, op. cit - F. CARRIERE, op. cit.

(4) Inspection Générale des Finances, Cl. Sarrazin, op. cit.

(5) F. CARRIERE, Evolution économique des terrains à bâtir, op. cit.

2.7 - Les facteurs réglementaires.

Une parcelle peut présenter des qualités de localisation ; si elle est juridiquement indisponible, en raison d'une location privée ou d'une prescription d'urbanisme, elle ne saurait être appelée "terrain à bâtir".

De nombreux facteurs réglementaires agissent sur la valeur du sol. Nous distinguerons :

- les formes du droit de propriété du sol ;
- le contrôle de l'utilisation des terrains ;
- le contrôle des prix des terrains ;
- la fiscalité.

Un examen bibliographique de ces facteurs est malheureusement très insuffisant. Dans de nombreux cas, nous ignorons l'effet de la réglementation sur la valeur du sol urbain et nous ne pouvons guère émettre que des hypothèses. C'est pourquoi nous citerons en annexe diverses règles juridiques dont nous ne connaissons pas l'influence sur le marché foncier.

2.71 - Formes du droit de propriété du sol.

Nous examinerons :

- a) le droit de propriété privée du sol ;
- b) la taxation des loyers ;
- c) l'expropriation ;
- d) les réserves foncières et la location des sols à bâtir ;
- e) la nationalisation du sol.

a) Le droit de propriété du sol.

En France, en dépit des nombreuses atteintes apportées au droit de propriété, le principe de cette prérogative demeure (1). Le droit de propriété est reconnu dans la constitution du 4 octobre 1958, dont le préambule se réfère à la déclaration des droits de l'homme de 1789. Le code civil résume les attributs du droit de

(1) Monographie établie pour la Commission économique pour l'Europe (O.N.U.), HOU. LAND. SEM. C 2, novembre 1963. On trouvera en annexe "A" la liste des pays ayant rédigé une monographie.

propriété : "le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements".

Le droit de propriété demeure caractérisé par trois traits :

- absolutisme : possibilité de faire tout ce qui n'est pas défendu par un texte formel ;
- exclusivité : la propriété est opposable à tous, même à la puissance publique ;
- perpétuité : elle ne s'éteint pas par le décès du propriétaire.

La propriété foncière est très morcelée en France. On assiste à un regroupement des parcelles aux abords des agglomérations et sur les axes importants de communication. Ceci est la conséquence du développement des grands ensembles et des premières tentatives pour une meilleure utilisation du sol. Mais, par ailleurs, la copropriété d'appartements entraîne une dispersion accrue de la propriété : "la structure immobilière se fige au moment où elle aurait besoin d'être la plus souple pour permettre les réaménagements profonds qui ont trop tardé" (1).

Cependant, tout en reconnaissant le principe du droit de propriété, l'Etat lui a apporté de nombreuses exceptions. On ne s'étendra pas ici sur les servitudes traditionnelles de voisinage. Beaucoup plus important est l'affaiblissement du droit de propriété qui résulte de la législation sur les loyers.

b) La taxation des loyers.

En vertu de la loi du 1er septembre 1948, les locataires d'immeubles d'habitation, construits avant 1949, ont droit au maintien dans les lieux ; ce droit met obstacle à toute expulsion qui n'aurait pas une cause légitime et a pour effet de bloquer les loyers. En ce qui concerne les baux commerciaux, le locataire bénéficie d'un droit de renouvellement de son bail et de maintien dans les lieux ; aucune expulsion sans motif légitime ne peut être exigée par le propriétaire sans le paiement préalable d'une indemnité d'éviction, représentant la valeur du fonds de commerce. Mais la fixation du loyer est laissée à l'initiative des parties et le loyer peut être révisé éventuellement par un expert ou par les tribunaux.

(1) J. Bastié, - Capital immobilier et marché immobilier parisien - Annales de Géographie, mai-juin 1960.

Cette évolution a eu pour conséquence une baisse de rentabilité des immeubles anciens. Mme F. CARRIERE a constaté qu'en 1955, le revenu net perçu par le propriétaire d'immeubles à Paris, ne représentait plus en valeur réelle que le 1/15ème, et dans les cas les plus favorables, le 1/10ème de ce qu'il était en 1914 (1). La crise de la rentabilité a d'ailleurs moins atteint les immeubles à usage économique que les immeubles d'habitation. Parallèlement, l'auteur a remarqué une dépréciation de la valeur vénale des immeubles de rapport en faisant référence aux prix réels de 1914. Cette dépréciation n'est compensée que par la pratique récente du lotissement.

La taxation des loyers entraîne une distinction importante dans la valeur des terrains à libérer, selon que la parcelle est libre ou occupée. Dans le premier cas, l'acheteur libère la parcelle en acquittant le prix au propriétaire. Dans le second cas, le prix de la parcelle est déprécié selon un rapport qui a d'ailleurs varié au cours des dernières années, mais l'acheteur doit, en outre, acquitter des indemnités d'éviction aux locataires. Actuellement, un appartement occupé vaut de 50 à 90 % de la valeur d'un appartement libre selon le Centre d'Information et de Documentation du bâtiment, dans des immeubles anciens à Paris (2).

On peut noter que les indemnités dues aux locataires ne sont pas seulement à acquitter pour des terrains bâtis. L'achat de terrains nus, mais occupés par des maraîchers, à la périphérie des villes, entraîne également le versement des indemnités de départ.

c) L'expropriation.

L'expropriation exerce, sur le marché foncier, plusieurs effets, qui demeurent mal connus. Le premier est lié au champ couvert par l'expropriation. De nombreux pays ont développé la notion d'utilité publique qui ne recouvre pas la même réalité dans les divers Etats.

Mais l'expropriation agit surtout sur le marché foncier par le taux auquel est pratiquée l'indemnisation. En France, l'estima-

(1) F. CARRIERE, - La crise des placements immobiliers, Centre d'Etudes Economiques, Paris, Juillet 1957.

(2) Revue l'Information du bâtiment (prix 1962-1963). Les chiffres sont : 52 % (cat. III A) ; 69 % (cat. II C) ; 89 % (cat. II B) ; 92 % (cat. II A).

Il s'agit de données tirées du marché des adjudications. Les écarts sont sans doute un peu plus grands sur le marché libre.

tion des biens expropriés est calculée en général sur la base de la valeur de marché, un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (1). Selon les auteurs des enquêtes de l'Inspection des finances, l'intervention des juges de l'expropriation est un des principaux facteurs de hausse des prix du sol (2). Le montant des indemnités judiciaires est presque toujours plus élevé que celui des estimations domaniales, parfois dans des proportions considérables. La majorité des propriétaires se contente des accords amiables. Mais les valeurs retenues par le juge servent ensuite de référence pour les accords amiables. Le juge de l'expropriation contribue ainsi à un entraînement cumulatif en faveur de la hausse.

Mais une opinion inverse est émise par les expropriés et les tribunaux. Selon les tenants de cette opinion, le juge de l'expropriation majore les estimations domaniales en raison du montant peu élevé des indemnités accordées par l'administration. Le fait que de nombreux propriétaires s'en contentent manifeste précisément l'inégalité des parties en présence. Le juge ne serait donc pas un facteur de hausse des prix du sol.

Dans la région parisienne, le C.R.E.D.O.C. a remarqué en 1964 que si les estimations du juge étaient supérieures à celles des Domaines, elles semblaient néanmoins inférieures aux prix pratiqués sur le marché libre (3).

M. HALBWACHS a envisagé d'autres effets de l'expropriation sur le marché des terrains à bâtir (4). Pour lui, l'action exercée par l'expropriation sur le prix des terrains est double. D'une part, l'expropriation jette sur le marché, en même temps, un nombre important de terrains à vendre ; d'autre part, l'expropriation par les constructions qu'elle entraîne, agit sur le prix des terrains environnants. L'action exercée semble se produire soit immédiatement soit après un délai très court, au moins qu'en 1881. Aujourd'hui, nous retenons surtout le second effet de l'expropriation : les travaux de la collectivité apportent au voisinage de l'opération une plus-value importante aux terrains environnants. Mais on ne dispose pas d'études concrètes sur l'importance de cet effet.

(1) Dans les Z.U.P. et les Z.A.D., cette date remonte un an avant celle du décret ou de l'arrêté qui les institue.

(2) Inspection générale des finances, Cl. Sarrazin, op. cit.

(3) C.R.E.D.O.C., op. cit.

(4) M. HALBWACHS, op. cit.

On trouvera en annexe un exposé des règles actuelles de l'expropriation dans divers pays. (1)

d) Les réserves foncières et la location des sols à bâtir

Dans le cadre de l'appropriation publique du sol, de nombreux pays étrangers ont procédé à la constitution de réserves foncières autour des villes. Les terrains préalablement acquis sont fréquemment cédés à bail ; dans certains cas, les particuliers louent spontanément leurs terrains à des constructeurs. En France, le portefeuille des terrains à bâtir des collectivités publiques est pratiquement inexistant. Mais des instruments juridiques originaux ont été mis en place : les zones à urbaniser en priorité et les zones d'aménagement différé. Par ailleurs, un projet de loi sur le bail à construction a été récemment adopté. La réglementation étrangère et française en cette matière est exposée en annexe. (2)

L'effet des Z.U.P. et des Z.A.D. sur le marché foncier est mal connu. En 1963, M.P. SAURY a dénoncé plusieurs défauts propres aux Z.U.P. (3) :

- Lors de la création de la Z.U.P., l'arrêté ministériel est précédé d'une étude administrative et technique. Cette étude préliminaire, malgré son caractère secret, ne peut être entourée d'une stricte discrétion, ce qui imprime une hausse automatique aux terrains pressentis. D'ailleurs, le caractère secret de cette étude aboutit à des choix parfois regrettables des emplacements de la Z.U.P. ;
- Le plus grave défaut des Z.U.P. est la lenteur des procédures. Actuellement, 7.000 ha seulement sur 20.000 placés sous le régime des Z.U.P. sont en cours d'urbanisation. Sur un potentiel de 270.000 logements, 30.000 sont terminés et 50.000 sont en cours (4). Les Z.U.P. sont apparues comme des zones de construction et d'équipement différés pour de longues années ;
- Les Z.U.P. n'ont pas eu pour effet de bloquer la hausse des prix du sol. Ce résultat est sans doute plus sensible dans la région parisienne qu'en province.

(1) Page A 2 et suivantes.

(2) Pages A 6 et suivantes

(3) P. SAURY, les zones à urbaniser en priorité, Fédération Nationale des Constructeurs-promoteurs, Paris, Mars 1963. Voir aussi : Revue d'économie et de droit immobilier, n° 8, 1964 ;
U. GUILLEMIN, difficultés d'application pour les Z.U.P., mémoire de droit immobilier à l'Institut de la Construction et de l'Habitation, Conservatoire des Arts et Métiers, 1962

(4) Journal Officiel, Débats parlementaires, 30 Juin 1964.

Les hausses se sont souvent produites à la périphérie des Z.U.P., sur des zones qui du fait de leur équipement prochain prenaient une plus-value soudaine. L'institution des Z.A.D. est destinée à pallier cet inconvénient.

Les Z.A.D. peuvent présenter certains dangers (1) :

- Elles risquent d'être interprétées à l'image des Z.U.P. comme représentant la volonté des collectivités publiques d'acquérir tous les terrains de la zone ; il en résulterait une paralysie des transactions. Ainsi, le droit de préemption ne doit être utilisé qu'avec discernement ;
- Elles risquent d'être faussement interprétées par le juge de l'expropriation, qui pourrait faire le raisonnement suivant : le propriétaire d'un bien préempté ne pouvant remployer l'indemnité qu'à l'extérieur des Z.A.D., là où les prix demeurent élevés, il en résulte une spoliation. A cet effet, les achats privés de terrains doivent rester de pratique normale à l'intérieur des Z.A.D.

e) La nationalisation du sol.

Un contreprojet d'avis, présenté par M. Alfred SAUVY au Conseil économique et social, le 23 juin 1961, a proposé la municipalisation du sol urbain. Nous analysons les termes de ce contreprojet en annexe (2).

2.72 - Contrôle de l'utilisation des terrains.

C'est la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 qui a, pour la première fois en France, posé le principe du contrôle de l'utilisation des terrains. Jusqu'à cette date, le caractère inviolable de la propriété privée avait empêché l'administration d'imposer des modes de construction précis à des endroits déterminés.

Avant 1914, l'urbanisme ne posait que des règles d'alignement et des servitudes non sedificandi ou non altius tollendi ; il n'avait pour but que l'hygiène, la sécurité ou l'architecture. Dans l'entre-deux guerres, les lois de 1919 et 1924 sur les lotissements avaient bien tenté d'imposer l'établissement de plans d'aménagement, mais cette législation ne fut que partiellement appliquée.

La loi de 1943 codifiée par le décret du 26 juillet 1953, la loi foncière du 6 août 1953, divers textes ordonnances et décrets de 1958 à 1962, forment actuellement la base de la réglementation applicable.

(1) Inspection générale des finances, Cl. Sarrazin, op. cit.

(2) Pages A 12, A 13.

Si de nombreux ouvrages étudient les règles juridiques de l'utilisation des terrains, nous ne connaissons guère leur effet sur les valeurs foncières. L'influence de ces règles émane à la fois de la complexité des procédures administratives et des mesures prises en matière de zonage et de densité.

a) Effet des procédures administratives.

La période d'incertitude qui règne sur les plans d'urbanisme durant leur élaboration est une source de hausse des valeurs foncières. En matière de zonage ou de densité par exemple, tout constructeur peut avoir une espérance de gain durant cette période, en escomptant que l'administration adoptera des règles plus libérales. Les inconnues qui subsistent aujourd'hui lors de l'achat d'un terrain quant à son utilisation donnent aux mutations un caractère spéculatif au vrai sens du terme (1).

Il en est de même des règles relatives aux périmètres d'agglomération. Tant que dure une certaine incertitude sur ces périmètres, une spéculation est entretenue.

La publicité des servitudes d'urbanisme est insuffisante pour supprimer les espoirs de gain des acheteurs et vendeurs. En pratique, il est difficile de savoir, avant l'obtention du permis de construire, quel sera le volume maximum de construction que l'administration autorisera sur une parcelle déterminée.

La publicité des servitudes d'urbanisme a été instituée en France par une circulaire du 19/12/1950 créant le certificat d'urbanisme. Simple note de renseignements, ce certificat n'engage pas la responsabilité de l'administration. Il peut ne pas mentionner toutes les servitudes grevant un terrain et la circulaire ne fait à l'administration aucune obligation légale de le délivrer.

Il semble par contre, qu'en Belgique et en Allemagne fédérale, la publicité des servitudes d'urbanisme soit plus satisfaisante (2).

-
- (1) Commissariat général du plan, rapport sur les travaux du groupe foncier, Septembre 1961 ; Y. Salaün - Observations concernant le rapport provisoire du 11 Septembre 1961 sur les travaux du groupe foncier de la Commission de l'équipement urbain du 4ème Plan.
Cf. aussi : P. Delouvrier, Avant-projet de programme duo-décennal pour la région de Paris.
- (2) P. Saury, - La construction dans les pays de la communauté économique européenne, F.N.C.P. - Paris 1964.
Cf. aussi : l'urbanisme dans la pratique notariale, 61ème Congrès des Notaires de France - Mai 1963.

En Belgique, le certificat donne, avec précision et certitude, toutes les conditions d'implantation des constructions. Il indique notamment si la parcelle est comprise dans le périmètre d'un plan d'aménagement, si elle fait l'objet d'un permis de lotir, si la construction de logements privés y est autorisée, etc ...

L'Allemagne fédérale a instauré la procédure de "l'autorisation de mutation ou de décision". L'autorisation rend la vente définitive et vaut, pendant une période de 3 ans, autorisation de construire. En effet, durant cette période, le permis de construire ne pourra être refusé pour non conformité avec le plan.

La longueur des procédures, en particulier pour l'obtention du permis de construire, est unanimement reconnue comme étant préjudiciable au marché foncier. Les sursis à statuer sont nombreux et peuvent paralyser les ventes de terrains (1). Ce facteur doit moins jouer en province que dans la région parisienne, selon les enquêtes de l'Inspection des Finances (2).

b) Effet des mesures prises en matière de zonage et de densité.

Les règles de zonage et de densité affectent la valeur foncière de tout un quartier. Mais aucune étude n'a été faite sur ce point. On se bornera à signaler certaines modalités de ce facteur.

Le simple classement en zone d'habitation d'un secteur édifié d'ateliers et d'entrepôts entraîne une plus-value pour les immeubles industriels existants, puisqu'aucun local industriel nouveau ne pourra être établi dans le secteur et une moins-value pour les terrains nus (3). Ceux-ci en effet, seront invendables à la clientèle normale du quartier, qui est une clientèle industrielle, et ils ne seront pas encore appréciés pour l'habitation, se trouvant dans un secteur non résidentiel. A Ivry, Saint-Denis, Gennevilliers on citait vers 1954 des terrains à 5 000 anciens francs le m² en zone industrielle, contre 1 000 ou 2 000 dans la zone d'habitation prévue au plan d'urbanisme.

Les prescriptions relatives à la densité affectent également la valeur foncière ; tel est le cas du coefficient d'utilisation du sol, ou rapport de la surface de plancher à la surface au sol de la parcelle, adopté par le plan d'urbanisme directeur de Paris. Les promoteurs établissent leur bilan recettes-dépenses compte tenu du coefficient d'utilisation du sol (4).

(1) P. DELOUVRIER, op. cit. Y. Salaün, op. cit.

(2) Inspection Générale des Finances, Cl. Sarrazin, op. cit.

(3) Paulhac, op. cit.

(4) C.R.E.D.O.C. op. cit.

A Paris, l'adoption d'un coefficient d'utilisation du sol de 3 ou 3,5 a, dans l'immédiat, des effets inattendus sur les valeurs foncières (1). Les coefficients existants, en particulier dans le centre de Paris, sont fréquemment de 4 ou 5, parfois plus pour les situations d'angle. Dès lors, les nouveaux coefficients sont de nature à valoriser indirectement les terrains construits dans des conditions d'utilisation plus libérales et amènent paradoxalement à conserver des structures urbaines anciennes.

La nécessité de définir rapidement des règlements d'urbanisme et des plans d'aménagement s'impose d'autant plus que le portefeuille de terrains à bâtir des constructeurs est relativement faible. Il ressort d'enquêtes faites en 1961, 1962 et 1963 que, dans la région parisienne, les constructeurs ont en portefeuille des terrains correspondant à peu près à deux ou trois ans de construction. Le portefeuille évalué en surface tend d'ailleurs à diminuer (2).

Il faudrait connaître de façon plus précise l'indidence du contrôle de l'utilisation des terrains. Par contre, les marchés de terrains sont en France des marchés libres, sur lesquels le contrôle des prix s'exerce faiblement.

2.73 - Contrôle des prix des terrains.

Pendant la seconde guerre mondiale et les premières années qui l'ont suivie, plusieurs pays d'Europe ont appliqué un blocage des prix des terrains (3). Il était alors illégal de vendre des terrains à des prix dépassant certaines limites, normalement fixées dans chaque cas par une estimation des autorités compétentes. Mais le système a pu de moins en moins être appliqué à mesure que les prix montaient. Il en résultait la pratique des dissimulations fiscales qu'il n'était pas possible de contrôler. La réglementation directe des prix des terrains fut donc supprimée. L'Allemagne occidentale abolit le contrôle direct des prix des terrains à l'automne 1960.

