

Les opérations à « prix maîtrisés »

Qui supporte l'effort ?

Depuis une douzaine d'années, certaines des communes urbaines en proie à l'envolée des valeurs foncières, se sont engagées dans des pratiques para-légales consistant à n'accorder d'autorisations d'urbanisme qu'aux opérateurs s'engageant à plafonner leurs prix de sortie. Quel en est le bilan ?

En France, depuis que s'est installée la montée générale des prix des actifs immobiliers résidentiels amorcée en 1998, les collectivités locales, en premier lieu les communes, ont été confrontées aux conséquences brutales et largement décrites de ce phénomène. Dans les zones dites « tendues », l'achat d'un logement devient en effet inaccessible pour une part croissante de ceux qui y habitent et qui doivent s'éloigner s'ils persistent dans un projet d'accession à la propriété. Les élus locaux en mesurent alors les conséquences, modification du profil socio-économique de la population – et de l'électorat –, accentuation de la ségrégation sociale.

À partir de 2004, on a vu des maires des communes concernées déployer de nouvelles pratiques visant à y porter remède, ou au moins en atténuer les effets pour ce qui concerne la construction neuve. Ces pratiques, assez diversifiées, ont toutes en commun d'imposer aux opérateurs, à l'occasion de la délivrance du permis de construire, un plafonnement du prix de vente aux acquéreurs, pour l'ensemble du programme ou pour une partie seulement. Un vocabulaire s'est installé autour de ces pratiques, « prix maîtrisés », à

l'occasion de « chartes promoteurs ». Les différentes formes qu'elles peuvent prendre, le cadre juridique – généralement contestable – sur lequel elles reposent, le discours qui les accompagne ont fait l'objet de différentes études et ne seront pas reprises dans cet article¹ qui vise exclusivement à explorer les aspects économiques du sujet et plus précisément, à mesurer les conséquences financières du plafonnement contraint du prix de vente pour les acteurs de la production immobilière. Autrement dit : Qui paie la différence ?

*
* *

Cette question est ici abordée en considérant uniquement la filière de la promotion immobilière privée. On ne perd pas de vue, pour autant, qu'une très grande part de la construction neuve résidentielle privée s'inscrit dans une autre filière, celle de la construction à l'unité, mais dont la part reste faible dans les communes où se constatent les pratiques de « prix maîtrisés ».

Examinons en premier lieu la façon dont se structure le prix de vente d'un promoteur immobilier. La figure 1 donne sous la forme classique les composantes de ce prix, pour un programme récent en première couronne de banlieue parisienne, comportant 42 logements en un immeuble R+5 sur deux niveaux de parking en sous-sol.

Figure 1

Deux postes principaux : en premier lieu le terrain, complété par des coûts d'acquisition et des taxes et droits de raccordements à l'assainissement, l'ensemble constituant ce qui est souvent appelé « charge foncière », ici désigné T. En second lieu le coût de construction proprement dit comprenant pour leur valeur hors taxes, l'ensemble des marchés de travaux passés avec des entreprises de bâtiment ainsi que les prestations

intellectuelles concourant à la construction, architectes et bureaux d'études spécialisés. Cet ensemble est ici désigné C.

S'ajoutent à ces deux postes principaux, un ensemble de charges complémentaires mais incontournables, prises là également pour leurs montants hors taxes :

- Frais généraux du maître d'ouvrage, dont l'intervention entre l'initiation du programme, sa conduite et sa liquidation s'étale couramment sur 6 années, parfois beaucoup plus en cas de difficulté.
- Des frais financiers, rémunérant les crédits importants mobilisés, à des taux assez bas dans la conjoncture actuelle, mais complétés par le coût des garanties obligatoires à mettre en place dans le cadre très précisément réglementé de la « vente en l'état futur d'achèvement » (VEFA).
- Des assurances, là aussi obligatoires pour couvrir la responsabilité décennale.
- Des frais commerciaux, correspondant à la publicité sous toutes ses formes, aux moyens de vente à l'emplacement du programme ou à proximité, comme à la rémunération d'intermédiaires spécialisés.
- Sans oublier la marge escomptée par l'opérateur pour couvrir les risques pris et rémunérer ses fonds propres.