(1) Paulhac, op. cit.

(2) Agence Foncière et Technique de la région parisienne, op. cit.

(3) Note de synthèse (O.N.U.), HOU. LAND. SEM. B 11, 18 décembre 1964, par M. J. Seip, Directeur adjoint de la Banque nationale pour le logement, Oslo.

Il semble que la Norvège soit aujourd'hui le seul pays d'Europe occidentale qui pratique un contrôle général des prix des terrains (1). Les prix des terrains à bâtir en Norvège ont été bloqués par la loi de 1940 à 1954. Cette mesure a effectivement empêché les prix de monter, mais il est devenu de plus en plus difficile d'assurer une offre suffisante de terrains. D'une part des sommes supplémentaires étaient payées en surplus du prix maximum légal ; d'autre part, les propriétaires de terrains attendant un changement de législation n'étaient pas vendeurs. Après la suppression du contrôle des prix en 1954, il y a eu de très fortes hausses, qui ont déterminé le retour en 1958 à une forme nouvelle et assouplie de contrôle. Actuellement, l'achat et la vente de terrains dans les villes ne peuvent être réalisés qu'à des prix qu'une commission officielle d'évaluation estime justifiés du point de vue social. Elle se fonde à cet égard sur les prix de vente relevés par les services officiels, au second semestre de 1956 et ne tient pas compte de la hausse intervenue en maintes régions en 1957 et 1958.

Les résultats de cette réglementation ont été très discutés dans le pays ; on se demande, en particulier, si l'on dispose de termes de comparaison assez nombreux pour connaître les prix dans les différentes zones urbaines, à la date précitée.

Il semble que la réglementation a empêché les prix de monter, au moins jusqu'en 1958. De 1939 à 1958, les prix des terrains ont augmenté de 100 à 200 % suivant l'emplacement. Durant la même période, l'indice du coût de la vie a augmenté de 150 % et l'indice des prix de gros de 200 %. Il est vrai que nous ne connaissons pas l'importance des dissimulations fiscales qui ont été pratiquées.

En France, le contrôle des prix, qui est exercé par le service des Domaines est limité aux achats des collectivités publiques. Les acquisitions amiables ne peuvent guère dépasser de plus de 10 % le prix fixé par l'avis des Domaines. Si le vendeur refuse ce prix, la procédure d'expropriation est éventuellement engagée (2).

(1) Monographie nationale (ONU), HOU. LAND. SEM. C 7, 19 janvier 1965, par M^{rs}. Jens et L. Seip.

(2) Dans le cas où cette procédure n'est pas engagée, la collectivité publique ne peut acheter.

En fait, de nombreux organismes semi-publics échappent au contrôle des opérations immobilières (1) : compagnies d'assurance, caisses de retraite, filiales de banques d'affaires pourvues d'un commissaire du gouvernement, organismes d'H.L.M., C.I.L. ou leurs sociétés de construction, filiales de certains établissements publics - filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la S.N.C.F. notamment. Or, ces grands acheteurs peuvent exercer une action considérable sur le marché foncier d'une région.

Un contrôle indirect du prix des terrains est réalisé en France et à l'étranger lors de l'allocation des crédits de l'Etat à la construction (2). Dans quelques pays, on fait intervenir certains éléments du coût du terrain dans le calcul du montant des prêts, de manière que toute la charge du supplément de prix payé le cas échéant fasse partie du premier versement, ce qui incitera les acquéreurs à se garder des prix de terrains élevés. Mais dans la plupart des Etats les demandes de financement par l'Etat sont rejetées si le prix dépasse certaines limites. En France, ce contrôle est exercé par la Délégation des finances près le Crédit foncier (3) ; le rôle de la Délégation est limité, car le contrôle n'intervient qu'à Posteriori et tous les constructeurs ne font pas appel au Crédit foncier.

En Suède, depuis 1963, la plupart des logements neufs sont construits à l'aide de prêts de l'Etat. Ce prêt n'est accordé que si le prix d'achat du terrain ne dépasse pas un montant jugé raisonnable et le contrôle semble efficace (4). Au Danemark, l'importance réduite du financement des logements par l'Etat à partir de 1958 a certainement joué un rôle déterminant dans la hausse des prix des terrains au cours des années suivantes (5).

(1) Y. Salaün, op. cit., Inspection générale des finances, Cl. Sarrazin, op. cit.

(2) Note de synthèse (ONU), HOU. LAND. SEM. B 11, op. cit.

(3) Cf. facteur 2,64

(4) Monographie nationale (O.N.U.), HOU. LAND. SEM. C 11, 18 décembre 1964 par M. O. Herrnbäck, Ministère de la Construction, Stockholm.

(5) Note de synthèse (O.N.U.), HOU. LAND. SEM. B 11, op. cit.

Il semble que la Norvège soit aujourd'hui le seul pays d'Europe occidentale qui pratique un contrôle général des prix des terrains (1). Les prix des terrains à bâtir en Norvège ont été bloqués par la loi de 1940 à 1954. Cette mesure a effectivement empêché les prix de monter, mais il est devenu de plus en plus difficile d'assurer une offre suffisante de terrains. D'une part des sommes supplémentaires étaient payées en surplus du prix maximum légal ; d'autre part, les propriétaires de terrains attendant un changement de législation n'étaient pas vendeurs. Après la suppression du contrôle des prix en 1954, il y a eu de très fortes hausses, qui ont déterminé le retour en 1958 à une forme nouvelle et assouplie de contrôle. Actuellement, l'achat et la vente de terrains dans les villes ne peuvent être réalisés qu'à des prix qu'une commission officielle d'évaluation estime justifiés du point de vue social. Elle se fonde à cet égard sur les prix de vente relevés par les services officiels, au second semestre de 1956 et ne tient pas compte de la hausse intervenue en maintes régions en 1957 et 1958.

Les résultats de cette réglementation ont été très discutés dans le pays ; on se demande, en particulier, si l'on dispose de termes de comparaison assez nombreux pour connaître les prix dans les différentes zones urbaines, à la date précitée.

Il semble que la réglementation a empêché les prix de monter, au moins jusqu'en 1958. De 1939 à 1958, les prix des terrains ont augmenté de 100 à 200 % suivant l'emplacement. Durant la même période, l'indice du coût de la vie a augmenté de 150 % et l'indice des prix de gros de 200 %. Il est vrai que nous ne connaissons pas l'importance des dissimulations fiscales qui ont été pratiquées.

En France, le contrôle des prix, qui est exercé par le service des Domaines est limité aux achats des collectivités publiques. Les acquisitions amiables ne peuvent guère dépasser de plus de 10 % le prix fixé par l'avis des Domaines. Si le vendeur refuse ce prix, la procédure d'expropriation est éventuellement engagée (2).

(1) Monographie nationale (ONU), HOU. LAND. SEM. C 7, 19 janvier 1965, par MM. Jens et L. Seip.

(2) Dans le cas où cette procédure n'est pas engagée, la collectivité publique ne peut acheter.

En fait, de nombreux organismes semi-publics échappent au contrôle des opérations immobilières (1) : compagnies d'assurance, caisses de retraite, filiales de banques d'affaires pourvues d'un commissaire du gouvernement, organismes d'H.L.M., C.I.L. ou leurs sociétés de construction, filiales de certains établissements publics - filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la S.N.C.F. notamment. Or, ces grands acheteurs peuvent exercer une action considérable sur le marché foncier d'une région.

Un contrôle indirect du prix des terrains est réalisé en France et à l'étranger lors de l'allocation des crédits de l'Etat à la construction (2). Dans quelques pays, on fait intervenir certains éléments du coût du terrain dans le calcul du montant des prêts, de manière que toute la charge du supplément de prix payé le cas échéant fasse partie du premier versement, ce qui incitera les acquéreurs à se garder des prix de terrains élevés. Mais dans la plupart des Etats les demandes de financement par l'Etat sont rejetées si le prix dépasse certaines limites. En France, ce contrôle est exercé par la Délégation des finances près le Crédit foncier (3) ; le rôle de la Délégation est limité, car le contrôle n'intervient qu'à Posteriori et tous les constructeurs ne font pas appel au Crédit foncier.

En Suède, depuis 1963, la plupart des logements neufs sont construits à l'aide de prêts de l'Etat. Ce prêt n'est accordé que si le prix d'achat du terrain ne dépasse pas un montant jugé raisonnable et le contrôle semble efficace (4). Au Danemark, l'importance réduite du financement des logements par l'Etat à partir de 1958 a certainement joué un rôle déterminant dans la hausse des prix des terrains au cours des années suivantes (5).

(1) Y. Salaün, op. cit., Inspection générale des finances, Cl. Sarrazin, op. cit.

(2) Note de synthèse (ONU), HOU. LAND. SEM. B 11, op. cit.

(3) Cf. facteur 2,64

(4) Monographie nationale (O.N.U.), HOU. LAND. SEM. C 11, 18 décembre 1964 par M. O. Herrnbäck, Ministère de la Construction, Stockholm.

(5) Note de synthèse (O.N.U.), HOU. LAND. SEM. B 11, op. cit.

2.74 - Fiscalité.

Nous avons pu réunir des documents sur la technique des impôts fonciers, mais nous ne connaissons pas en général leur effet sur la valeur du sol. Ceci nous a contraint à citer en annexe divers systèmes d'imposition du sol. (1)

Les impôts qui sont levés sur les sols sont des impôts sur le capital ; on peut à ce titre distinguer l'impôt sur la transmission du capital et l'impôt sur les gains de capital.

L'imposition sur la transmission du capital est réalisée par les droits d'enregistrement. L'enregistrement est une formalité donnant lieu au paiement d'un droit fiscal. Ces droits sont acquittés par l'acquéreur. On peut penser que dans l'immédiat la diminution des droits entraîne une baisse des prix du sol ; mais elle suscite rapidement une augmentation des transactions, et partant, une hausse des prix. C'est ce qu'a constaté Mme CARRIERE à Paris : les avantages fiscaux accordés en 1952 et 1953 ont déterminé un accroissement des surfaces échangées et l'effet de ces avantages a été rapidement annihilé par la hausse des prix de vente (2).

La fiscalité immobilière a été réformée en 1963 par l'institution de la taxe à la valeur ajoutée. La T.V.A. remplace les droits d'enregistrement dans certains cas, en particulier pour les opérations de construction. Ce nouvel impôt n'aggrave pas la fiscalité qui était supportée antérieurement par les terrains à bâtir en raison des droits d'enregistrement.

L'imposition sur les gains de capital peut être réalisée de diverses manières, ainsi que l'a montré M. PETSCHÉ dans sa thèse sur l'imposition des plus values (3). L'auteur se livre à une étude de technique fiscale qui éclaire les diverses opérations destinées à imposer le capital foncier.

Le premier problème concerne le choix de la matière imposable. L'impôt sur le capital foncier peut être un impôt sur la valeur ou un impôt sur la plus value. Il est en effet possible de frapper les

(1) Pages A 13 et suivantes.

(2) F. CARRIERE, Evolution économique des terrains à bâtir, op. cit.; les droits d'enregistrement ont été également réduits dans de nombreux pays étrangers pour l'achat des terrains à bâtir.

(3) M. PETSCHÉ, les plus values, base d'imposition, thèse de doctorat, Faculté de Droit de l'Université de Paris, 1919.

valeurs successives d'un bien, la plus-value n'étant taxée qu'indirectement. Ainsi, dans plusieurs pays anglo-saxons, avant 1914, la *sigle tax* était un impôt sur la valeur d'une parcelle de terrain. Mais on peut songer aussi à frapper l'accroissement seul de valeur : cette solution était adoptée en Grande-Bretagne (*unearned increment tax*) et en Allemagne (*Werturzuwachsteuer*). M. Petsche juge cette dernière solution préférable.

Par ailleurs, la plus-value peut apparaître incorporée au revenu ou au capital. Pour la taxer, il faut choisir l'une ou l'autre de ces bases d'imposition.

La plus-value étant l'excédent de valeur accusé par un bien à deux époques successives données, asséoir un impôt sur la plus-value consiste à découvrir la valeur antérieure d'un même bien et la valeur actuelle, et à les comparer. La recherche de ces valeurs peut intervenir, soit par des évaluations générales déterminées à l'avance par l'Etat, soit à l'occasion d'un acte de mutation. Pour les valeurs immobilières, les deux méthodes sont possibles. La seconde est plus simple et donne lieu à un impôt indirect, la première est plus exacte et fournit l'assiette d'un impôt direct.

La seconde méthode est en effet soumise à la fraude. Le vendeur a intérêt à déclarer un prix inférieur à la valeur réelle ; l'acheteur a un intérêt opposé pour éviter de payer l'impôt ultérieurement. L'importance de la fraude dépend de la force des parties en présence.

En adoptant comme terme de comparaison une valeur antérieure à la mise en vigueur de l'impôt, le législateur en consacre la rétroactivité, qui n'est pas sans inconvénient. Mais il faut remarquer que si on interdit tout caractère rétroactif à l'impôt, on retarde pour une longue période sa productivité.

La plus-value imposable doit être strictement la plus-value non gagnée. A cet effet, il faut écarter tous les éléments qui découlent de l'activité personnelle du bénéficiaire. On déduit par exemple de la plus-value brute les dépenses effectuées par le propriétaire en vue d'améliorer son fonds, les sommes dépensées pour travaux d'utilité publique, etc

Au point de vue de la liquidation deux systèmes sont concevables. Ou bien on fixe d'abord la charge fiscale générale et on répartit ensuite cette charge entre les contribuables d'après les bases d'imposition ; ou bien, on applique directement à ces bases le tarif de l'impôt. C'est le choix entre la répartition et la quotité. M. PETSCHÉ estime qu'un impôt sur la plus-value ne peut être qu'un impôt de quotité.

Le tarif de l'impôt peut être progressif ou proportionnel. La progressivité est difficile à appliquer, car on ne peut calculer la progression de façon assez précise pour suivre le développement de la matière imposable (1).

Le taux de l'impôt ne doit pas être trop élevé, d'autant qu'un impôt sur la plus-value est difficile à asséoir et qu'il constitue souvent une taxe de superposition.

Les difficultés de recouvrement sont nombreuses en pratique. Si l'administration procède par voie de constatation directe, on risque l'arbitraire. Si on se fie aux déclarations du contribuable la voie est ouverte à la fraude. Aucune prévision budgétaire n'est possible, ajoute M. PETSCHÉ ; les recettes à attendre d'une imposition de la plus-value sont très variables. Il est difficile de connaître la répercussion de l'impôt. Il faut que le bénéficiaire de la plus-value devienne le débiteur légal de l'impôt et n'ait pas la possibilité de répercuter la charge sur des tiers. Or, l'impôt risque de se répercuter sur les classes de la société qui ne sont pas propriétaires. "En matière de terrain, il crée l'accord des producteurs en vue de la hausse des prix".

Au total, l'imposition de la plus-value immobilière présente des difficultés nombreuses de technique fiscale. L'auteur conclue en outre que cette imposition n'est pas souhaitable. La taxation risque de cristalliser les situations. Si un terrain est déclaré comme affecté à la culture, son propriétaire n'aura pas intérêt à le transformer en terrain à bâtir, parce que la plus-value tomberait sous le coup de l'impôt. Enfin, l'imposition risque de faire obstacle au dynamisme de l'initiative privée. Pour M. PETSCHÉ, l'impôt sur la plus-value n'est donc pas justifié comme ressource habituelle des budgets.

(1) Un tarif progressif a été cependant adopté en France par la loi de Finances pour 1964.

De l'examen des divers systèmes d'imposition du sol cités en annexe , il ressort que l'impôt sur la plus-value foncière ou immobilière, perçu à l'occasion des transactions, n'a pas eu pour effet de réduire le prix du sol de la valeur capitalisée de la taxe ; au contraire l'expérience des pays étrangers, notamment des Etats scandinaves, montre qu'un impôt sur la plus-value est largement répercuté et détermine une hausse des prix du sol.

La France a adopté en 1963 une taxe sur les plus-values foncières et immobilières. Cette taxe est de nature à entraîner une certaine rétention sur le plan de l'offre : le poids de l'impôt est progressif dans le temps et devrait hâter les offres, mais cette progressivité ne semble pas déterminante. D'autre part, l'imposition est réalisée à l'impôt général sur le revenu et le vendeur peut moins facilement connaître lors de la négociation, le montant exact du prélèvement fiscal qu'il subira (1), mais dans la conjoncture actuelle, on ne voit pas comment la taxe ne serait pas répercutée, du moins en partie sur l'acheteur. Cette taxe serait ainsi un facteur de hausse des prix du sol.

Il semble, par contre, qu'un impôt annuel sur la valeur du sol, tel qu'il est pratiqué aux Etats-Unis donne de meilleurs résultats. Il est évidemment difficile de prévoir si un impôt annuel sur la valeur du sol en France ne serait pas répercuté. Pourtant il nous paraît que la France pourrait s'orienter de façon plus fructueuse dans cette voie. La faiblesse des impôts fonciers en France conduit à la rétention des terrains. Un impôt annuel sur la valeur du sol pourrait être combiné avec des mesures taxant les terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis (2).

(1) Inspection générale des finances, Cl. Sarrazin, op. cit.

(2) Remède déjà suggéré par la Fédération Nationale des Constructeurs-promoteurs.

2.8 - Les modèles globaux de la valeur du sol.

Le terme "modèles globaux" utilisé dans le titre du paragraphe est, comme on le verra, un peu optimiste :

- d'une part, en effet, les recherches présentées ici, toutes intéressantes qu'elle soient, n'ont guère dépassé le stade des hypothèses ;
- d'autre part, aucune d'entre elles ne propose réellement un modèle global de la valeur du sol.

Explicitement ou non, la valeur que l'on cherche à expliquer par le modèle, est le loyer annuel que paie l'utilisateur effectif du sol. Ceci pose le problème évoqué plus loin du lien avec l'autre valeur plus généralement considérée, la valeur d'achat.

Cinq modèles tous récents seront présentés successivement que l'on désignera du nom de leurs auteurs (individuels ou collectifs) : ALONSO, WINGO, M. LESOURNE, M. MAYER, le Penn Jersey Transportation Study. Par ailleurs, ALONSO donne un historique des théories antérieures.

Tous ces modèles concernent plus particulièrement la partie du sol urbain occupée par les ménages, la seule que l'on considère ici. Ils sont à la fois modèles des valeurs foncières et modèles de localisation des ménages, les valeurs foncières étant en fait expliquées par les facteurs de localisation des ménages. Le modèle du Penn Jersey a d'ailleurs été conçu comme un modèle de localisation des ménages ; c'est accessoirement qu'il fournit un modèle d'évolution des valeurs foncières. Tous sauf celui du Penn Jersey, ont un caractère commun important l'accent mis sur le coût des transports urbains, considéré comme facteur essentiel de localisation des ménages et, de ce fait, comme principal facteur des valeurs foncières.

2.81 - Le modèle d'ALONSO.

Références bibliographiques.

Le mémoire original décrivant le modèle, A model of the Urban Market : Location and Densities of Dwellings and Businesses, a été rédigé en 1960 dans le cadre d'une thèse de doctorat de l'Université de Philadelphie. Complété et refondu, il a été publié en 1964 par le "Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology of Harvard University" sous le titre "Location and Land Use, towards a General Theory of Land Rent".

Le modèle.

Le modèle prend comme valeur du sol, la valeur locative annuelle. Il pourrait s'appliquer avec peu de modifications à toutes les catégories de sol urbain, mais intéresse plus particulièrement la partie du sol urbain occupée par les ménages.

ALONSO se place dans le cadre, évidemment restrictif d'une ville située sur une plaine où aucun site n'offre d'intérêt particulier. En outre, les transports se font avec la même facilité dans toutes les directions et à partir de tous les points de la ville. Il fait ensuite les trois hypothèses suivantes relatives au comportement des ménages :

Hypothèse 1 : les préférences de localisation des ménages ne dépendent que de la distance aux centres principaux ou secondaires où se trouvent concentrés tous les emplois ou services ; elles sont déterminées par le coût et les inconvénients ressentis des transports aux lieux d'emplois et de services.

Hypothèse 2 : Les différentes consommations des ménages sont liées. Lorsqu'il choisit un logement, un ménage fait un arbitrage entre la dimension de la parcelle du sol qu'il occupe (ou de la fraction de parcelle s'il s'agit d'immeubles collectifs), les dépenses de transport dues à la localisation, les autres dépenses (y compris celles du logement, loyer du sol exclus).

Hypothèse 3 : Les dépenses du ménage sont égales à son revenu.

L'hypothèse 1 a un corollaire important :

Corollaire : Le prix du mètre carré de sol ne dépend que de la distance de la parcelle considérée aux centres principaux ou secondaires.

Cependant ALONSO considère plus particulièrement le cas où il n'existe qu'un seul centre d'emplois et de services. Tous les axes passant par le centre sont alors équivalents ou encore indifférenciables : le prix du sol ne dépend plus que de la distance au centre.

Compte-tenu de l'hypothèse 3, on peut alors écrire :

$$R = P(r) q + k(r) + p_z Z \quad (1)$$

où :

R, revenu du ménage

P (r), prix du mètre carré du sol à la distance r

q, surface de la parcelle occupée par le ménage

k (r), dépenses de transport pour la localisation r, c'est-à-dire principalement les dépenses dues aux migrations journalières

P_z Z l'ensemble des autres dépenses du ménage.

La forme particulière de l'équation (1), c'est-à-dire d'une façon plus précise la décomposition adoptée pour les dépenses du ménage, met en évidence les arbitrages que celui-ci doit faire entre une localisation, une quantité de sol et ses autres dépenses (hypothèse 2).

A partir de ces hypothèses, ALONSO opère comme suit pour construire son modèle :

- Il définit pour chaque ménage une surface d'indifférence $S(r, q, Z)$, dont il étudie les sections par des plans parallèles aux plans de coordonnées r, q, Z. Il montre alors, la surface d'indifférence étant supposée connue, que si l'on connaît également le loyer P_0 qu'un ménage i accepte de payer en r_0 , on peut déterminer pour ce ménage une courbe de demande définissant le prix P qu'il accepte de payer à n'importe quelle distance r du centre.

La notation adoptée : $P = P_i(r)$ $\left[\left[r_0, P_0 \right. \right]$ traduit le fait que la relation P (r) pour le ménage i est déterminé par référence au prix P_0 que le ménage accepte de payer en r_0 .

- ALONSO montre ensuite comment les courbes de demande des différents ménages permettent de déterminer leurs localisations, et par la même, les prix qu'ils paieront, donc la valeur locative du sol en tout point de la ville ; il montre également que les ménages se localiseront d'autant plus loin que leur courbe de demande a une pente plus faible au voisinage du centre (1). A la limite de la ville, le prix du sol occupé par les ménages est égal à celui du terrain agricole, puisque l'agriculture représente la seule autre utilisation possible.

(1) Ce qui peut s'exprimer autrement et est alors une évidence : se localisent près du centre, les ménages qui ont le plus d'intérêt à s'y trouver.

Néanmoins, la formulation plus mathématique d'ALONSO est intéressante, car elle permet d'introduire les taux marginaux de substitution entre localisation, surface du sol et les autres biens.

Pratiquement, le passage de la courbe de demande à la localisation des ménages revient à ordonner les ménages en fonction de la distance au centre de leur logement. A ce stade, cependant deux hypothèses supplémentaires non explicitées par ALONSO sont nécessaires :

Hypothèse 4 : il y a concurrence parfaite entre les ménages.

Hypothèse 5 : chaque ménage peut trouver une localisation r où le prix de location du sol n'est pas supérieur à $P(r)$ correspondant à sa courbe de demande.

Enfin, le passage de la localisation des ménages à la courbe des valeurs foncières suppose deux hypothèses supplémentaires, également non explicitées par ALONSO, qui semblent être les suivantes :

Hypothèse 6 : la surface du sol résidentiel disponible permet de satisfaire exactement à la demande.

Hypothèse 7 : Si un ménage i accepte de payer P_0 en r_0 et que pour une localisation r plus proche, sa courbe de demande conduise à un prix $P_i(r)$, le propriétaire du sol bénéficiera intégralement de l'écart $P_i - P_0$; c'est-à-dire encore que le propriétaire prélèvera intégralement la rente de localisation en appelant ainsi l'avantage pour le ménage i , exprimé en unités monétaires et sans tenir compte du loyer, de la localisation r sur la localisation r_0 .

En fait, il est probable que les hypothèses 4 à 7 peuvent se ramener à une hypothèse 4 bis unique.

Hypothèse 4 bis : Le marché est parfaitement concurrentiel ; l'offre de terrains satisfait exactement la demande.

Ceci veut dire en particulier que le modèle proposé est un modèle d'équilibre (1).

Quelques conséquences et applications du modèle.

ALONSO examine, dans le but à la fois d'en montrer l'intérêt pratique et de le justifier, quelques conséquences et applications possibles de son modèle :

(1) Pour être complet, il faudrait mentionner une autre hypothèse faite par ALONSO pour rendre plus rigoureux certains raisonnements : le prix du sol diminue du centre vers la périphérie ; mais compte tenu des prix très généralement observés, cette hypothèse est sans portée pratique.

- Il montre notamment qu'une amélioration du réseau de communication et de transport doit conduire pour les valeurs foncières, à une baisse au centre, à une élévation à la périphérie. Il faut toutefois noter à ce sujet que cette conclusion ignore les autres utilisations possibles du sol, bureaux et commerces notamment ; celles-ci ont probablement des courbes de demande très différentes, en outre une variation de leurs localisations peut modifier les courbes de demandes de ménages (par exemple, en rendant telle zone plus attractive) ; autrement dit, quelle que soit la valeur du modèle d'ALONSO, on ne peut estimer toutes les conséquences d'une amélioration du réseau de transport en ne considérant que la partie du sol urbain occupée par les ménages.
- Il montre également pourquoi il est normal, aux U.S.A. du moins et compte-tenu des goûts des différents groupes sociaux, que les riches se localisent à la périphérie où le sol urbain est le moins cher, mais où ils peuvent en consommer davantage.
- Il montre aussi qu'une augmentation de la population globale entraîne nécessairement un accroissement du prix du sol en tous points de la ville.

Ces trois conséquences expliquent ipso facto l'élévation considérable du prix du sol depuis 20 ans à la périphérie des villes américaines :

- . La généralisation de l'automobile et la création d'autoroutes urbaines ont amélioré le réseau de communication à la disposition des ménages ;
- . Les développements démographique et économique ont entraîné un accroissement de la population urbaine ;
- . L'élévation du niveau de vie s'est traduite par une demande accrue du sol périphérique.

La critique du modèle.

La vraisemblance des conséquences du modèle ne suffit pas cependant à le justifier. ALONSO le premier en est conscient et propose la vérification expérimentale suivante :

- Déterminer des groupes de famille homogènes du point de vue de leurs revenus et goûts (préférences de localisation notamment), c'est-à-dire encore tels que toutes les familles d'un même groupe aient la même courbe de demande du sol ;

- pour chaque groupe prendre un échantillon de familles ; déterminer les loyers payés en différentes localisations de façon à établir la courbe de demande supposée unique, pour toutes les familles du groupe.

Il n'apparaît pas clairement, cependant, en quoi une telle vérification suffirait à justifier le modèle proposé. Par ailleurs, ALONSO suggère d'opérer sur des villes de caractéristiques différentes (taille notamment) pour déterminer la relation entre les caractéristiques de la ville et les courbes de demande constatées pour les différents groupes, de façon à transformer son modèle en modèle prévisionnel. Rien dans le modèle proposé, en effet, ne permet de prévoir les courbes de demande. Ce point, toutefois, est secondaire au stade actuel ; il est plus important en effet, de revenir aux hypothèses de base et d'examiner en détail les difficultés qu'elles soulèvent :

- a) On signalera d'abord pour mémoire que la construction de la surface d'indifférence et de la courbe de demande d'un ménage suppose pour celui-ci, des comportements variant de façon continue avec sa localisation. Il est probable en fait que les structures de consommation ou encore les modes de vie d'un ménage peuvent être radicalement différentes suivant qu'il habite au centre ou à la périphérie. Cependant, on pourrait assez facilement introduire les discontinuités nécessaires dans le modèle proposé.
- b) On n'insistera pas non plus sur les difficultés liées aux caractéristiques supposées du site (plaine où aucun lieu ne se différencie des autres) que seul le modèle du Penn Jersey permet de résoudre.
- c) L'hypothèse 3 (égalité entre revenu et consommation) néglige totalement l'épargne.
- d) Isoler le prix de location du sol dans le prix d'un logement soulève un problème conceptuel délicat. Par ailleurs, ALONSO néglige le fait suivant, difficile, il est vrai, à prendre en compte : lorsqu'un ménage occupe une parcelle ou fraction de parcelle de surface q , il jouit en même temps d'une parcelle de sol public q' , et le cas échéant d'une parcelle de sol privé q'' dont les surfaces varient avec la densité résidentielle à l'échelon du quartier et les caractéristiques de celui-ci. Le ménage, par exemple, qui habite en bordure immédiate d'un parc public, utilise réellement une surface de sol plus élevée que celle correspondant à son seul logement ; cela est vrai, mais dans une moindre mesure, s'il s'agit d'un parc privé, d'où le terme q'' .

- e) Le modèle proposé étant un modèle d'équilibre (hypothèse 4 à 7 ou 4 bis), néglige les éventuelles conséquences d'un excès (cas d'une ville en dépression), ou d'une pénurie de sol urbain (il n'y a pas assez de sol constructible compte tenu de la croissance de l'agglomération).
- f) Le modèle admet qu'aux limites de la ville, la valeur (locative) du sol est égale à celle du sol agricole. Cela veut dire qu'il ne tient compte, ni des bénéfices actualisés futurs (cas d'une ville en expansion), ni des phénomènes spéculatifs éventuels. On touche là, cependant, à un problème de fond : quelle relation existe entre la valeur d'achat d'une parcelle et sa valeur locative ? Notamment, les bénéfices actualisés futurs doivent-ils ou non être introduits dans le modèle lorsqu'on prend comme variable la valeur locative du sol ?
- g) Dans une ville où tous les axes passant par le centre sont indifférenciables du point de vue des comportements de localisation des ménages, le prix du sol ne peut dépendre que de la distance au centre. Il n'est donc pas nécessaire de faire d'hypothèses supplémentaires. Mais deux questions essentielles doivent être posées à ce sujet :
- Faut-il en conclure, compte-tenu de la décroissance du prix du sol du centre vers la périphérie, que les choix de localisation des ménages ne dépendent que du coût et des inconvénients ressentis des transports, ce qui est l'hypothèse fondamentale d'ALONSO ?
 - Quand peut-on dire, dans une ville donnée, que tous les axes passant par le centre sont indifférenciables du point de vue de la localisation des ménages ?

Sur le premier point, la réponse doit être formellement négative. Pour le démontrer, il suffit de citer l'exemple pris par HARRIS pour illustrer schématiquement le modèle, discuté plus loin, du Penn Jersey. S'inspirant des villes réelles américaines où les deux hypothèses ci-dessus se trouvent fréquemment réalisées (indifférenciation des axes passant le centre, décroissance des prix du centre vers la périphérie), il imagine le cas où les choix de localisations des ménages sont faits à partir des trois critères suivants :

- . Coût total du transport (temps et argent) ;
- . Taille des logements existant en chaque localisation ;
- . Nature de l'environnement sociologique.

Dans ces conditions, il retrouve bien la décroissance des valeurs foncières du centre vers la périphérie (1). Par conséquent, même aux U.S.A. où le coût des transports individuels représente dans les budgets des ménages une part environ deux fois plus grande qu'en France (11 à 14 % aux U.S.A. suivant les villes), on ne peut affirmer que le coût du transport soit l'élément unique ou même prépondérant dans le choix de localisation des ménages. Cela paraît plus difficile encore en France.

On remarquera en outre que, dans l'exemple donné, l'introduction par HARRIS de facteurs sociologiques n'est pas toute gratuite. On a déjà noté l'hypothèse de FIREY, d'ailleurs citée par ALONSO, que les choix de localisation se font avant tout en fonction de valeurs sociales. C'est sensiblement aussi, on l'a vu, l'hypothèse de JONES.

Ceci nous conduit d'ailleurs, à répondre à la deuxième question posée ou plutôt à une question un peu différente plus directement en rapport avec le modèle : peut-on affirmer que dans une ville où tous les emplois et services sont localisés au centre, les axes passant par le centre sont indifférenciables ? Là encore, la réponse doit être négative, car au moins faut-il en plus que les structures sociologiques soient les mêmes le long des différents axes, condition évidemment inutile avec les hypothèses d'ALONSO. Or, cette condition semble fréquemment non réalisée.

Inversement, si certaines hypothèses d'ALONSO sont trop fortes, une au moins est inutile : en effet, il n'est pas nécessaire pour établir son modèle de supposer que tous les emplois et services sont localisés au centre ; il suffit de supposer que leur répartition est la même le long de tous les axes passant par le centre ; dans ces conditions, le coût du transport suit une loi de probabilité complètement définie par la distance au centre (à cette notion de probabilité correspond celle d'"opportunité" fréquemment utilisée en Amérique). Cette loi de probabilité conduit à calculer un coût moyen de transport, caractéristique d'une zone et permettant de construire le modèle.

- h) En conclusion, il semble que le modèle d'ALONSO ne puisse être considéré que comme une étape dans l'établissement d'un modèle des valeurs foncières. Outre l'introduction du coût de transport, un aspect intéressant de son modèle est le lien admis au départ entre localisation et demande de sol (hypothèse 4). On notera à ce sujet que la surface des parcelles occupées par les ménages croissant toujours avec la distance au centre, on ne peut étudier la relation entre le prix d'une part, la distance et la surface de la parcelle, d'autre part, comme si les deux dernières variables étaient indépendantes. C'est pourtant ce qui est fait fréquemment.

Dans le même ordre d'idées, il est probable que le prix du sol est plus élevé dans les zones où habitent les catégories socio-professionnelles les plus favorisées qui, normalement, sont prêtes à payer plus cher le sol qu'elles occupent. Néanmoins le phénomène réel est sans doute moins marqué que celui que l'on

(1) Comme le montre la planche III que l'on trouvera plus loin.

pourrait déduire des seules motivations de localisation des groupes en cause. Les catégories les plus favorisées, en effet, sont en même temps plus grosses consommatrices de terrain et il est raisonnable d'admettre que, toutes choses égales par ailleurs, le prix du sol diminue avec la surface des parcelles (1).

Ces liens entre variables compliquent évidemment le traitement statistique des données. Une autre conséquence importante est que la vérification expérimentale des hypothèses, quelles qu'elles soient, risque d'être impossible. Cette dernière remarque en fait, suggère une approche plus empirique du problème sur lequel on reviendra en conclusion générale de cette étude sur les modèles.

2.82 - Le modèle de WINGO.

L'analyse détaillée que nous venons de faire du modèle d'ALONSO permettra de discuter plus rapidement les trois modèles suivants, similaires à celui d'ALONSO. On examinera surtout en quoi les hypothèses faites se différencient de celles d'ALONSO et quelles conséquences il faut en tirer.

Référence bibliographique.

Le modèle de WINGO est décrit dans l'ouvrage Transportation and Urban Land publié à Washington, en 1961, par "Resources for the Future". Il est analysé par ALONSO dans Location and Land Use (pp. 182-184). Comme le titre de l'ouvrage l'indique, le modèle est basé sur la considération du coût du transport.

Comparaison avec le modèle de ALONSO.

Contrairement à ALONSO (Cf. hypothèse 4), WINGO n'admet pas d'arbitrage de la part des ménages entre la localisation et la surface de sol utilisée ne dépend que du prix P du sol, suivant une relation de la forme :

$$q \text{ (surface de la parcelle)} = \frac{a}{p^b}$$

(1) Il s'agit ici de la parcelle occupée par l'utilisateur et non de la parcelle échangée ; il n'y a donc pas contradiction avec le § 2.21.

Il en résulte que pour pouvoir construire son modèle (Cf. ALONSO), WINGO est obligé d'admettre que la location du sol et le coût du transport sont complémentaires, c'est-à-dire :

$$Pq + k(r) = C^{te} = k(r_p)$$

où :

r , distance au centre,

r_p , rayon de l'agglomération,

$k(r)$, dépenses de transport domicile-travail.

La dépense de transport inclut la valeur du temps, calculée par une méthode assez complexe basée sur la notion de valeur marginale du temps de loisir. Les préférences de localisation ne dépendent donc que du coût monétaire de transport et de la valeur du temps, hypothèse plus restrictive et moins réaliste que celle d'ALONSO. Les autres hypothèses ci-dessus appellent sans doute la même remarque. L'avantage par contre du modèle est qu'il ne dépend que d'un petit nombre de paramètres ou variables, en principe faciles à déterminer (a et b d'une part, qui définissent la relation $q(P)$; les valeurs du temps pour différents groupes sociaux, étant entendu que l'on peut probablement introduire le temps par une méthode moins complexe que celle de WINGO).

2.83 - Le modèle de M. LESOURNE.

Ce modèle est seulement suggéré, plus que décrit, dans l'ouvrage de M. LESOURNE, Le calcul économique, publié en 1964 (Cf. pp. 148-153). On sait que l'objet de cet ouvrage était d'exposer les diverses applications possibles de la théorie économique aux choix, notamment en matière d'aménagement.

M. LESOURNE établit le théorème suivant :

"Un individu choisit sa localisation de façon que le supplément de satisfaction provoqué par un déplacement du logement soit compensé par la variation des dépenses du loyer à superficie constante et par la variation de la valeur du temps perdu à consommation constante."

Il est difficile de ne pas être d'accord avec cette formulation. Cependant, le modèle ne précisant rien de plus sur le contenu de la satisfaction, ni sur les moyens de l'appréhender, il n'est guère utilisable sous sa forme actuelle et nous n'en dirons pas davantage ici.

2.84 - Le modèle de M. MAYER.

Référence bibliographique.

Ce modèle a été proposé dans une publication multigraphiée du Ministère de la Construction Prix du sol et prix du temps : essai de théorie sur la formation des prix fonciers, parue en mars 1965.

Description et critique du modèle.

Notons d'abord que la surface des parcelles est prise comme une donnée exogène (ce qui constitue une simplification à la fois par rapport au modèle d'ALONSO et celui de WINGO).

Le coût du transport ne comprend pas le coût monétaire, - il serait facile de l'introduire, - mais seulement le coût du temps. Celui-ci peut d'ailleurs être différent suivant les individus, mais la possibilité que le temps n'ait pas une valeur unique pour un individu n'est pas envisagée (elle ne l'était pas plus par WINGO : par contre, la forme très abstraite du modèle d'ALONSO laissait la porte ouverte à une hypothèse de cette nature qui ne serait pas purement gratuite).