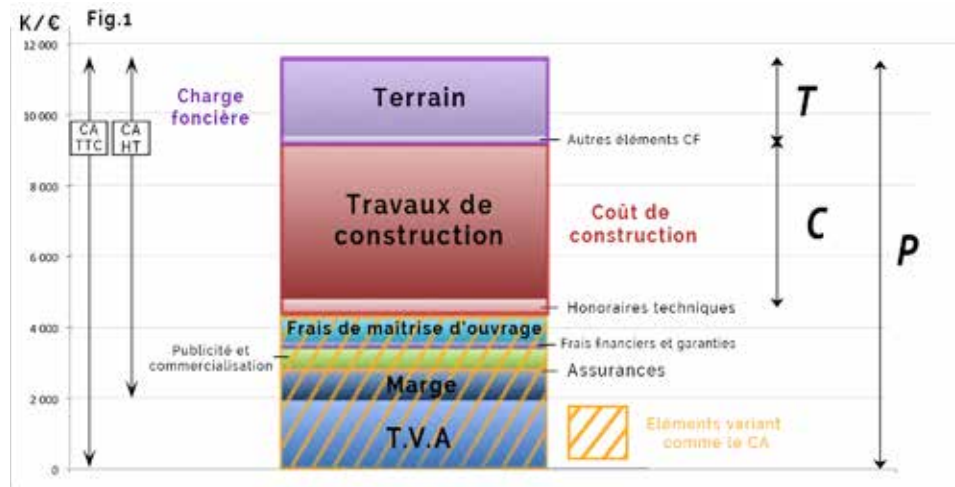
Enfin, pour obtenir le prix effectivement payé par les acquéreurs, le total de ces montants est complété de la TVA, actuellement au taux normal de 20 %².

On observe dans la pratique que ces différents postes de charges qui s'ajoutent au terrain T et au coût de construction C sont proportionnels au total du prix de vente. Si cette relation est clairement confirmée par l'expérience, elle n'en reste pas moins un peu étonnante et décevante. On s'attendrait à ce que certains coûts soient fixes, ou au moins indépendants des trois variables principales, P, T et C. Ce phénomène s'explique évidemment pour la TVA, se comprend pour les frais financiers, garanties, qui sont liés aux masses financières globales engagées,

¹ Sur ces sujets le compte-rendu d'une enquête assez fouillée a été fait par Guilhem Dupuy, « Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs », ANIL, février 2010. Également, sur les débats que suscitent ces pratiques : « La pratique des chartes locales pour un prix maîtrisé : le débat rebondit », Arnaud Bouteille, *La revue foncière*, n° 13, septembre-octobre 2016.

² Comme on le sait, il existe des exceptions pour certains périmètres et certains profils d'acquéreurs où ce taux est ramené à 5,5 %, en vue de favoriser la mixité sociale, ou encore dans les cas d'accession sociale à la propriété (PSLA).

Figure 1 Décomposition du prix de vente total d'un programme immobilier privé. Immeuble collectif. Vente par lots.



mais reste surprenant pour les coûts de commercialisation : vendre un appartement au prix de 400 000 € devrait représenter moins de travail qu'en vendre deux au prix de 200 000 €, mais la pratique professionnelle constante reste de rémunérer cette mission proportionnellement au chiffre d'affaire.

De ce constat on déduit la formule simplifiée suivante, très utilisée dans la pratique des études de faisabilité en amont des projets :

$$P=K(T+C)$$

dans laquelle les grandeurs P , T et C sont celles définies plus haut, et K un coefficient de transformation intégrant les hypothèses que le promoteur fait pour ses frais généraux, frais financiers, assurances, garanties réglementaires, coûts commerciaux, incidence de la TVA et marge bénéficiaire. L'observation montre que, à un moment donné, et pour un produit immobilier donné, le coefficient K est assez homogène dans la profession. Selon la conjoncture il varie entre 1,65 et 1,90³. Les opérateurs qui s'écarteraient trop des valeurs du moment seraient soit asphyxiés faute de rentabilité s'ils tirent trop bas, soit exclus de la compétition pour le foncier s'ils tirent trop haut.

Cette formule simplifiée est celle qui est, explicitement ou non, au cœur de la formulation du compte à rebours maintes fois décrit et aboutissant à l'offre de prix d'achat d'un promoteur auprès d'un propriétaire foncier. Le promoteur, en fonction du site et de la conjoncture immobilière se fait en pre-

mier lieu une idée du prix auquel il escompte vendre les lots terminés (c'est-à-dire une étude de marché), ce qui détermine P .

De même, se fondant à ce stade sur son expérience, en fonction des caractéristiques de l'immeuble qu'il se propose de construire, il estime provisoirement (c'est-à-dire avant études détaillées) le coût de construction, ce qui détermine C .

L'offre T qu'il va faire dans le mécanisme d'enchères qui caractérise le marché foncier en zone recherchée est alors, en inversant la formule ci-dessus :

$$T = \frac{P}{K} - C$$

L'acquéreur qui l'emporte alors est le promoteur qui a fait l'appréciation la plus optimiste du marché sur lequel il va vendre et/ou estimé au plus bas le coût de construction.