L'originalité de M. MAYER est d'introduire tous les déplacements du ménage, ce qui paraît être un moyen d'introduire les valeurs sociales de FIREY ; si un individu habite loin du quartier correspondant à son lieu social, sa vie de relations se traduira par des déplacements coûteux. On peut penser, cependant, que l'éloignement se traduit tout autant par une diminution de la fréquence de relations. Par ailleurs, la valeur attachée à une localisation dans son environnement social donné n'a-t-elle pas également son origine dans la recherche d'un certain prestige et dans la satisfaction de côtoyer chaque jour des gens de son milieu ? M. MAYER d'ailleurs ne considère pas qu'il résoud totalement le problème puisqu'il reconnaît la nécessité d'introduire l'environnement social ; il semble, cependant, lui donner une valeur mineure (1).

M. MAYER cherche à introduire l'effet de pénurie en admettant que toutes les valeurs sont majorées d'une quantité uniforme, dite rente de rareté ; la validité de cette hypothèse est discuté

(1) A cet égard, l'expression facteurs localisés utilisée par M. MAYER et que nous lui avons empruntée (Cf. § 2,1 et 2.2) est ambiguë dans la mesure où elle peut laisser croire que les facteurs en cause sont tous secondaires.

modèle du Penn Jersey. Enfin, M. MAYER introduit les bénéfices actualisés futurs (dont il nie le bien fondé), également en majorant uniformément toutes les valeurs. Ceci rejoint le problème soulevé à propos du modèle ' d'ALONSO des rapports entre la valeur locative et la valeur vénale du sol (point f. des remarques critiques).

Enfin, le modèle proposé, comme l'était celui de WINGO , serait assez facilement vérifiable.

2.85 - Le modèle du Penn Jersey.

Disons tout de suite que ce modèle qui avait été proposé dans le cadre du "Penn Jersey Transportation Study", n'a pas été effectivement utilisé. Pour les raisons données plus loin, on lui a substitué en cours d'étude un modèle plus proche des modèles antérieurement utilisés dans les études de circulation.

Références bibliographiques.

Doivent être citées :

HERBERT J.D. et STEVENS B.H., A Model for the Distribution of Residential Activity in Urban Areas, Penn Jersey Paper n° 2, 1960, réédité en 1964 et publié sous forme condensée dans le Journal of Regional Science, 1960, II (2).

HARRIS B., Linear Programming and the Projection of Land Uses, Penn Jersey Paper n° 20, 1960.

Présentation du modèle.

Le modèle ne cherche pas à retrouver les valeurs actuelles, mais, partant de celles-ci, à prévoir les valeurs futures, compte tenu du nombre et des types de ménages qui chercheront un logement neuf. C'est un modèle séquentiel : partant de la situation à l'instant initial, soit 0 , on évalue les valeurs foncières à l'instant $0 + t$, qui servent à leur tour à déterminer les valeurs à l'instant $0 + 2t$, etc... Mais il est nécessaire, - et le modèle le prévoit, - d'introduire aussi les autres modifications intervenues dans l'agglomération pendant la période t : par exemple, installation d'entreprises nouvelles, décisions et actions diverses de la puissance publique modifiant le zoning ou les conditions de circulation.

Les idées directrices sur lesquelles repose le modèle sont les suivantes :

- L'agglomération est découpée en zones homogènes, chaque zone homogène étant une subdivision des zones habituellement considérées pour les études de transport, telle que toutes les parcelles bâties ou non bâties de la zone soient équivalentes pour les ménages : leurs surfaces sont les mêmes et elles portent ou sont susceptibles de porter le même type de logement. Cela veut dire inversement que deux parcelles de même taille portant ou susceptibles de porter des logements de nature différente ou encore des parcelles de tailles différentes portant ou susceptibles de porter des logements identiques n'appartiennent pas à la même zone. On notera qu'une zone homogène n'est pas nécessairement continue.
- Les ménages à localiser sont eux-mêmes divisés en groupes sociaux homogènes, c'est-à-dire tels que tous les ménages d'un groupe aient les mêmes comportements de localisation et de demande de sol, ce qui en termes mathématiques veut dire ce qui suit :

Soient des zones homogènes, $Z_0, Z_1, \dots, Z_j, \dots, Z_n$

. Supposons qu'un ménage accepte de payer S pour louer annuellement le logement qu'il aura choisi dans la zone Z_0 et la parcelle de sol correspondante.

. En Z_1 , il acceptera de payer $S + p_1$; en Z_j , $S + p_j$; en Z_n , $S + p_n$ (les $p_1, \dots, p_j, \dots, p_n$, pouvant être positifs ou négatifs).

. Par définition, les $S, S + p_1, \dots, S + p_j, \dots$ représentent les offres potentielles du ménage pour les différentes zones et deux ménages appartiendront à un même groupe social homogène i si leurs offres potentielles O_{ij} pour les différentes zones coïncident.

- La situation de départ étant supposée connue, le modèle répartit les ménages qui auront à se loger pendant la période t , dont le nombre par type est également supposé connu, suivant une technique de programmation linéaire, de façon à rendre maximales $\sum O_{ij}$, et en respectant les contraintes de capacité par zone.

Les valeurs effectivement payées P_{ij} , d'où l'on déduit aisément les valeurs foncières, sont données par le problème dual. Il en résulte en particulier que $\sum P_{ij}$ est minimal ; il en est de même pour les valeurs foncières.

Pour illustrer ce qui précède et préciser à quoi correspond exactement la notion d'offre potentielle, nous prendrons l'exemple théorique suivant, exposé par HARRIS.

Soit une ville avec un centre unique et telle que tous les axes passant par le centre soient indifférenciables. Il s'agit de loger trois groupes de ménages désignés respectivement B (ménages à bas revenu), M. (ménages à revenu moyen), H (ménages à haut revenu), autrement dit, on admet que le revenu définit les comportements. En outre, au lieu de considérer des zones homogènes discontinues, HARRIS suppose que les comportements de localisation et de demande de sol sont des fonctions continues de la distance.

La planche I donne les éléments permettant de calculer l'offre potentielle de chaque type de ménage en fonction de la distance au centre. dans l'hypothèse où les comportements dépendent de quatre critères : taille du logement existant dans la zone, agrément du site, nature du voisinage, désagrément des transports (au lieu de travail).

D'une façon plus précise, soit le critère 1 (taille du logement existant dans la zone) ; la catégorie B, comme le montre la courbe correspondante de la ligne supérieure de la planche I, est la plus satisfaite à 5 miles du centre ; au centre même, la taille des logements ne lui convient pas ; en ne considérant que le seul critère taille des logements, la somme qu'elle accepterait de conserver annuellement pour louer un logement et la parcelle de sol correspondante est plus faible de 200 dollars.

Autrement dit, les courbes données par les quatre lignes supérieures de la planche I indiquent, pour chaque catégorie de ménage, les variations d'offres potentielles en fonction de la distance au centre par rapport à chacun des quatre critères retenus. (1) Il en résulte d'ailleurs que le 0 de l'échelle est arbitraire ; il en est de même pour les courbes du bas de la planche I obtenues par addition des courbes précédentes.

Sur les courbes du haut de la planche II, par contre, l'échelle n'est plus arbitraire, puisque les ordonnées donnent en valeur absolue et en chaque point les offres potentielles des différentes catégories de ménages, pour le logement qui s'y trouve et la parcelle de sol correspondante, déduction non faite du coût monétaire des transports. Les courbes du bas de la planche II donnent les offres potentielles des différentes catégories de ménages déduction faite de ce coût.

Dans la mesure où l'on ne s'intéresse qu'à la valeur du sol, il faut retirer des offres potentielles la valeur locative du logement proprement dit (figures 1 et 2 de la planche III). D'où l'on déduit (figure 3), compte tenu des densités résidentielles existant en chaque point, la valeur locative de l'unité de surface du sol.

(1) Les planches I à IV se trouvent page 85 et suivantes

En fait, pour passer de la planche II à la planche III, on a admis implicitement que la quantité de sol aux différentes localisations est juste ce qu'il faut pour que chaque famille soit logée en payant un prix correspondant exactement à ce qu'elle accepte de payer, a priori, donc à son offre potentielle ; c'est la condition d'équilibre sous-jacente au modèle d'ALONSO. Cependant, dans ce cas, la condition d'équilibre n'est pas nécessaire (Cf. ci-après). La figure 3 par ailleurs montre que la décroissance des prix avec la distance n'implique pas que le coût du transport soit le facteur unique de localisation des ménages. C'est à ce résultat de HARRIS que l'on a fait allusion plus haut.

Deux points importants doivent être discutés maintenant :

- La façon dont sont évaluées les offres potentielles,
- La façon dont le modèle prend en compte une pénurie ou un excès de sol.

En principe, l'évaluation des offres potentielles devrait pouvoir être un travail de psycho-sociologue. En fait, la seule méthode possible semble être la suivante : observer les structures actuelles des valeurs foncières et admettre que les offres potentielles des ménages cherchant un logement sont définies par les loyers effectivement payés par des ménages similaires, pour des logements correspondant aux différents types retenus.

Le modèle, par conséquent, ne cherche pas à expliquer les valeurs actuelles ; on l'a déjà noté. Mais on peut se demander alors comment le modèle peut constituer un instrument de prévision ?

La réponse doit être double :

- D'une part, il intègre au fur et à mesure les modifications survenues dans l'environnement urbain et les structures physiques de l'agglomération (réseau de transport notamment) : les offres potentielles initialement calculées sont modifiées en conséquence.
 - D'autre part, - c'est le deuxième point soulevé plus haut, - il fournit la structure des prix qui seront effectivement payés par les ménages lorsqu'il y a pénurie ou excès de sol :
- . S'il y a pénurie du sol d'une certaine catégorie, c'est-à-dire correspondant à une zone homogène donnée, plusieurs groupes de ménages se trouveront en concurrence entre eux pour occuper une même zone ; les ménages dont l'offre potentielle est la plus faible, devront s'aligner sur ceux dont l'offre potentielle est la plus élevée.

- . Inversement, s'il y a excès de sol d'une certaine catégorie, un groupe de ménages occupera seul la zone correspondante, mais ne suffira pas à la remplir. Les prix payés seront inférieurs à l'offre potentielle des ménages en cause.

La figure de la planche IV, notamment, montre l'influence d'une pénurie de sol dans l'exemple théorique décrit précédemment (la courbe en trait discontinu est celle de la figure 3 de la planche III).

Critique du modèle.

Le modèle suppose un marché concurrentiel. Par ailleurs, la façon dont les bénéfices futurs actualisés et les facteurs spéculatifs sont introduits ou peuvent être introduits n'est pas claire. Ces deux réserves mises à part, le modèle répond en principe à toutes les objections faites à propos des modèles précédents, étant entendu que, contrairement aux précédents, il ne cherche pas à expliquer les valeurs actuelles.

Il est évidemment inutile en particulier de supposer une ville théorique avec un centre unique et telle que tous les axes passant par le centre soient indifférenciables ; il est facile également d'introduire les caractéristiques de l'environnement social. Il suffit, pour éviter une schématisation exagérée de la réalité, de prévoir un nombre suffisamment important de zones homogènes et de types de ménages.

Il faut remarquer par ailleurs, que lorsqu'il y a pénurie ou excès du sol, la charge foncière en plus ou moins, n'est pas la même pour tous les groupes de ménages (cela apparaît sur la figure de la planche IV, à condition de diviser les loyers annuels de l'unité de surface du sol par les densités résidentielles correspondantes). Dans le modèle de M. PAYER au contraire, la rente de rareté due à une pénurie du sol est supportée également par toutes les parcelles (elle est d'ailleurs considérée comme une donnée exogène). Le modèle du Penn Jersey, paraît plus réaliste sur ce point.

Une difficulté toutefois, signalée par HARRIS, doit être notée à ce sujet. Si le modèle conduit à des prix réels supérieurs (ou inférieurs) aux prix que les ménages seraient prêts à payer, il y aura nécessairement adaptation de l'offre compte tenu des contraintes budgétaires du ménage. La difficulté n'est pas insurmontable, mais ne pourrait être résolue que moyennant des recherches complémentaires sur les comportements de consommation des ménages.

De telles recherches n'ont pas été faites dans le cadre de l'étude du Penn Jersey ; on sait, en effet que le modèle a été abandonné en cours de route. Une des raisons semble être l'absence des données

qui auraient permis de définir des groupes de ménages de comportements homogènes. On peut se demander en fait, si la difficulté n'est pas autant théorique que pratique, car la notion de groupes de ménages ayant des comportements similaires est sociologiquement complexe.

Mais une autre difficulté, peut être plus grave, est que pour modifier au cours des périodes successives, les valeurs des offres potentielles des différents ménages en fonction de l'évolution des structures de la ville, il ne suffit pas d'avoir mesuré les valeurs foncières à l'époque initiale ; il faut en plus, semble-t-il, disposer déjà d'un véritable modèle permettant de prévoir les comportements des ménages. C'est pourquoi, dans son état actuel, la méthode du Penn Jersey ne constitue probablement pas plus qu'un cadre conceptuel pour définir les recherches préalables à son application. Mais, de ce point de vue, elle paraît ouvrir des perspectives intéressantes.

2.86 - Conclusion ; quelques propositions de recherche.

L'accent mis par plusieurs économistes sur l'importance du coût du transport comme facteur de localisation est intéressant en soi, mais constitue une simplification exagérée d'une réalité complexe. Les valeurs sociales, notamment, mises en évidence par d'autres auteurs, ne peuvent être négligées.

On vient de noter par ailleurs l'intérêt et les insuffisances du modèle du Penn Jersey. On peut se demander cependant, si une simplification ne pourrait pas être introduite dans les recherches à entreprendre en partant des comportements, non des ménages, mais des promoteurs. En effet, c'est l'interprétation que les promoteurs font des préférences des ménages qui définit le marché foncier ; de plus, il est probablement plus facile de définir des catégories de promoteurs que des catégories de ménages.

Les recherches correspondantes seraient menées à partir d'informations recueillies dans des villes réelles. Cependant une deuxième orientation de recherche suggérée par le modèle du Penn Jersey serait la suivante : s'efforcer de prévoir les conséquences de telle ou telle action en opérant sur des schémas aussi simplifiés que possible, tel celui décrit d'après HARRIS pour illustrer quelques points fondamentaux de la méthode. HARRIS lui-même en étudiant sur ce schéma l'influence d'une pénurie du sol a montré l'intérêt de cette voie.

Une autre orientation suggérée, plus classique, découlerait des considérations suivantes : théoriquement au moins, tout modèle des valeurs foncières doit s'appuyer sur un modèle de localisation des ménages ; les facteurs de localisation des ménages sont très complexes ; un modèle de localisation des ménages est donc nécessairement complexe ; cependant, lorsqu'on passe aux valeurs foncières, de nombreuses variables, on l'a déjà noté, sont fortement corrélées, ce qui devrait simplifier la forme du modèle ; on peut alors se demander s'il ne serait pas plus intéressant de construire empiriquement un modèle qui ne serait pas basé sur les préférences de localisation des ménages, mais introduirait sans les expliquer les variables que divers travaux ont montrées importantes.

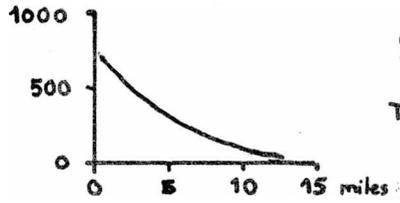
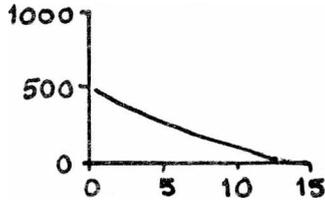
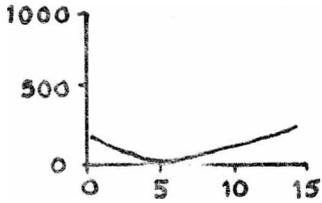
On pourrait, par exemple, partir du modèle de M. MAYER, mais en considérant l'influence de la distance temps comme une donnée que l'on ne chercherait pas à rattacher directement à la valeur du temps pour les consommateurs.

PLANCHE I

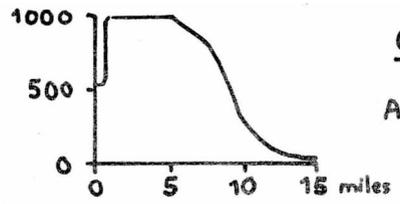
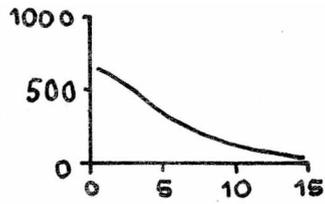
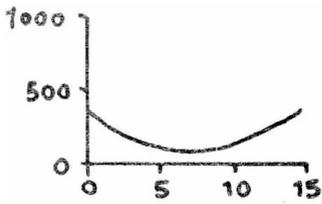
B
Catégorie à bas
revenu

M
Catégorie à moyen
revenu

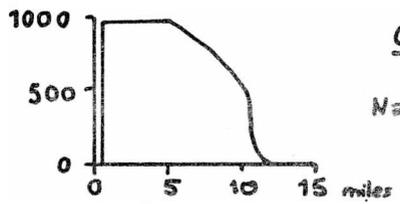
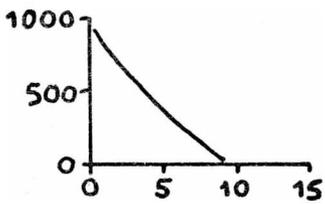
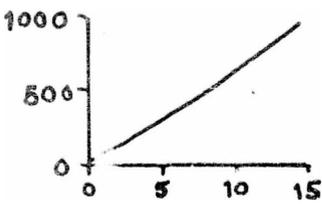
H
Catégorie à haut
revenu



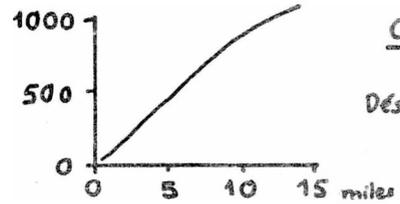
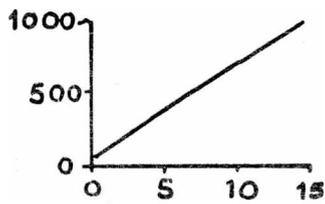
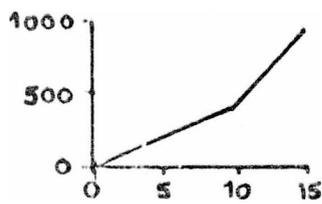
Critère 1
Taille du
Logement



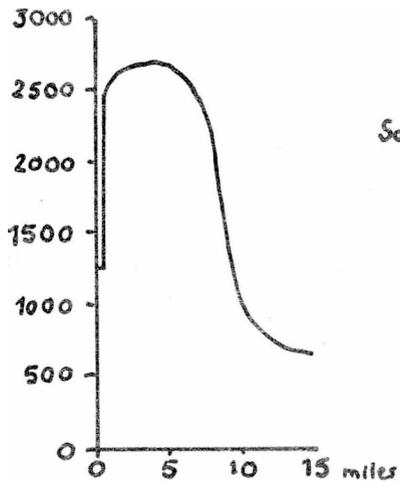
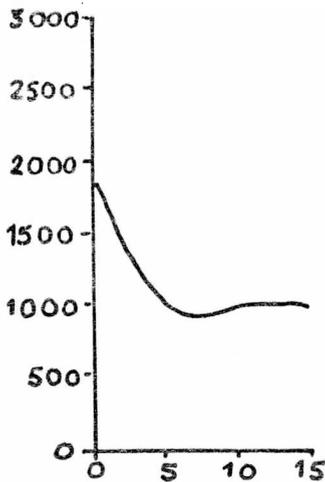
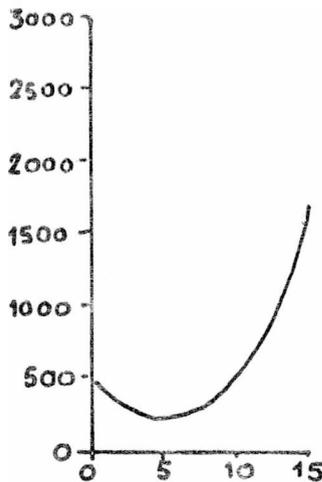
Critère 2
Agrément du
Site



Critère 3
Nature du
Voisinage



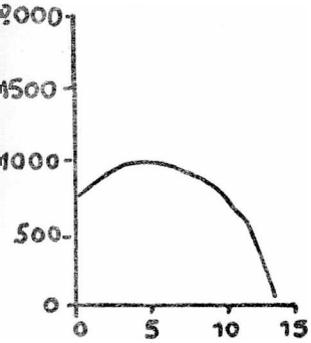
Critère 4
Désagrément du
Transport



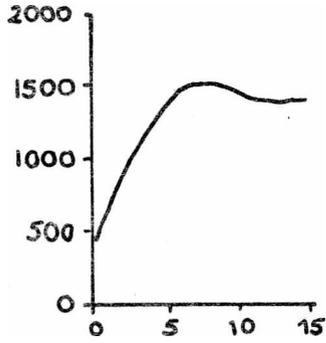
Somme des
critères

PLANCHE II

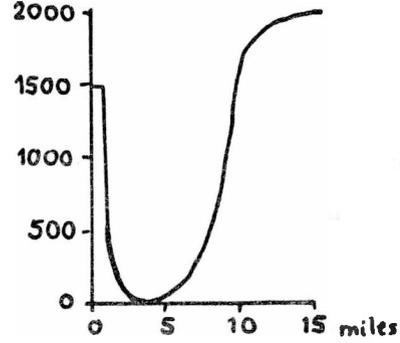
B
Catégorie à bas
revenu



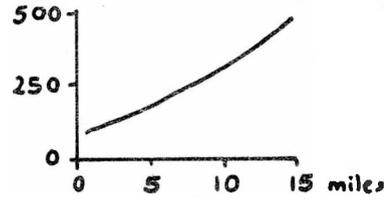
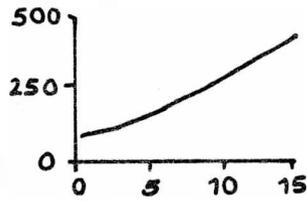
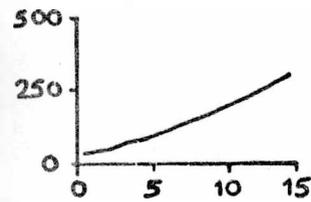
M
Catégorie à moyen
revenu



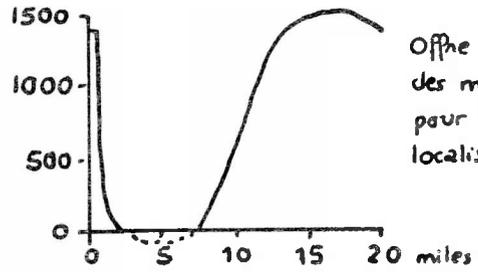
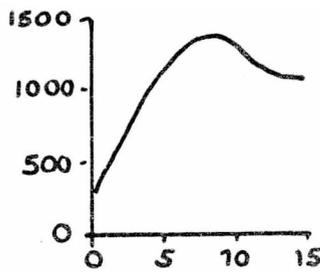
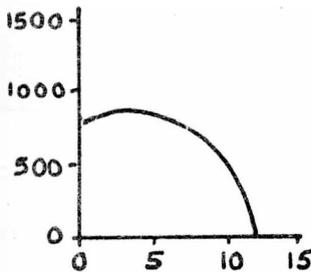
H
Catégorie à haut
revenu



Offre potentielle des
ménages, coût
monétaire du
transport non
déduit



Coût monétaire
de transport



Offre potentielle
des ménages
pour les différentes
localisations

Source: Penn Jersey Papers n°20

PLANCHE III

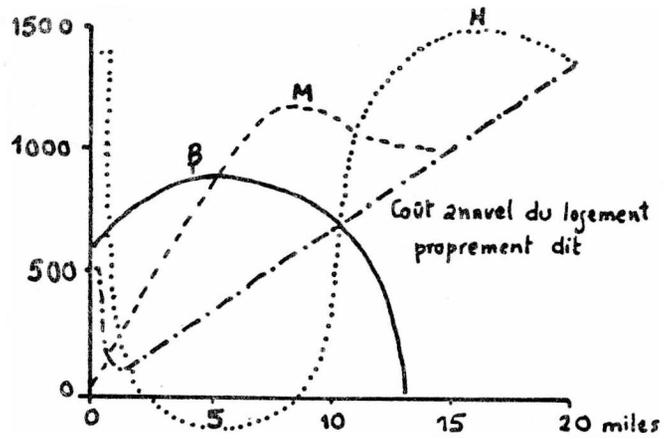


figure 1

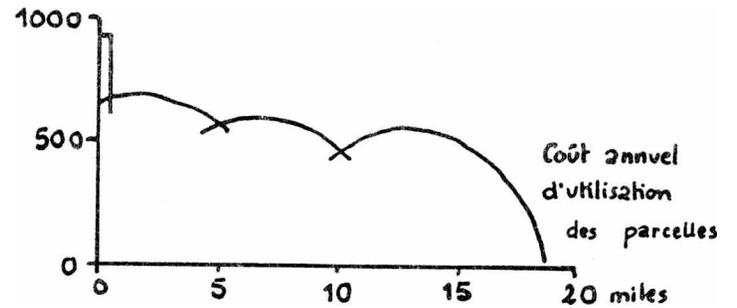


figure 2

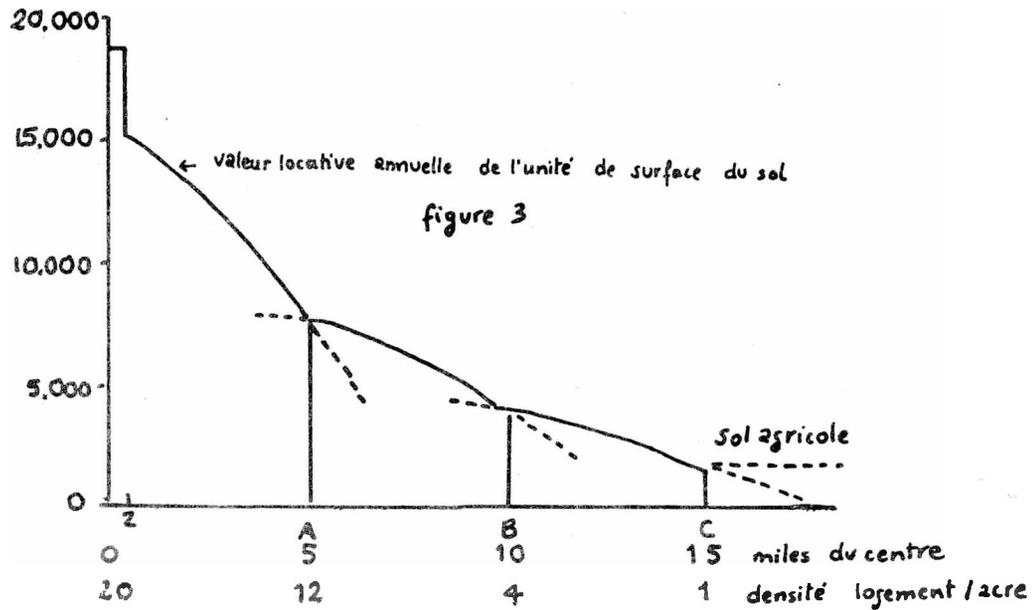
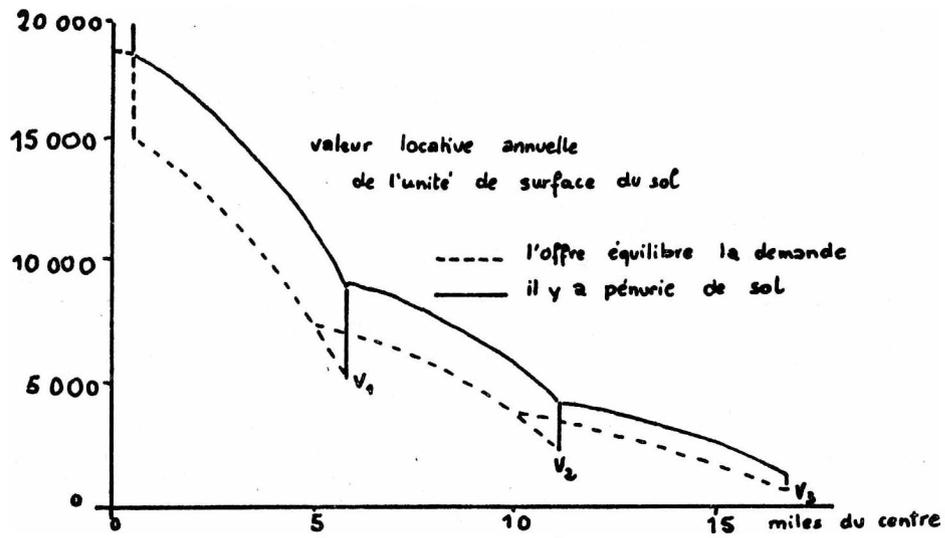


figure 3

Source:
Lenn Jersey Papers
n° 20

PLANCHE IV



ANNEXE 1REGLEMENTATION ET POLITIQUE FONCIERES EN DIFFERENTS PAYSA.1.1 - Formes du droit de propriété du sol.

Notre documentation sur la réglementation du sol à l'étranger repose notamment sur des monographies rédigées en 1963-1964 par les gouvernements de divers Etats pour le compte du Comité de l'habitation, de la construction et de la planification de la Commission économique pour l'Europe (ONU). Ces documents, de valeur inégale selon les Etats, sont des notes de 5 à 50 pages. Ils se présentent sous deux formes : notes de synthèse, libellées HOU.LAND.SEM. B n° 1 et suivants ; monographies nationales, libellées HOU.LAND.SEM. C n° 1 et suivants (1). Ils abordent principalement : le régime de la propriété foncière, le contrôle de l'utilisation des terrains, les besoins en terrains, les tendances des prix, les remèdes adoptés. Les pays ayant rédigé une monographie sont d'une part des pays à économie de marché : Allemagne fédérale, Danemark, Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Israël, Norvège, Pays-Bas, Suède ; d'autre part des pays à économie planifiée : Hongrie, Pologne, Roumanie, U.R.S.S., Yougoslavie.

On remarque, à la lecture de ces monographies, que les problèmes fonciers préoccupent beaucoup les administrations étrangères. Au Danemark, on a créé un Comité national d'aménagement en 1961. Au Pays-Bas, une Commission du coût des terrains a été instituée en 1961. La Norvège a établi récemment un comité national chargé d'examiner les problèmes fonciers.

Nous examinons dans cette annexe diverses réglementations concernant :

A.1.11 - L'expropriation

A.1.12 - Les réserves foncières et la location des sols à bâtir

A.1.13 - La nationalisation du sol urbain

(1) Le Secrétariat du Comité de l'habitation, de la construction et de la planification a rédigé un résumé des monographies nationales (HOU.LAND.SEM. B 2, 15 décembre 1964).

A.1.11 - Réglementation de l'expropriation.

a) Nature des biens pouvant être expropriés.

Dans de nombreux pays, les municipalités se réservent le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique. Mais ce concept ne recouvre pas toujours la même réalité (1). Dans certains pays on n'exproprie que pour la construction de routes, trottoirs, écoles, etc... Dans d'autres pays, la loi autorise expressément les municipalités à exproprier en vue de la construction de logements.

En Norvège, la loi autorise l'expropriation en vue de la construction de logements (2). Les administrations municipales peuvent aujourd'hui réquisitionner des terrains même en l'absence d'un plan détaillé d'urbanisme.

En Suède, les municipalités ont le droit d'exproprier les terrains nécessaires à la construction, mais l'Etat doit ratifier la décision d'expropriation (3). En fait, une politique systématique d'achats de terrain par les municipalités longtemps avant l'aménagement de la région, évite le recours trop fréquent à l'expropriation.

Au Danemark, par contre, la loi n'autorise pas à exproprier en vue de la construction de logements (4). Les municipalités sont obligées d'acheter les terrains sur le marché libre.

En Allemagne fédérale, la loi du 23 juin 1960 prévoit que tout terrain désigné ou dont l'aménagement est prévu par un plan d'urbanisme peut être éventuellement frappé d'expropriation (5). Il peut en être de même pour les terrains nus ou insuffisamment bâtis situés dans la périphérie d'une zone dont l'urbanisation a été prévue par un plan d'aménagement.

-
- (1) Note de synthèse (ONU), HOU.LAND.SEM. B 12, 29 janvier 1965, M.H. Darin-Drabkin, Ministère du logement, Tel-Aviv.
 - (2) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 7, 19 janvier 1965, op. cit.
 - (3) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 11, 18 décembre 1964, op. cit.
 - (4) National Monograph (ONU), HOU.LAND.SEM. C 1, M.V.R. Nielsen, Ministry of housing, Copenhagen.
 - (5) P. Saury, - La construction dans les pays de la communauté économique européenne, Fédération nationale des constructeurs-promoteurs, Paris, 1964.

En Angleterre, les municipalités ont le droit d'exproprier les terrains non bâtis lorsqu'elles en ont besoin pour construire des logements (1). Elles peuvent exproprier aussi les taudis qui, dans le cadre de programmes de suppression des taudis et de réaménagement, sont condamnés à la démolition.

Aux Etats-Unis on n'a pas recours à l'expropriation si ce n'est en vue d'opérations de réaménagement ou de rénovation urbaine (2).

En Espagne, sont clairement d'utilité publique aux termes de la loi les programmes d'aménagement et la mise en place des services publics (3). En vertu d'une loi de 1962, les terrains nécessaires à la mise en oeuvre d'un programme national du logement pendant quinze ans (1961-1976) seront expropriés.

Dans les pays à économie planifiée, où la propriété privée des terrains n'a pas entièrement disparu, la loi a prévu aussi la possibilité de les exproprier.

En Hongrie, certains terrains urbains sont encore propriété privée (4). Si les pouvoirs publics ont besoin de ces terrains, ils ont le droit de les exproprier au cas où le propriétaire ne construit pas conformément aux dispositions du plan d'aménagement, dans les deux ans qui suivent l'approbation de ce plan.

En Pologne, le propriétaire privé se voit accorder un délai de six ans après l'approbation du plan d'aménagement urbain pour construire conformément au plan (5). L'expropriation intervient si le propriétaire refuse de faire construire lui-même selon le plan ou de vendre de plein gré.

-
- (1) National monograph (ONU), HOU.LAND.SEM. C 14, 15 décembre 1964, Ministry of housing and local government, Londres.
 - (2) National monograph (ONU), HOU.LAND.SEM. C 15, 15 décembre 1964, Housing and home finance agency, Washington.
 - (3) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 16, 18 décembre 1964, Ministère du logement, Madrid.
 - (4) National monograph (ONU), HOU.LAND.SEM. C 4, 18 décembre 1964, I. Gyarfás and B. Halmos, Town and country planning institute, Budapest.
 - (5) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 8, 15 décembre 1964.

b) Indemnités versées en expropriation.

Dans les pays à économie de marché, ces indemnités sont généralement fondées sur les prix du marché libre ; par contre dans les pays à économie planifiée, les indemnités sont versées suivant un barème fixe. Cette méthode est d'ailleurs utilisée aussi dans quelques pays à économie de marché.

En Norvège et en Suède, les terrains sont indemnisés sur la base de la valeur marchande intégrale du bien. Il en est de même aux Etats-Unis dans les cas où l'expropriation intervient (1).

Aux Pays-Bas, les tribunaux ont adopté le principe de l'indemnisation intégrale des dommages résultant de l'expropriation au jour même où l'expropriation est prononcée (2).

L'Italie tient compte dans le calcul de l'indemnité de la moyenne entre la valeur marchande de l'immeuble et sa valeur imposable nette capitalisée entre 3,50 et 7 % selon l'état et la consistance du bien.

En Allemagne fédérale une indemnité en nature peut s'ajouter à l'indemnisation en espèces si la profession ou les besoins de l'exproprié le justifient (3). Ce système n'est cependant applicable que si, avec l'accord préalable de l'autorité compétente en matière d'expropriation, le bénéficiaire de celle-ci dispose lui-même d'un terrain de remplacement ou est en mesure d'en proposer un. Il semble qu'en Allemagne fédérale les indemnités proposées par les autorités expropriantes atteignent rarement la valeur vénale du bien exproprié.

En Angleterre, conformément aux dispositions du Town and country planning act de 1947, l'Etat a nationalisé les "droits d'aménagement", c'est-à-dire la plus-value du sol consécutive aux opérations d'aménagement (4).

-
- (1) Monographies nationales citées.
 - (2) L'urbanisme dans la pratique notariale, 61ème Congrès des notaires de France, mai 1963.
 - (3) P. Saury, op. cit.
 - (4) J.B. Cullingwarth, Town and country planning in England and Wales, London, George Allen and Unwin Ltd, 1964, chapter 6, the problem of land values. Cf aussi, Ralph Turvey, the economics of real property, an analysis of property uses and pattern of use, George Allen and Unwin Ltd, London, 1957, chapter 9, compensation and betterment.

Les propriétaires ne possèdent que la valeur d'usage de leur terrain. Sous le régime de cette législation, le prix payé en expropriation est donc fondé sur la valeur d'usage du terrain avant aménagement ; cette valeur peut néanmoins inclure une certaine valeur d'aménagement existant en 1947. En 1954 on a admis que les prix du marché libre incluent la valeur d'aménagement (1). Mais les pouvoirs publics ont continué à exproprier sans prendre en considération la valeur d'aménagement postérieure à 1947. Il en est résulté une disparité de plus en plus grande entre les prix d'expropriation et les prix du marché libre. Une nouvelle réglementation a été alors adoptée en 1959. Désormais en cas d'expropriation, l'indemnité est basée sur le prix du marché. Un propriétaire obtient aujourd'hui théoriquement le même prix s'il vend son terrain à une autorité publique ou à une personne privée.

En Espagne, depuis une loi de 1962, l'indemnité d'expropriation doit être calculée sur la base d'indices de prix fixés par les municipalités (2). Celles-ci sont tenues de publier une cote foncière des prix de tous les terrains expropriés ou non. Cette cote foncière est révisée périodiquement. Il est prévu que la valeur de la cote foncière s'apprécie en fonction de quatre critères :

- valeur initiale - elle n'est autre que la valeur agricole du terrain en l'absence de programmes de construction.
- valeur d'expectative - valeur des terrains destinés à l'urbanisation, mais qui vaut aussi pour certaines superficies agricoles destinées à devenir urbaines par la suite.
- valeur urbaine - cette valeur est fonction de l'affectation fixée par le plan d'aménagement. Il s'agit le plus souvent de terrains situés à l'intérieur des agglomérations, mais qui n'ont pas été équipés en vue de la construction. Le prix de ces terrains est déterminé en fonction d'un pourcentage fixe du coût de construction sur ces terrains.
- valeur commerciale - une plus-value s'ajoute à la valeur urbaine en raison de l'emplacement favorable du terrain, dans le cas par exemple où il est situé dans le centre d'une ville.