Que se passe-t-il dans ce schéma si une règle extérieure impose aux acteurs de cette négociation que le prix de vente final ne dépasse pas une certaine valeur P' inférieure à P ?

L'immeuble à construire restant identique, le coût de construction C est inchangé et alors le promoteur est conduit à proposer un prix T' :

$$T' = \frac{P'}{K} - C$$

et l'incidence sur le prix du terrain est :

$$T-T' = \frac{P-P'}{K}$$

La figure 2 montre comment, selon ce mécanisme, évoluent les différents postes

du prix de revient du même programme que celui décrit à la figure 1 dans l'hypothèse où la baisse de prix imposée est de 10 % (ou $P'=0,9P$).

Figure 2

On peut voir alors la traduction pratique des calculs proposés plus haut : le coût de construction est inchangé (il s'agit toujours du même objet immobilier construit par les mêmes entreprises); les postes de charges complémentaires ont tous diminué de 10 % puisqu'ils varient comme le chiffre d'affaires ; le reste de l'écart de prix s'est répercuté sur le prix négocié pour le terrain qui se trouve alors abaissé de 30 %. Ainsi, la baisse imposée du prix final s'est principalement, mais pas exclusivement, répercutée sur le détenteur du foncier.

Dans cette approche économique, et sur cet exemple, la pratique des prix maîtrisés paraît bien atteindre les buts de ceux qui en ont pris l'initiative : produire en zone tendue des logements à un prix inférieur à celui qui résulterait d'un libre jeu du marché, atteindre ce but sans reposer sur des aides publiques, que ce soit aux acquéreurs ou aux producteurs, *in fine* faire porter l'effort sur le détenteur du foncier perçu comme bénéficiaire d'un enrichissement sans cause.

Reste à voir si cette performance, plutôt réussie dans l'exemple ci-dessus, correspondant à un cas réel en région parisienne, peut effectivement se retrouver dans des circonstances différentes et notamment si elle n'est pas susceptible d'entraîner des positions de rétention foncière, les propriétaires perdant l'intérêt à vendre les terrains qu'ils détiennent. Pour l'approcher, on se propose de mesurer l'effort relatif imposé au détenteur du foncier traduit, avec les notations utilisées plus haut, par l'expression :

$$\frac{T-T'}{T}$$

On doit aussi prendre en considération le niveau de baisse que les élus prescripteurs entendent obtenir sur le prix final et due nous désignons par α . Dans l'exemple vu ci-dessus $\alpha=0,1$ ou 10 %.

En reprenant les expressions précédentes on a :

$$\frac{T-T'}{T} = \frac{P-P'}{KT} = \frac{P}{T} \times \frac{\alpha}{K}$$

K est à un moment donné à peu près une constante. Remarquons également →

³ Ces valeurs s'entendent pour une TVA à 20 %. Dans les cas de TVA réduite mentionnés à la note précédente, le coefficient K est mécaniquement réduit de 0,145.

→ que le rapport P/T , plus généralement exprimé par son inverse T/P caractérise le niveau de tension du marché immobilier, puisqu'il exprime le poids du terrain dans le total du produit immobilier fini. Plus la zone est chère, plus T/P est élevé. Les niveaux les plus faibles observés en zone de faibles prix immobiliers sont d'environ 8 % (0,08) et les plus élevés, par exemple à Paris, autour de 50 % (0,5).

Le tableau permet de repérer trois plages distinctes, différant selon leur niveau de faisabilité.

Celle qui est teintée en rouge est celle pour laquelle le rapport $T-T'/T$ est supérieur à 1, ce qui veut dire que la diminution de prix appliquée au foncier dépasserait la totalité de sa valeur. C'est évidemment une impossibilité. On remarque que cette plage correspond à la fois aux zones les moins chères (celles où T/P est faible) et aux plus fort niveaux d'ambition quant à l'abaissement à atteindre sur le prix final. Ça n'est justement pas là où est ressentie la nécessité des pratiques de prix maîtrisés.