Ce système très complexe n'a été appliqué pour l'instant que dans des cas précis et non à l'échelle nationale. Deux villes seulement ont publié leur cote foncière.

(1) Ceci s'accompagnait de changements dans la fiscalité ; cf. page A 20

(2) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 10, op. cit.

Par ailleurs, les tribunaux ont tendance à attribuer aux terrains la valeur urbaine, voire la valeur commerciale sauf lorsque les augmentations de prix sont liées directement à des travaux d'aménagement exécutés par les pouvoirs publics.

Dans les pays à économie planifiée l'indemnisation des sols se fait en fonction d'un barème fixe (1). Par exemple, en Hongrie, le prix que l'on paie aux particuliers pour les terrains expropriés ou cédés est fondé sur les prix en vigueur en 1957 sur le marché foncier privé. En Pologne, l'indemnité versée en cas d'expropriation ou d'achat négocié de terrains varie entre 5 et 10 % du coût de construction sur la parcelle d'une maison individuelle pour une famille de cinq personnes. En Yougoslavie, le prix d'achat des terrains est établi par les municipalités selon un barème fixe ; il est généralement inférieur à ceux du marché libre.

A.1.12 - Les réserves foncières et la location des sols à bâtir.

Au Danemark, l'achat de terrains à l'avance a toujours été un moyen efficace d'augmenter le nombre des terrains disponibles (2). Mais on a vu précédemment que les municipalités ne disposent que de droits d'expropriation limités et sont obligés d'acheter aux conditions du marché.

En Suède, les municipalités ont acquis, sur le marché libre et sans recours à l'expropriation, des terrains sur lesquels elles envisageaient de s'étendre à plus ou moins brève échéance (3). La ville de Stockholm par exemple a acquis, dès le début du siècle, 19.000 ha de terrains dont 10.000 sont situés à l'intérieur des limites municipales.

Les municipalités ont le droit de louer le sol, préalablement acquis, à des constructeurs privés sur la base du paiement d'un loyer annuel (4). Le bail est au moins de 60 ans, mais il peut être révisé tous les 20 ans. A l'expiration de ce délai, le bénéficiaire a une priorité de droit au renouvellement de la location, dans la mesure où la ville n'exerce pas son droit de reprise. Dans ce dernier cas, l'usager est

-
- (1) Monographies nationales citées et résumées par le secrétariat (HOU.LAND.SEM. B 2, 15 décembre 1964) ;
cf aussi : note de synthèse (ONU), HOU.LAND.SEM. B 12, 29 janvier 1965 op. cit.
- (2) Note de synthèse (ONU), HOU.LAND.SEM. B 7, 8 décembre 1964, Achats anticipés, M. O. Hernbäck, office national du logements, Stockholm.
cf aussi : national monograph (ONU), HOU.LAND.SEM. C1, op. cit.
- (3) G.Houist, Eléments d'une politique de réorganisation du marché foncier, cités et techniques, mai-août 1962.
- (4) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 11, 18 décembre 1964, op. cit.

indemnisé pour les bâtiments et installations diverses se trouvant sur le terrain. Le droit de conalure des baux remonte à 1907 et les premiers baux ne sont pas encore expirés.

Bien que les collectivités locales manquent de capitaux, les pouvoirs publics en Suède pensent qu'il "est indispensable que les municipalités procèdent activement à l'achat de terrains à aménager et à bâtir. Il faut acheter les terrains longtemps avant de commencer à construire. Trois ou quatre ans sont nécessaires pour établir les plans détaillés des immeubles. Il faudrait avoir terminé les formalités d'achat avant d'établir les plans de construction détaillés. Comme les négociations préalables à l'achat demandent du temps, et que, dans certains cas elles aboutissent à l'expropriation, il faut les entamer six ou sept ans au moins avant le début des travaux de construction. D'autre part, il arrive souvent qu'il faille pour différentes raisons remanier rapidement les plans d'aménagement - par exemple des bâtiments sont déplacés en raison du tracé des routes, etc... et il est donc préférable que les achats de terrains se fassent en prévision de ce qui pourra se passer dans dix ans. En procédant ainsi, on a de bonnes chances aussi d'acheter des biens fonciers au moment même où ils sont mis en vente sur le marché. En d'autres termes, les municipalités bénéficient de l'empressement spontané des propriétaires à vendre et évitent ainsi de donner l'impression d'être pressées d'acheter."(1)

Le gouvernement estime que les municipalités ne doivent pas vendre les terrains qu'elles ont acquis à l'avance, mais les céder à bail. Ceci facilite les changements d'utilisation des terrains et assure des revenus aux municipalités.

Des enquêtes faites en Suède montrent que la majorité des terrains utilisés pour la construction de logements de 1958 à 1962 ont été mis à la disposition des constructeurs par les municipalités. En ce qui concerne les immeubles construits dans les zones de réaménagement, un tiers seulement des terrains a été fourni par les municipalités. Par contre, dans les zones d'extension urbaine, les municipalités ont fourni plus de 80 % des terrains. Seule une faible part des parcelles a été cédée à bail et leur pourcentage a diminué au cours de la période étudiée. Dans ces zones d'extension urbaine, les municipalités fournissent un peu moins de terrains pour maisons individuelles que pour immeubles collectifs.

En Norvège, le secteur public a joué jusqu'ici un rôle relativement modeste dans les opérations foncières (2). Cependant, les achats de

(1) Note de synthèse (ONU), HOU.LAND.SEM. B 7, 18 décembre 1964 op. cit.

(2) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 7, 19 janvier 1965 op. cit.

terrains à l'avance par les collectivités locales qui représentaient 8 % des opérations effectuées sur le marché foncier en 1939 en ont constitué 15 à 20 % pendant la période d'après guerre.

En Norvège, une longue tradition veut que les propriétaires privés ne vendent pas leur terrain, mais le donnent à bail à long terme à des fins de construction. La période d'un tel bail est de 99 ou 75 ans. D'après une enquête de la Direction générale des prix de Norvège, en 1958, plus d'un cinquième des mutations de terrains destinés à la construction de logements a été enregistré sous forme de baux. En 1939, la proportion était d'un huitième.

Le système fiscal est sans doute une incitation à céder un terrain à bail. En Norvège, le bénéfice qui résulte de la vente de terrains à bâtir est taxé comme revenu (1). En raison de la progressivité du système fiscal, un propriétaire privé peut avoir avantage à céder son terrain à bail plutôt que de le vendre.

Les contrats de baux de terrains depuis la guerre contiennent des clauses d'ajustement périodique du paiement annuel, par exemple, tous les 10 ans. En raison de la multiplication des ajustements prévus dans les baux emphytéotiques, des règlements ont été adoptés en 1958 pour freiner cette tendance. Ils fixent le loyer maximum à 4 % de la valeur du terrain et limitent la périodicité des ajustements de loyer. Par ailleurs, les crédits de l'Etat à la construction sont refusés si la durée du bail est inférieure à dix ans.

Aux Pays-Bas, toutes les villes ayant une population d'au moins 20.000 habitants ont constitué des réserves de terrains importantes (2) : Amsterdam possède environ 3.400 ha dont 600 ont été loués pour des baux de longue durée. A la Haye, les baux sont de 75 ans. Par contre, à Rotterdam, la tradition est de vendre les terrains des réserves après réalisation des aménagements.

En Allemagne enfin, les villes ont systématiquement suivi une politique de réserves foncières depuis la fin du 19^{ème} siècle (3). Le financement après avoir été demandé à l'emprunt a été assuré par un système original : le système des fonds fonciers, dont les revenus consistaient en une dotation initiale terrains, fonds de roulement des dotations

(1) cf. page A 18

(2) G. Houist, op. cit.

(3) G. Houist, op. cit.

annuelles les loyers et le produit des ventes de terrains. Quoique dans ce pays cette méthode ait perdu de son importance, les résultats ont été considérables. Entre 1919 et 1926 plus de la moitié des terrains exigés pour la construction des logements provenait des réserves foncières des communes. A la veille de la guerre, certaines villes (Fribourg, Coblenze) détenaient plus de 50 % du territoire urbain, cette proportion s'établissant à 30 % pour l'ensemble des villes.

En Angleterre et au Pays de Galles existe aussi un bail emphytéotique par lequel le propriétaire d'un terrain confère au preneur à bail des droits importants sur sa terre (1). Le propriétaire peut être un particulier ou une municipalité.

En Israël, l'Etat est propriétaire de 92,5 % de la superficie totale du pays et loue les terrains à bail (2). Le bail est à terme fixe. Il prévoit des paiements annuels équivalant à 4 % de la valeur du terrain et est sujet à révision tous les cinq à sept ans. Il ne peut être transféré qu'avec le consentement du bailleur. Il est le plus souvent d'une durée de 49 ans, période jugée assez longue pour assurer l'utilisation continue et rationnelle de la parcelle et assez brève pour que le régime de la location ne se transforme pas en régime de propriété. Le système souffre de nombreuses difficultés. La réévaluation tous les cinq à sept ans du loyer n'a pas répondu à l'objectif fixé du fait de la hausse rapide des valeurs foncières. Depuis 1960 on a affecté les loyers d'une augmentation automatique de 5 % par an.

On a proposé en Israël de vendre des terrains du domaine public à des particuliers. Les tenants de cette thèse estimaient que la vente des terrains appartenant à l'Etat permettrait de mettre fin à l'octroi de subventions indirectes aux particuliers. La pratique n'a pas démontré la valeur de l'argument. A la fin de 1964, 5.000 ha avaient été vendus. Le gouvernement espérait que ces opérations absorberaient une partie du pouvoir d'achat et réduiraient la pression inflationniste. Mais ceci a déclenché la hausse des prix des terrains dans les zones aménagées ou en voie d'expansion.

En Espagne, une loi de 1956 a rendu obligatoire la constitution d'un patrimoine foncier par les communes ayant plus de 50.000 habitants et par certaines autres municipalités (3). Une somme égale à 5 % du budget

-
- (1) National monograph (ONU), HOU.LAND.SEM. C 14, 15 décembre 1964, op. cit. cf aussi : D.R. Denman, Land in the market, Institute of economic affairs, 1964.
- (2) Mais ce sont les propriétaires privés qui possèdent les terrains situés au centre des villes. National monograph (ONU), HOU.LAND.SEM. C 5, 18 décembre 1964, M. B. Darin Drabkin, Ministry of housing, Tel-Aviv.
- (3) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 10, 18 décembre 1964, op. cit.

annuel de la commune doit être affectée à la constitution de ce patrimoine. Des subventions de l'Etat et des Crédits de la Banque Nationale sont également prévus à cette fin. En raison des difficultés financières des collectivités locales, la Gerencia de urbanizacion a été créée en 1959. L'une de ses fonctions consiste à apporter au marché foncier des terrains aménagés. Il n'est pas précisé si les interventions de cet organisme prennent la forme d'achats anticipés. Dans les trois premières années de son activité, 8.555 hectares ont été achetés, aménagés et revendus. La Gerencia dispose des ressources que lui accorde l'Etat et du produit de ses investissements. On pense qu'à partir de 1967, elle sera en mesure de fournir la moitié des terrains aménagés nécessaires à l'exécution du plan national du logement.

On peut noter qu'aux Etats-Unis les collectivités locales ne procèdent pas à des achats anticipés de terrains (1).

En France, les collectivités publiques n'ont pas procédé à temps à des réserves foncières. Les zones à urbaniser en priorité et les zones d'aménagement différé ne sont pas conçues comme des réserves foncières, mais comme des zones orientant le développement de l'urbanisation (2). Les procédures employées reposent sur l'application du droit de préemption des pouvoirs publics. Les collectivités publiques ou leurs concessionnaires peuvent, dès la création de la zone, exercer ce droit sur l'ensemble des parcelles faisant l'objet d'une aliénation à titre onéreux, pendant une durée de six ans pour les Z.U.P. et de huit ans pour les Z.A.D.

Il s'agit de dispositions qui sont propres à la France. La loi allemande a bien prévu divers droits de préemption généraux et spéciaux. Mais en Allemagne, le bénéficiaire du droit de préemption ne peut exercer son droit qu'en payant le prix stipulé dans l'acte de vente original, alors qu'en France, le bénéficiaire peut faire fixer ce prix comme en matière d'expropriation (3). En Norvège, les pouvoirs publics peuvent dans certaines conditions exercer un droit de préemption sur les superficies agricoles et forestières ; ils font fréquemment usage de ce droit pour acquérir des terrains à bâtir (4). On étudie actuellement la possibilité d'étendre ce droit à tout terrain mis en vente.

-
- (1) National monograph (ONU), HOU.LAND.SEM. C 15, 15 décembre 1964, op. cit.
 - (2) Environ 20.000 ha de terrains suburbains se trouvent placés sous le régime des Z.U.P.
 - (3) P. Saury, op. cit., l'urbanisme dans la pratique notariale, op. cit.
 - (4) National monograph (ONU), HOU.LAND.SEM. C 7, 19 janvier 1965 op. cit.

La France a par ailleurs adopté récemment une loi sur le bail à construction (1). Le texte distingue deux catégories d'opérations :

- a) Le bail à construction consenti volontairement par le propriétaire du terrain. Conclu pour une durée comprise entre 18 et 70 ans, le bail précise le loyer du terrain, payé par le constructeur, à qui le propriétaire loue volontairement le sol. Ce loyer est révisable au bout de six ans et ensuite tous les trois ans.

Le bail fixe la destination des immeubles construits, à l'expiration du bail. A défaut de clause explicite, le détenteur du sol devient propriétaire de l'immeuble. Le prix du bail peut d'ailleurs consister dans la remise d'immeubles au propriétaire du sol à des dates convenues. En tout état de cause, les frais de construction et les charges annexes sont dues par le constructeur.

- b) La réquisition du terrain assortie d'une association du propriétaire. Dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique, la collectivité peut réquisitionner le droit d'usage d'un terrain nécessaire à une opération d'urbanisation. Le propriétaire du sol reçoit alors :

- d'une part, une indemnité égale au revenu produit par l'immeuble.
- d'autre part, une offre d'association à l'opération. Chaque propriétaire peut, dans un délai de six mois à dater de la publication du programme général d'utilisation des terrains, soit faire apport de ses immeubles à une société civile constituée par les propriétaires du sol ; soit demander l'expropriation de ses immeubles. La société civile vend ou loue les terrains nécessaires aux constructions ; elle reçoit en contre-partie des immeubles neufs. La part de chaque propriétaire dans la société civile dépend évidemment de la valeur du sol qu'il a apporté.

Ce texte s'inspire de la distinction entre possession du sol et droit de construire et s'efforce de régler dans un cadre libéral le problème de l'allocation des terrains pour la construction.

(1) Journal officiel, 18 et 27 décembre 1964.

A.1.13 - La nationalisation du sol urbain.

Le contre-projet d'avis présenté par M. Alfred Sauvy au Conseil économique et social, le 23 juin 1961, prévoyait que dans chaque agglomération serait créé un organisme public dit "Foncier Urbain". Cet organisme serait acheteur unique de tous les terrains existant dans l'agglomération. Le Foncier Urbain ne serait propriétaire que du sol, la propriété des immeubles restant distincte. Le droit de construire serait concédé soit à des organismes publics soit à des organismes privés ou à des particuliers, à des conditions différentes.

Les recettes nettes du Foncier Urbain seraient constituées par :

- a) le bénéfice réalisé sur les terrains concédés à des organismes non sociaux...
- b) un relèvement de l'impôt foncier sur les sociétés urbaines non bâties ou une taxe spéciale foncière...
- c) éventuellement, une ristourne partielle, par la collectivité publique, des économies qu'elle fera sur la construction de bâtiments sociaux. Il serait néanmoins nécessaire que le Foncier Urbain reçoive une dotation initiale ou puisse émettre des emprunts.

Ce contre-projet n'a pas été pris en considération par le Conseil économique et social.

Des projets de nationalisation du sol urbain ont été présentés également en Grande-Bretagne (1). H.R. Parker a notamment proposé en 1959 que les collectivités locales acquièrent les sols à aménager par expropriation, à une valeur incluant la valeur d'usage et un manque à gagner des propriétaires. Le sol serait ensuite loué aux constructeurs. Ce projet a été pris en considération par le parti travailliste.

On peut noter que dans les pays à économie planifiée, les terrains à bâtir ont été nationalisés dans une proportion plus ou moins importante. Certes en URSS, la propriété privée du sol a été abolie dès 1917 par un décret portant nationalisation de toutes les terres sans exception. Par exemple, "le nouveau Moscou est délimité par un boulevard circulaire de 109 Km de long. A l'intérieur de cet anneau, tout le sol appartient à la

(1) J.B. Cullingworth, op. cit.

ville et peut être utilisé au gré du soviet urbain et de la direction générale de la construction, le Glavmostroi". (1)

En Yougoslavie, les terrains à bâtir des zones urbaines sont nationalisés (2). Cette mesure est appliquée dans 826 localités. Les régions de caractère essentiellement rural y échappent.

Mais les terrains urbains ne sont pas tous nationalisés dans les pays d'Europe orientale (3). En Pologne, les terrains urbains appartiennent à l'Etat, à proportion de 95 % dans les villes du nord et de l'ouest, où de vastes superficies étaient auparavant biens étrangers ou ont été abandonnés pendant la guerre. A Varsovie tous les terrains sont devenus propriété de l'Etat. Mais sur le reste du territoire, la part des terrains d'Etat est beaucoup moins importante et varie de 10 à 30 % de l'ensemble des terrains des villes. La propriété privée du sol urbain existe également en Hongrie.

A.1.2 - Fiscalité.

Il nous a paru utile de distinguer les systèmes qui établissent un impôt sur la valeur et ceux qui instituent un impôt sur la plus-value.

La distinction se justifie surtout par la périodicité de l'imposition : un impôt sur la valeur est en général perçu annuellement. Alors qu'un impôt sur la plus-value est prélevé chaque fois qu'un bien fait l'objet d'une mutation.

Cette distinction se reflète dans l'opposition des systèmes fiscaux américain et français. L'impôt foncier aux Etats-Unis prélève annuellement un certain pourcentage de la valeur du sol et des constructions. L'impôt sur les plus-values foncières et immobilières, actuellement en vigueur en France, n'est payé qu'à l'occasion d'une mutation et il est incorporé à l'impôt sur le revenu. Les deux systèmes ont une portée très différente : aux Etats-Unis un propriétaire de terrain sait que chaque année il paiera la taxe, en l'absence de toute mutation, et il est sans doute moins enclin à la répercuter sur un acheteur futur ;

(1) P. George, les formes de développement urbain en U.R.S.S., bulletin de l'association des géographes français, mars-avril 1964.

(2) National monograph (ONU), HOU.LAND.SEM. C 16.

(3) Monographies nationales citées (ONU) ; note de synthèse (ONU), HOU.LAND.SEM. B 12, 29 janvier 1965, op. cit.

en France, l'impôt étant payé au moment de la mutation, il est plus facilement répercutable.

De nombreuses réglementations ne correspondent pas rigoureusement à l'un ou l'autre de ces deux systèmes. La taxe de régularisation des valeurs foncières en France est une forme d'imposition du capital très éloignée de l'impôt existant aux Etats-Unis. Au Danemark, est instituée une imposition annuelle des plus-values foncières. Cependant les diverses réglementations se rattachent en général à l'un ou à l'autre des systèmes précités.