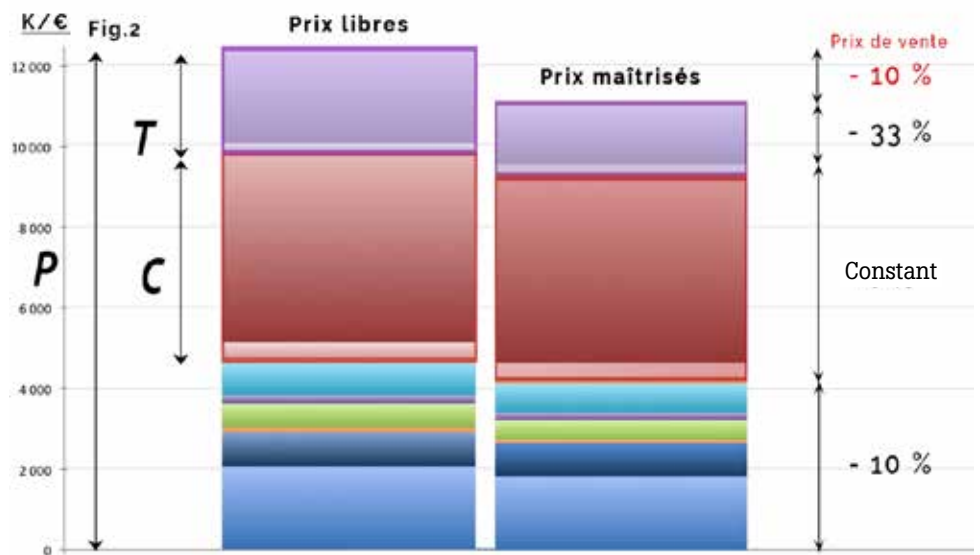
Celle qui est teintée en vert pour laquelle le rapport $T-T'/T$ est inférieur à 0,5, seuil vraisemblable d'acceptabilité pour les propriétaires fonciers. On peut en effet imaginer que l'abattement ainsi imposé au prix foncier corresponde en ordre de grandeur à l'accroissement que lui a conféré la montée des prix immobiliers des 15 dernières années, et que le montant réduit reste motivant pour le vendeur. Cette plage correspond aux zones les plus chères et elle y permet de forts niveaux d'ambition (des valeurs élevées de α) quant à l'abaissement du prix final. C'est là que la pratique des prix maîtrisés trouve le mieux son application et également là où elle est la plus ressentie comme nécessaire.

Celle qui est teintée en orange, de prix intermédiaires, est celle où l'acceptabilité est plus incertaine.

De l'analyse ci-dessus, il ressort qu'on peut tirer quelques conclusions tranchées :

- Au plan de l'économie de la production immobilière neuve, la pratique de prix maîtrisés peut fonctionner et atteindre les buts qu'elle se fixe.
- Elle le fait en répercutant la part principale de l'effort qu'elle exige sur le vendeur du foncier.
- Elle ne peut toutefois fonctionner que dans les zones chères, ou relativement chères, et avec des ambitions d'abattement sur les prix d'autant plus mesurées que les prix sont plus modérés.

Figure 2 Passage de prix libres à prix maîtrisés sur un même site et pour un même projet.



- Elle est impossible à mettre en œuvre en zone de prix bas, par exemple si on se donnait comme objectif d'y atteindre des prix encore plus bas.
- Elle peut être dans certains cas un frein au renouvellement urbain, à l'utilisation de terrains déjà occupés mais de façon insuffisante. Elle peut en effet dégager des valeurs de foncier inférieures à la valeur d'usage et ainsi bloquer la vente.

transactions, mais l'évaluation reste à faire.

La persistance dans la durée des effets de ces pratiques est aussi un sujet d'interrogation : l'heureux acquéreur d'un bien neuf à prix inférieur à celui du marché sera porté, lorsqu'il le quittera à le vendre au mieux. La mise en œuvre des prix maîtrisés est le plus souvent accompagnée de conditions diverses mentionnées dans le titre de propriété de chaque acquéreur s'assimilant à un droit de préemption à prix plafonné au bénéfice de la collectivité locale, mais la pratique notariale apprécie de façon dubitative la portée effective de ces clauses « anti-spéculatives ». Sur ces différents points, des travaux d'expertise juridique complémentaires seraient les bienvenus. ■

L'analyse ainsi présentée s'est limitée à la phase de production neuve et au jeu des acteurs qui y sont impliqués. Elle laisse de côté la question de l'effet général sur le marché immobilier. Le fait qu'une partie de la production neuve soit mise sur le marché à prix réduit, a-t-il pour effet de « refroidir » l'ensemble du marché résidentiel ? On peut sérieusement en douter compte-tenu du poids généralement faible des transactions dans le neuf par rapport à l'ensemble des

Tableau Variations du rapport $T-T'/T$ en fonction de T/P et α K=1,78

		0,1	0,2	0,3	0,4
T/P	P/T				
0,10	10,0	0,56	1,12	1,69	2,25
0,15	6,7	0,37	0,75	1,12	1,50
0,20	5,0	0,28	0,56	0,84	1,12
0,25	4,0	0,22	0,45	0,67	0,90
0,30	3,3	0,19	0,37	0,56	0,75
0,35	2,9	0,16	0,32	0,48	0,64
0,40	2,5	0,14	0,28	0,42	0,56
0,45	2,2	0,12	0,25	0,37	0,50
0,50	2,0	0,11	0,22	0,34	0,45
0,55	1,8	0,10	0,20	0,31	0,41