A.1.21 - Impôt sur la valeur.

Les contributions directes annuelles sur la valeur d'une parcelle représentent un type d'impôt qui est traditionnel dans de nombreux pays. Dans certains cas les taux applicables à la valeur des terrains sont différents de ceux qui se rapportent à la valeur des propriétés bâties. En principe, ces charges annuelles devraient faire baisser la valeur de réalisation de ces biens ; en fait, ces impôts sont répercutés.

On peut imposer la valeur locative ou la valeur en capital d'une parcelle : la seconde forme d'imposition est prédominante.

a) Impôt sur la valeur locative.

En France, l'impôt qui pèse sur la valeur locative des biens immobiliers est très léger (1). Le système d'assiette est archaïque. La contribution foncière des propriétés bâties et des propriétés non bâties repose sur des valeurs locatives fixées en 1943 d'après les loyers de 1939. Une ordonnance de 1959 a prévu la mise à jour de ces bases d'imposition sur le plan national. Il s'agit d'impôts de répartition dont le produit sert à couvrir la part des dépenses des communes et des départements, qui excède le produit des autres impositions ou ressources. Leur montant dépend ainsi des besoins financiers de la collectivité et non des revenus réels des immeubles imposés ; leur taux est variable selon la localisation géographique. La situation est choquante dans une agglomération où l'impôt est différent selon les communes. On constate aussi qu'à l'intérieur d'une même commune, la taxe foncière frappe à titre égal des immeubles aux revenus très inégaux.

En tout état de cause, cette fiscalité locale n'est pas de nature à inciter un propriétaire à vendre un immeuble ou un terrain dont il n'a

(1) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 2 op. cit.

plus l'utilité et dont il ne tire aucun revenu. A Marseille, en 1965, un propriétaire de 1.000 m² de terrain paye annuellement 256 francs d'impôt foncier, dans le cas, d'ailleurs assez rare, où son terrain est classé en première catégorie par le Cadastre. Or sur le marché libre, le prix du terrain s'établit à 1.500 francs le m² environ dans cette catégorie.

b) Impôt sur le capital (1).

La France n'a pas institué un impôt annuel sur la valeur du capital foncier. On peut cependant rattacher à une forme d'imposition du capital la taxe de régularisation des valeurs foncières adoptée par la loi de finances pour 1964 (article 8). Cette taxe a remplacé l'ancienne redevance d'équipement, prévue en 1961 et non appliquée. La taxe est instituée par un arrêté préfectoral qui délimite les zones d'imposition et fixe, en même temps, la densité moyenne de construction dans la zone : cette densité est représentée par le quotient du volume total constructible dans la zone par la surface de cette zone. Elle frappe les terrains nus ou les terrains bâtis ; elle est assise sur le volume prévu des bâtiments par l'arrêté préfectoral. Le taux de la taxe est de 10 francs par mètre cube constructible sur la surface du terrain, d'après le taux de densité moyenne déterminé par l'arrêté préfectoral ; la taxe n'est perçue qu'une seule fois. Cette réglementation doit être complétée par des décrets qui ne sont pas encore intervenus. En tout état de cause la taxe paraît trop basse pour inciter un propriétaire à vendre un terrain.

A l'étranger de nombreux pays ont institué un impôt sur la valeur en capital des propriétés immobilières. En Norvège est levé un impôt sur les terrains (2). Dans les districts urbains, le système est basé sur une taxe annuelle représentant un pourcentage de la valeur imposable de terrain. Le produit de l'impôt va à la municipalité. L'estimation du pourcentage est faite par la municipalité, qui est tenue cependant de ne pas dépasser 0,8 %. La plupart des communes urbaines appliquent un taux de 0,7 %. Comme la valeur imposable représente seulement la moitié de la valeur de marché, le taux n'est que de 0,35 %. Actuellement on discute sur le point de savoir si la valeur imposable ne devrait pas être au même niveau que la valeur de marché et on souhaite augmenter le taux. Cependant la majorité des membres du comité qui a été créé sur le prix des terrains pense qu'il y a plus d'inconvénients que d'avantages à accroître la taxation sur les terrains.

En République fédérale allemande est perçue une taxe sur la valeur

(1) Le système d'imposition foncière aux Etats-Unis est exposé dans l'annexe 2.

(2) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM., C 7, op. cit.

de la propriété (1). Les pouvoirs publics estiment qu'une telle tase pourrait faire pression pour utiliser le sol de façon plus profitable. Mais son rôle est actuellement bien limité car la taxe est fondée sur des valeurs qui remontent à 1935.

D'autre part, une loi de 1960 a institué deux taxes (2) :

- la première oblige les propriétaires de lots adjacents aux terrains en cours d'équipement à s'acquitter de leur quote-part des dépenses engagées, immédiatement après la fin des travaux de voirie et non pas au moment où eux-mêmes commencent à bâtir; ceci a pour but de les contraindre à construire ou de les inciter à vendre leur terrain ;
- la seconde frappe les terrains aménagés, mais non bâtis, d'une taxe foncière dont le taux va croissant chaque année. La taxe usuelle sur la valeur de la propriété précédemment citée est augmentée de 4 à 6 fois si la parcelle aménagée n'est pas construite. Les pouvoirs publics ont dû observer que cette taxe était particulièrement préjudiciable aux personnes qui avaient épargné pour acheter un terrain à bâtir et qui n'avaient pas encore réuni les fonds pour construire. Pour cette raison cette taxe a été supprimée à compter du 1er janvier 1963 (3).

En Israël, les autorités locales perçoivent un impôt sur les terrains ; à Tel-Aviv, il est en moyenne de 3 à 5 % (4). Elles perçoivent aussi un impôt sur les bâtiments de grande hauteur - 50 % de la plus-value résultant de la hauteur ajoutée. En outre, elles recouvrent un impôt sur les terrains non bâtis, ce qui doit encourager les propriétaires qui ont des difficultés à payer cet impôt élevé à offrir leur terrain à la vente. Les pouvoirs publics espèrent que cet impôt contribuera à hâter la concentration du capital immobilier entre les mains de grands propriétaires, les sociétés importantes étant mieux en mesure d'acquitter l'impôt.

En Australie et Nouvelle-Zélande, des taxes foncières sont également perçues et jouent un grand rôle dans la vie des collectivités locales. Mais ces taxes sont levées sur les terrains à l'exclusion des constructions qu'ils supportent. En Australie les taxes sont levées par les collectivités locales qui en tirent leurs principales ressources ; l'Etat et la Fédération ne perçoivent pas ces taxes. Il semble que dans ces pays la taxation

(1) Note de synthèse (ONU), HOU.LAND.SEM. B 9, Ulrich Wessel.

(2) P. Saury, la construction dans les pays de C E E, op. cit.

(3) Note de synthèse (ONU), HOU.LAND.SEM. B 9, op. cit.

(4) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 5, op. cit.

diminue la valeur du sol et entraîne une utilisation plus poussée du sol dans le centre. Au Canada, les pouvoirs publics municipaux lèvent aussi des taxes foncières qui portent le plus souvent sur le sol nu (1).

On peut penser que l'impôt foncier pourrait être utile aussi a de nombreux pays économiquement sous-développés (2).

A.1.22 - Impôt sur la plus-value.

Au lieu de frapper la valeur, on peut songer à taxer les accroissements de valeur ou plus-values.

En France, l'idée d'une récupération des plus-values est ancienne, mais les tentatives ont été généralement suivies d'échecs. C'est une loi de 1807 qui la première en a posé le principe, mais elle était difficile à appliquer. Un décret de 1935 avait admis qu'une indemnité pourrait être mise à la charge des propriétés qui bénéficieraient d'une plus-value dépassant 15 % à la suite de travaux publics. La procédure était très lourde en pratique et le texte n'a pas été appliqué. Une ordonnance du 23 novembre 1958 instituant le nouveau régime de l'expropriation, avait prévu qu'interviendrait un règlement d'administration publique sur la récupération des plus-values à la suite de l'exécution de travaux publics, mais ce règlement n'est jamais paru. La redevance d'équipement prévue en 1961 n'a pas non plus été appliquée.

La loi de finances pour 1962 a établi un prélèvement de 25 % sur les plus-values réalisées à l'occasion de la vente, de l'expropriation ou de l'apport en société de terrains non bâtis ayant fait l'objet d'une mutation depuis moins de 7 ans. Cette taxe n'a pas non plus répondu aux espoirs de ses promoteurs. Une série d'exemptions ont dû être prévues. Les propriétaires assujettis ont eu tendance à attendre l'expiration du délai de 7 ans pour vendre ou à reporter sur l'acquéreur l'incidence du prélèvement.

Cette taxe a été supprimée par la loi de finances pour 1964 qui a institué une taxe sur les plus-values foncières et immobilières (articles 3 et 4).

(1) Proceedings of the thirtieth international conference on assessment administration, op. cit.

(2) Land taxation and economic development, R.W. Lindholm, Land economics, mai 1965.

Un organisme professionnel a tenté de chiffrer le poids de la nouvelle fiscalité immobilière en France - taxe à la valeur ajoutée, impôt sur les plus-values foncières, taxe de régularisation des valeurs foncières (1). Les calculs ont été faits dans le cas de terrains bon marché à 60 Fr le m², et dans le cas de terrains à 200 Fr le m². Les calculs admettent une densité de 70 logements à l'ha. et une surface au sol de 140 m² par logement.

La taxe à la valeur ajoutée s'applique au taux théorique de 10 % et au taux pratique de 11,11 % au prix d'achat du terrain.

1er cas : le terrain revient à $140 \times 60 = 8.400$ Fr par logement.
La T.V.A. perçue est de $8.400 \times 0,111 = 932$ Fr.

2ème cas : le terrain revient à $140 \times 200 = 28.000$ Fr par logement.
La T.V.A. perçue s'élève à $28.000 \times 0,111 = 3.108$ Fr.

Les calculs concernant l'impôt sur les plus-values foncières sont faits dans le cas de terrains possédés par des personnes physiques avant 1950. La plus-value est forfaitairement évaluée à 70 % du prix de vente et cette plus-value doit figurer pour les deux tiers dans les déclarations d'impôt sur le revenu, soit $70 \times 0,67 = 46,7$ % du prix de vente. Si l'on fixe une incidence modérée de l'impôt à 40 %, l'imposition sera finalement de 19 % du prix de vente :

1er cas : l'impôt sera de $8.400 \times 0,19 = 1.596$ Fr. par logement.

2ème cas : l'impôt sera de $28.000 \times 0,19 = 5.320$ Fr. par logement.

Le coût de la taxe de régularisation des valeurs foncières étant prévu pour l'instant de 2.000 à 3.000 Fr. par logement (2) le total des trois impôts aboutirait à faire supporter une charge fiscale de 4.500 Fr dans le premier cas, de 11.500 Fr dans le 2ème cas par logement.

En Norvège, les plus-values enregistrées lors de la vente de terrains à bâtir sont imposées comme revenus à un tarif progressif : une fraction très importante du prix de vente du terrain peut-être imposable - souvent de l'ordre de la moitié du prix de vente ou davantage (3).

(1) Hebdomadaire le Bâtiment, 5 octobre 1963

(2) On admet dans le 1er cas, 2.000 Fr ; dans le 2ème, 3.000 Fr. par logement.

(3) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 1, op. cit.

On favorise la cession des terrains privés à l'Etat, sans expropriation, grâce à un dégrèvement d'impôt : dans ce cas la plus-value est soumise à la taxation proportionnelle de 30 à 35 %, qui est plus favorable que la taxation progressive. Par ailleurs, on a examiné la possibilité de laisser aux municipalités la totalité de l'impôt sur les plus-values de terrains à bâtir.

Au Danemark est perçu un impôt annuel sur les plus-values des terrains (1). Conformément à une loi promulguée en 1958, les plus-values constatées à 5 ans d'intervalle doivent, à quelques exceptions près, être imposées à 4 % par an. Les pouvoirs publics espéraient que cet impôt aurait pour effet de diminuer les prix de vente des terrains de la valeur capitalisée de la taxe. Mais comme le marché est favorable aux vendeurs, les acheteurs doivent payer le terrain, et en outre, la taxe sur la plus-value. Cette taxe est vivement critiquée actuellement au Danemark.

Une nouvelle évaluation aurait dû être faite au 1er juillet 1964, mais en raison de la très forte hausse du prix des terrains, au cours des dernières années, l'impôt sur les plus-values foncières aurait représenté pour la première fois une charge très lourde pour de nombreux propriétaires. En octobre 1964, il a été décidé que l'impôt serait fixé au niveau de 1960.

Enfin cette taxe annuelle a un effet défavorable sur les sols agricoles. Dans les zones où les sols agricoles ne sont pas exemptés, la charge annuelle de la taxe sur la plus-value rend la culture non rentable et entraîne la mutation de ces terrains en sols à bâtir. On a d'ailleurs réduit en mai 1963 les exemptions dont bénéficiaient les sols agricoles.

Le Danemark perçoit aussi un impôt sur les plus-values à l'occasion de la vente de propriétés immobilières. Cet impôt a été accru en 1963, mais ceci ne semble pas avoir réussi à faire baisser les prix des terrains.

En Suède, un impôt est prélevé sur les plus-values résultant de la vente de biens immobiliers moins de 10 ans après leur achat (2). Cette mesure qui n'a pas réduit la hausse des prix a pu avoir pour effet de limiter les mises en vente de terrains.

Au Royaume Uni, la compensation des moins-values par les plus-values est un sujet de préoccupations depuis longtemps (3). En 1909 une loi

(1) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM., C 1, op. cit.

(2) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 11, op. cit.

(3) Cullingworth, Town and country planning, op.cit. ; Ralph Turvey, the economics of real property, op.cit.

a permis aux collectivités locales de prélever 50 % de la plus-value consécutive à une opération d'urbanisme. En 1932, ce rapport a été porté à 75 %. Mais ces prescriptions n'ont pas été appliquées, car il a été difficile de déterminer quelles propriétés bénéficiaient de l'opération et quelle part de la plus-value lui était imputable.

Le Comité des experts sur les moins-values et les plus-values, réuni en 1942 - comité Uthwatt, a proposé de nouvelles mesures. L'Etat devrait acquérir tous les "droits d'aménagement" du sol, à l'extérieur des zones urbaines; c'est-à-dire, la plus-value du sol consécutive aux opérations d'aménagement. En définitive, comme on l'a indiqué plus haut, le Town and Country Planning Act de 1947 a nationalisé tous les droits d'aménagement (1). Aucune construction ne pouvait être entreprise sans une autorisation du service local d'urbanisme. Désormais, les propriétaires n'avaient droit qu'à la valeur d'usage du terrain. Si l'autorisation de construire était refusée, aucune indemnité n'était due, à moins que le propriétaire ne puisse prouver que son terrain avait une "valeur d'aménagement" avant l'entrée en vigueur de la loi. Une somme de 300 millions de livres était destinée à être répartie entre ces propriétaires à indemniser. Si l'autorisation de construire était accordée, la plus-value du sol consécutive à cette nouvelle réglementation était prélevée entièrement et payée au Central Land Board (2).

Mais le plan de 1947 n'a pas répondu aux vœux de ses promoteurs. Dans les transactions privées, le paiement de la seule valeur d'usage s'est révélé l'exception : le prix a toujours inclus une certaine valeur d'aménagement. Ceci était dû à la difficulté d'obtenir une autorisation de construire. Celui qui avait pu obtenir cette autorisation était prêt à payer un prix élevé pour disposer du terrain. En fait les collectivités locales et le Central Land Board avaient le droit d'acheter des terrains à la valeur d'usage et de les revendre à un constructeur privé, mais ce droit a été peu utilisé. D'autre part, la perception de la taxe d'aménagement s'est révélée difficile : il n'était pas simple de déterminer la valeur d'usage primitive du terrain et sa valeur après aménagement ; les termes de comparaison faisaient souvent défaut. C'est pourquoi en 1954 on a abrogé les taxes d'aménagement et on a réduit encore la possibilité d'obtenir une indemnité quand une autorisation de construire est refusée (3). Aujourd'hui

-
- (1) Cf page A 5
- (2) Dans ce système, à part l'expropriation, aucune règle n'était prévue pour obliger un propriétaire à vendre.
- (3) On a reconnu alors légalement que le prix du marché pouvait inclure à la fois la valeur d'usage et la valeur d'aménagement. Ceci a introduit une disparité par rapport aux prix d'expropriation fondés sur la valeur d'usage, mais en 1959 on a décidé que l'expropriation serait pratiquée aux prix du marché ; cf annexe A.1. 11

le principe de la propriété collective des droits d'aménagement du sol demeure, mais aucune règle n'est prévue pour compenser les dommages que subit un propriétaire qui n'obtient pas l'autorisation de construire.

Depuis 1962 on a introduit l'impôt sur les gains de capital dans les transactions de terrains à bâtir. Tout gain de capital réalisé sur la vente de terrains dans les trois années de l'achat est pris en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu (1).

En République fédérale allemande, il y a un impôt sur la plus-value des terrains dans le cas où ceux-ci sont revendus à l'intérieur d'une période de deux ans. Par ailleurs, les profits immobiliers de certaines entreprises sont taxés.

En Italie, une loi du 5 mars 1963 a institué un impôt sur les plus-values en matière de terrains à bâtir (2). L'impôt est appliqué au seul profit des communes et doit notamment leur fournir une source de recettes pour le financement de travaux publics. L'institution de l'impôt est obligatoire dans les communes dont la population est supérieure à 30.000 habitants et certaines autres catégories de communes ; dans toutes les autres communes l'institution de l'impôt est facultative.

Un terrain agricole est réputé à bâtir, quand au moment où on applique l'impôt, le terrain a acquis une valeur vénale supérieure au moins à huit fois celle qu'on obtient en capitalisant le revenu patrimonial d'un terrain rural selon les règles posées par une loi de 1954. D'autre part, l'impôt n'est applicable que si le terrain n'est pas grevé de liens juridiques qui en limitent l'exploitation, notamment en raison des plans d'urbanisme.

L'impôt est dû aussi bien par les personnes physiques que par les personnes morales. Il est levé soit à l'occasion d'une aliénation, soit lors du début d'utilisation du terrain à des fins de construction ; enfin les titulaires de terrains à bâtir de valeur supérieure à un montant donné et les sociétés de capitaux, quelle que soit la valeur des terrains possédés, doivent verser l'impôt à l'achèvement d'une période décennale faisant suite à la dernière application de l'impôt à la date d'acquisition. Dans le cas de l'aliénation, la plus-value est fondée sur la différence entre les deux prix déclarés lors de l'enregistrement ; dans les autres cas, une évaluation administrative prend pour mesure de contrôle la valeur moyenne des terrains environnants.

(1) Monographie nationale (ONU), HOU.LAND.SEM. C 14, op.cit.

(2) Aldo Boidi, L'imposition des plus-values sur les terrains en Italie, l'Actualité fiduciaire, mai 1965.

L'impôt s'applique à la plus-value. Son tarif est progressif et varie d'un taux minimum de 15 % à un taux maximum de 50 % en fonction du pourcentage de plus-value par rapport à la valeur initiale du terrain et de la durée de l'investissement.

Afin de procurer rapidement des fonds aux communes, le législateur a prévu que les communes pourraient donner à l'impôt un caractère rétroactif - dans ce cas le tarif progressif a été remplacé par un taux unique proportionnel assez bas.

L'impôt a commencé à être appliqué. Il semble qu'il ait des effets défavorables sur la construction. D'autre part, on a reproché à la nouvelle loi de ne pas avoir pris suffisamment en considération le phénomène de la dévaluation monétaire ; l'exclusion d'un correctif quelconque tenant compte de l'influence de la dévaluation assigne au nouvel impôt un effet final d'expropriation d'une partie du capital.

En Israël, l'Etat perçoit un impôt sur les plus-values foncières à l'occasion des transferts de propriétés ou lorsqu'un bien foncier est loué pour plus d'un an. Cet impôt est progressif, allant de 20 % du bénéfice réalisé lorsqu'il ne dépasse pas 200 % de la valeur d'achat jusqu'à 40 % lorsqu'il dépasse 400 % de cette valeur. Le vendeur d'un terrain dont il est propriétaire depuis plus de deux ans bénéficie d'un dégrèvement de l'impôt sur les plus-values de 0,5 % pour chaque mois en sus de cette période. Cet impôt n'a pas évité les hausses de prix.

ANNEXE 2L'IMPOT FONCIER AUX ETATS-UNIS

Le système en vigueur aux Etats-Unis passe auprès de certains techniciens français pour être particulièrement intéressant. Cette annexe a pour objet de décrire le système, mais nous ne disposons pas de renseignements sur l'effet qu'il exerce sur les structures de la ville et les valeurs foncières (1).

La property tax figure parmi les ressources fiscales les plus importantes qui sont perçues aux Etats-Unis. L'ensemble des impôts perçus au titre de la property tax a représenté 19 milliards de dollars en 1962 (2), soit 1/6 des ressources fiscales totales de la Fédération, des Etats et des collectivités locales (3). Mais la Fédération n'a pratiquement jamais levé d'impôt au titre de la property tax. Les Etats ont laissé de plus en plus le bénéfice de cet impôt aux collectivités locales. Alors que les Etats obtenaient la moitié de leurs ressources fiscales à partir de la property tax en 1902, la proportion n'était plus que de 17,4 % en 1932, et aujourd'hui, la property tax a presque disparu des ressources fiscales de la plupart des Etats. En 1962, seuls trois Etats conservaient la property tax comme ressource importante (4).

(1) On a consulté les ouvrages suivants :

- The advisory commission on intergovernmental relations - Tax overlapping in the United States, juillet 1964 - chapter 6, Property taxes.
- The role of the States in strengthening the property tax, vol 1 et 2, juin 1963.
- Proceedings of the thirtieth international conference on assesment administration, Los Angeles, California, October 4.7,1964 U.S. Department of commerce, Bureau of the consus, taxable property values, 1962.

(2) En 1963 : 21 milliards.

(3) Il y a aux Etats-Unis trois niveaux de gouvernements : la Fédération, les Etats, les collectivités locales. Au niveau des collectivités locales les unités administratives sont nombreuses et complexes ; on distingue essentiellement le comté et la ville. Mais les gouvernements locaux ont également créé d'autres unités - en particulier les districts scolaires et les districts dits spéciaux.

(4) Nebraska, Wyoming, Arizona, respectivement 28,6 % - 18 % - 13,3 % des ressources fiscales de l'Etat.

De la sorte, les ressources de la property tax bénéficient essentiellement aux collectivités locales ; en 1962, elles représentaient les 7/8 de toutes les taxes perçues par les collectivités locales aux Etats-Unis (1). La property tax fournit l'essentiel des ressources des comtés, des villes, des districts scolaires et des districts spéciaux (2). Les Etats fixent pour une même catégorie de collectivités locales les impôts qu'elles sont autorisées à percevoir. Avec ces ressources, les collectivités locales ont à assurer l'administration locale, le fonctionnement des écoles et de l'assistance publique, l'enlèvement des ordures ménagères, la distribution de l'eau etc... (3).

En fait la situation diffère selon les Etats et à l'intérieur des Etats selon les collectivités locales. L'essentiel du système peut cependant être décrit comme suit.

Nous examinerons successivement :

- la recherche des bases d'imposition ou assiette de l'impôt ;
- l'application du tarif à ces bases d'imposition, faisant apparaître la somme due par le contribuable, ou liquidation de l'impôt ;
- le paiement des droits ou recouvrement de l'impôt.

A.2.1 - Assiette de la property tax.

A.2.11 - Détermination de la matière imposable.

La property tax se définit comme un impôt sur la valeur en capital de la propriété. Ceci implique que seule la valeur est taxée et non l'accroissement de valeur ou plus-value. D'autre part, l'assiette de l'impôt est

-
- (1) La moitié des ressources totales des collectivités locales si l'on tient compte des subventions.
 - (2) S'il n'y a pas superposition des autorités fiscales entre les trois niveaux de gouvernement, il y a une superposition très complexe entre les diverses collectivités.
 - (3) La ville située au coeur d'une région urbanisée peut offrir des services à la région toute entière ; cependant les seuls résidents de la ville en supportent la charge.

constituée, dans la plupart des cas, par le capital et non par les revenus de la propriété.

La taxation de la propriété repose sur la distinction entre propriété immobilière et propriété mobilière. La propriété immobilière est représentée par le sol et les constructions. La propriété mobilière inclue les meubles meublants, les véhicules, les avoirs bancaires, les stocks, etc...

En pratique, toute propriété immobilière privée est soumise à la general property tax. Quant à la propriété mobilière, certaines catégories peuvent être soumises à la general property tax, par exemple les meubles meublants ; d'autres éléments de propriété mobilière peuvent être exemptés de la general property tax ou être soumis à des taux spéciaux, par exemple les créances. Dans quatre Etats, la property tax pèse uniquement sur le sol et les constructions (1).

La propriété immobilière qui seule nous intéresse ici représente la plus grande partie de l'assiette fiscale : en 1962, la propriété immobilière formait les 3/4 de l'assiette de la general property tax des collectivités locales. Les proportions varient d'ailleurs d'Etat en Etat : de 30 % dans le Wyoming à 100 % dans le Delaware, à Hawaï et en Pennsylvanie.

Certaines propriétés sont exemptées de la property tax. Les biens immobiliers des pouvoirs publics et des associations à but non lucratif sont exemptés de la property tax. Par ailleurs, l'exemption est accordée au bénéfice des vétérans et de certaines catégories de citoyens, notamment pour faciliter l'accession à la propriété de logements neufs ou anciens. L'exemption joue aussi en faveur de certaines créations d'industries, afin d'attirer des industries nouvelles dans une circonscription. A chaque session législative de l'Etat, de nombreux textes sont déposés en faveur de telle ou telle exemption. En général les exemptions sont imposées par la loi de l'Etat aux collectivités locales, sans qu'une ressource complémentaire soit procurée à celles-ci. Le poids de l'impôt qui pèse sur les contribuables non exemptés se trouve évidemment aggravé.

A.2.12 - Evaluation de la matière imposable.

L'assiette de la property tax fait l'objet d'une évaluation administrative par des experts spécialisés ou assessors. L'évaluation donne lieu à la mise en place d'un registre - tax pay roll -, où figurent toutes les propriétés imposables. Ce registre est entièrement remis à jour à certains

(1) Delaware, Hawaï, New-York, Pennsylvanie.

intervalles - 10, 15 ou même 20 ans. Entre temps on se contente souvent d'appliquer des taux de dépréciation uniformes et de remettre à jour chaque fois qu'une transaction interviendra (1).

Les experts sont en général des fonctionnaires élus pour une période allant de 1 à 6 ans ; une période de deux ans est celle qu'on observe le plus fréquemment. Certains experts peuvent être à mi-temps, d'autres sont à temps complet, notamment dans les grandes villes.

Les experts évaluent les propriétés qui sont dans leurs circonscriptions. La situation diffère beaucoup d'Etat à Etat : dans 28 Etats, le comté est l'unité primaire d'évaluation ; dans 12 Etats ce sont des centaines de villes et de villages qui sont chacun l'unité primaire d'évaluation. A titre d'exemple, dans les 28 Etats où le comté est l'unité primaire, les autorités chargées de l'évaluation se superposent de façon complexe. Dix Etats permettent aux villes de faire leur propre évaluation, bien que le comté détermine aussi la valeur taxable de la propriété. Au Texas, les districts scolaires eux-mêmes procèdent à l'expertise.

On notera que les diverses réglementations en vigueur aux Etats-Unis incluent rarement des exigences d'ordre professionnel sur la qualification des experts. C'est d'ailleurs un point qui est en discussion actuellement aux Etats-Unis. Certains Etats fournissent une assistance réelle aux experts locaux, mais dans de nombreuses circonscriptions, l'évaluation immobilière reste la prérogative des experts.

L'évaluation est faite sur la base du prix que l'on pourrait normalement espérer sur un marché libre. Telle est du moins la réglementation édictée par la loi dans les 2/3 des Etats environ. Dans 12 Etats il y a des prescriptions particulières spécifiant que la valeur taxable est un certain pourcentage de la valeur de marché (2). Dans quelques Etats, la loi indique que certains biens sont taxés à la valeur de marché mais que d'autres sont imposés seulement à une fraction de cette valeur.

De toutes façons la pratique suivie dans la plupart des Etats est très différente de ces prescriptions légales. En général l'évaluation est

-
- (1) Ce système entretient un décalage entre le registre et la réalité ; certains propriétaires en tirent bénéfice en évitant toute transaction entre deux remises à jour, bénéficiant ainsi d'une sous-évaluation le plus longtemps possible.
- (2) Alabama, 60 % ; Arkansas, 18 20 % ; Indiana, 33 1/3 % ; Iowa, 60 % ; Kansas, 30 % ; Nebraska, 35 % ; Nevada, 35 % ; Oklahoma, 35 % ; Oregon, 25 % ; Dakota, sud, 60 % ; Utah, 40 % ; Washington, 50 %.

faite en deçà de la valeur de marché ou de la fraction de cette valeur prescrite par la constitution ou la loi (1).

La sous-évaluation systématique a été mise en évidence par une étude faite par le service du recensement du Ministère du commerce en 1962. L'enquête repose sur un examen de 119.000 ventes de propriétés immobilières. Pour chacune de ces ventes, trois points ont été retenus : l'évaluation fiscale avant la vente, la catégorie de propriété en cause, le prix de vente. Les deux dernières données ont été obtenues par correspondance de la part de l'acheteur ou du vendeur.

L'étude compare les évaluations fiscales et les prix de vente de propriétés immobilières échangées sur le marché libre durant un semestre de 1961, sur l'ensemble du territoire des Etats-Unis. On a constaté que le rapport de la valeur taxable à la valeur de marché n'était en moyenne que de 30 % dans l'ensemble du pays, les proportions allant de 5,6 % en Caroline du Sud à 65,5 % à Rhode Island.(1) D'autre part cette étude a révélé que les différentes catégories de propriétés n'étaient pas évaluées au même taux. Les propriétés à usage d'habitation sont évaluées en moyenne à 32 % de la valeur de marché ; les propriétés à usage agricole à 19 % ; les terrains libres à 21 %. Quant aux propriétés industrielles et commerciales l'insuffisance du nombre des mutations n'a pas permis de calculer une moyenne nationale. Mais l'examen des données par Etat montre que ce type de propriété est évalué à un taux supérieur au taux retenu pour l'habitation, du moins dans la moitié des Etats. Par ce procédé, les commerces sont dans certains Etats particulièrement imposés.

Ainsi légalement ou non la valeur taxable n'est pas la valeur de marché et la property tax pèse différemment sur les multiples catégories de propriétés, même si le taux est unique.

On notera que l'évaluation est faite de façon distincte pour la valeur du sol nu et pour la valeur des constructions, alors que ces deux valeurs sont soumises au même taux d'imposition. Il n'existe guère d'explication si ce n'est que, à différentes époques, on a proposé de tenir compte seulement de la valeur du sol ou de la valeur des immeubles, soit pour encourager la conservation en bon état des centres de villes soit pour enrayer l'étalement excessif des banlieues.

(1) Ceci n'a pas été toujours vérifié cf. Chester Rapkin, "the real estate market in an urban renewal area, New York City planning commission, 1959" Dans un secteur de rénovation de Manhattan, les prix du marché représentaient 60 à 70 % de la valeur taxable avant guerre ; les deux valeurs sont devenues égales dans la période d'après guerre jusqu'en 1950 ; depuis lors les prix du marché excèdent la valeur taxable ; en 1956, les prix du marché dépassaient la valeur taxable de 20 %.

Le contribuable qui n'est pas satisfait de l'évaluation peut faire appel à un corps administratif et en définitive aux tribunaux. Les lois des Etats précisent que les évaluations doivent être uniformes à l'intérieur des différentes catégories de propriétés. Mais dans la plupart des Etats, les procédures ne confèrent au contribuable qu'une protection illusoire. En fait la charge de la preuve est très lourde. Le contribuable peu fortuné est sans défense s'il n'a pas un recours simple à sa disposition. De nombreux Etats ont entrepris d'améliorer la qualité des services d'évaluation, mais ils ont en général ignoré la nécessité d'une procédure simple et efficace en premier ressort et en appel.

A.2.2 - Liquidation de la property tax.

La matière imposable étant maintenant connue dans sa nature, il faut déterminer la dette du contribuable. A cet égard la property tax est un impôt de répartition. Chaque corps législatif des collectivités intéressées, comté, ville, district scolaire etc... décide chaque année de quel montant de ressources il aura besoin pour couvrir ses dépenses. Puis il prévoit le montant des recettes dont il pourra disposer à l'exception de la property tax - subventions de l'Etat et de la Fédération, impôts locaux divers, etc... Le total restant à financer par la property tax est alors divisé par le total des valeurs taxables des propriétés pour obtenir le taux de l'impôt.

La property tax est ainsi un élément élastique dans le système fiscal et varie avec le montant des dépenses de la collectivité intéressée. Certains bas quartiers comprenant surtout des taudis, abritant des familles nombreuses et souffrant d'un taux élevé de délinquance ont besoin de plus de ressources que les quartiers résidentiels à très faible densité : dans le premier cas même si les valeurs des différents lots sont assez basses, elles devront être lourdement imposées, alors que dans le second cas un taux d'imposition très faible suffira.

Le taux de la taxe s'exprime sous la forme d'un certain nombre de millièmes pour 1.000 dollars de valeur taxable. Etant donné son mode de calcul, le taux varie considérablement selon les diverses collectivités locales : on peut avoir des rapports de 7 ou même 10 contre 1 pour des propriétés voisines situées de part et d'autre de la frontière de deux Etats ou de deux comtés. Les procédés d'évaluation de la matière imposable font également varier le taux de la taxe : toutes les catégories de propriétés sont taxées au même taux nominal, mais en pratique l'évaluation à une fraction de la valeur rend très variables les taux réels.

En comparant les évaluations fiscales aux prix de vente des propriétés immobilières en 1961, le service du recensement a pu calculer les taux effectifs de la property tax, eu égard à la valeur de marché. Pour l'ensemble des Etats-Unis les calculs font ressortir un taux moyen de 1,4 %. Mais les taux varient

considérablement selon les régions. En Nouvelle Angleterre, les taux sont voisins de 2 % - le taux le plus élevé est de 2,4 % dans le Maine et le Massachussetts ; dans la zone centrale de l'est le taux est de 1,8 %, allant de 2,3 % dans le New Jersey à 0,7 % dans le Delaware. Dans le sud-ouest et le sud-est le taux moyen atteint 1 % ou moins.

Les propriétaires se sont souvent efforcés de faire adopter par la législation de l'Etat un taux maximum que les autorités locales ne pourraient pas dépasser. Un certain nombre d'Etats ont de fait adopté des lois fixant un taux d'imposition. Ces restrictions de taux constitutionnelles ou législatives ont été examinées avec détail par la commission déjà citée (1). Celle-ci a constaté que les restrictions de taux avaient des effets défavorables pour les collectivités locales. En effet ces restrictions de taux ont amené les collectivités locales à créer des districts spéciaux pour établir une nouvelle autorité fiscale et ceci a aggravé la prolifération des gouvernements locaux. En outre, les emprunts et les subventions se sont révélés nécessaires pour les collectivités qui ne disposaient pas de moyens financiers suffisants. Enfin les experts sont soumis à des pressions permanentes de la part des corps administratifs et des contribuables. Ces inconvénients ont conduit la commission à conclure que les restrictions de taux devaient être supprimées des constitutions et des lois des Etats.

A.2.3 - Recouvrement de la property tax.

Quand le taux de l'impôt est fixé, le rôle de l'évaluation contenant la valeur taxable de toutes les parcelles dans le ressort de la circonscription est adressé à l'autorité de recouvrement de l'impôt. Celle-ci multiplie la valeur taxable par le taux pour déterminer le montant de la taxe afférent à chaque parcelle de propriété.

La réglementation est différente selon les Etats. Dans vingt Etats le recouvrement de la property tax relève du comté. Le collecteur du comté perçoit les taxes pour toutes les circonscriptions du comté - comté, municipalités, districts scolaires, districts spéciaux. Huit autres Etats centralisent le recouvrement dans le comté, mais permettent aux villes de faire leur propre recouvrement en recourant éventuellement aux services du comté. Dans les Etats de Nouvelle Angleterre ainsi que dans les Etats de Michigan, New-Jersey, Pennsylvanie et Wisconsin, les taxes sont perçues par les villes et villages ; dans l'Etat de New-York le recouvrement est effectué par les districts scolaires. Dans ces Etats, les comtés reçoivent le produit de la taxe de la part des villes qui la perçoivent en leur nom. Cependant à l'exception du Michigan et de New-York, il n'y a pas superposition des autorités de recouvrement, le contribuable s'acquittant à un seul organisme des sommes dues à toutes les circonscriptions locales.

(1) Advisory commission on intergovernmental relations.

Le système de taxation de la propriété tel qu'il existe actuellement aux Etats-Unis fait l'objet de vives critiques. On déplore que la valeur taxable de la propriété soit en deçà de la valeur de marché et que ceci soit à l'origine de nombreuses inégalités fiscales. D'autre part on invoque le manque de formation professionnelle des experts et on souhaite unifier leur qualification. Les critiques insistent aussi sur la compétition fiscale entre les collectivités locales pour attirer les industries.

Ces critiques sont d'autant plus vivement ressenties que le système de taxation de la propriété est considéré comme l'instrument par excellence du gouvernement local. Les ressources que l'on tire de la property tax présentent une souplesse et un degré de précision suffisants. La property tax est un impôt qui s'adapte à la dimension variée des collectivités locales.

De nombreux Etats ont tenté d'améliorer le système ; ils sont d'ailleurs encouragés en ce sens par les organismes professionnels d'experts (1). On observe un mouvement de centralisation en faveur du comté et une tendance à éliminer les superpositions d'organismes fiscaux. D'autre part, plus de la moitié des Etats font aujourd'hui des études comparatives sur les évaluations pratiquées et les prix du marché libre.

Un rapport récent détaille les divers systèmes appliqués dans chaque Etat et fait un certain nombre de recommandations (2) :

- assurer une information suffisante sur le système de la property tax en vigueur.
- exclure des constitutions et des lois les dispositions qui fixent l'assiette de la taxe, établissent des restrictions de taux et des exemptions ; éventuellement indemniser les collectivités locales des pertes de ressources qui résultent des exemptions.
- organiser la profession des experts.
- établir un contrôle de l'Etat sur le système fiscal.
- fournir au contribuable des moyens simples et efficaces pour se prémunir contre une évaluation inéquitable.

(1) National association of tax administrators and International association of assessing officers.

(2) The role of the States in strengthening the property tax, op. cit.

lex - n^o. 1.

28 SEP. 1977

26/04/07

R4