



MANUSCRIT DE L'AUTEUR

Référence:

Natacha Aveline, « L'opacité de l'information foncière en France et au Japon, aspects comparés », *Japon Pluriel 2*, Picquier, Arles, 1998, p.391-396.

**NATACHA AVELINE
L'OPACITE DE L'INFORMATION FONCIERE EN FRANCE ET AU JAPON
PICQUIER , 1998**

La décennie 1985-1995 a été marquée par une remarquable convergence de cycles immobiliers dans la plupart des pays industrialisés. Durant la phase de déclin de ces cycles, le Japon et la France se sont distingués des autres pays par leur manque de transparence sur la gravité de la crise (BECHADE 1996, AVELINE 1996). La prégnance du "mythe foncier" au Japon et de celui de la "pierre refuge" en France ont incité les opérateurs à attendre de jours meilleurs en faisant le gros dos. D'où la forte réticence des institutions financières à faire état de leurs mauvaises créances, quand les chiffres n'ont pas été largement sous-estimés.

L'opacité de l'information ne limite pas toutefois à la situation des établissements financiers. Les marchés fonciers sont eux-mêmes difficiles à appréhender, en l'absence de données statistiques fiables. En effet, contrairement aux pays anglo-saxons où le degré de "financiarisation" plus avancé de l'immobilier s'accompagne d'une profusion de données de qualité, la France et le Japon partagent la particularité d'avoir développé des systèmes d'information foncière qui reposent, à l'échelle nationale, exclusivement sur des "dires d'experts".

La fausse transparence nipponne

Le Japon s'est doté d'un système de collecte nationale de statistiques foncières en 1974, date de la création de l'Agence Nationale du Territoire (ANT). Cet organisme public, sous tutelle du ministère de l'Autonomie et du ministère de la Construction, envoie chaque année près de 2000 experts dans les quatre coins de l'archipel pour évaluer les prix au premier janvier d'un échantillon de terrains situés en zone urbaine. A partir de ces estimations, qui ne concernent pas plus de 1% du total des transactions foncières (17 000 parcelles environ), sont extrapolées les valeurs des terrains résidentiels et commerciauxⁱ dans les principales villes du Japon. Depuis 1975, les collectivités locales procèdent au même type de collecte statistique au premier juillet de chaque année, si bien que le Japon dispose sur le plan national de deux types de données officielles, d'ailleurs remarquablement bien diffusées : les *chika kôji* (publication officielle

des prix fonciers) de l'ANT paraissant en mars, et les *todôfuku chika chôsa* (enquête des collectivités locales sur les prix fonciers) paraissant en septembre.

Pour estimer le prix des parcelles, les experts agréés (*kanteishi*) sont tenus d'appliquer simultanément les trois méthodes "classiques" d'évaluation rendues obligatoires par une loi de 1964, mais sont libres d'accorder plus de poids à la méthode de leur choix. Ils transmettent ensuite leurs évaluations à une commission gouvernementale ou préfectorale chargée de vérifier si ces valeurs sont "normales" (*jôka*), c'est-à-dire si elles reflètent les prix auxquels les terrains doivent être "librement vendus sur le marché foncier". Cette formulation pour le moins imprécise laisse une formidable marge de manoeuvre pour "retoucher" les expertises des *kanteishi*. Les autorités ont largement joué avec ce concept de *jôka* pour lisser le cycle foncier, évitant des dérapages trop spéculatifs au cours de la phase ascendante, et soutenant artificiellement le niveau des prix lors du retournement du marché.

C'est surtout entre 1989 et 1992 que l'usage stratégique de l'information s'est avéré le plus utile. Souvenons-nous en effet que le krach du *Kabutochô* à la fin de l'année 1989 avait été suivi de près par un effondrement du prix des *manshon*ⁱⁱ d'occasion dans la banlieue de Tôkyô, et d'une recrudescence de faillites immobilières. Tout portait donc à croire qu'un krach allait également survenir sur le marché foncier. Or, les données officielles continuaient d'afficher sereinement des hausses de prix à Tôkyô. Ce n'est qu'en mars 1992, soit deux ans après les premiers signes avérés d'une crise immobilière dans la capitale, que les statistiques publiques ont avalisé le retournement des marchés fonciers.

On comprend mieux cette stratégie "d'atterrissage en douceur" quand on prend la mesure du poids macro-économique du foncier au Japon : plusieurs taxes sur la propriété foncière et immobilière reposent indirectement sur les prix fonciers officiels, et surtout, *le tiers de l'encours total des prêts bancaires, soit l'équivalent de 7530 milliards de francs, est gagé sur des actifs fonciers*ⁱⁱⁱ. Dans ces conditions, il va sans dire que ni les pouvoirs publics, ni les établissements financiers n'ont intérêt à ce que les valeurs officielles ne fassent état de la situation réelle des marchés. Les opérateurs ne s'y trompent pas. Ils savent très bien que les chiffres officiels, notamment ceux qui concernent les terrains à usage de bureaux dans les quartiers d'affaires de Tokyo, sont très supérieurs aux valeurs réelles. Mais aucune donnée privée ne se risquerait à démentir les expertises de l'ANT. Cela permet de maintenir un certain flou sur la gravité de la crise, et sur les pertes à provisionner pour les établissements financiers.

La semi-opacité française

La France présente à bien des égards de forts contrastes avec le Japon en matière d'information foncière, bien que le principe d'évaluation des terrains soit comparable pour le seul fichier disponible au niveau national, appelé "fichier IMO".

Ces statistiques foncières sont élaborées par un service de la Direction Générale des Impôts (DGI). Elles sont collectées chaque année, depuis 1975, au moyen d'un questionnaire adressé, dans tous les départements de France métropolitaine, aux experts des services des Domaines (chargés de l'évaluation des biens en cas d'expropriation). Ces experts estiment, à partir de leur connaissance du marché, le prix maximum, minimum et dominant des terrains (équipés et non équipés) dans diverses zones au sein des agglomérations urbaines de leur département (ACOSTA 1993). Ils renvoient le questionnaire à la DGI, qui se contente de les archiver.

Contrairement au cas du Japon, ces statistiques sont très peu diffusées. Les quelques rares utilisateurs du fichier IMO sont des chercheurs qui tentent de suivre l'évolution des prix foncier à Paris ou effectuent des comparaisons entre différentes villes de province. En outre, la complexité des découpages requière une méthode de calcul explicite pour obtenir une moyenne de prix par échelon géographique^{iv}, si bien que les chiffres diffèrent sensiblement selon la méthode retenue. Alors que l'ANT publie des moyennes officielles dans différents aires géographiques pour les deux types de terrains (résidentiel et commercial), l'exploitation du fichier IMO n'aboutit qu'à une seule donnée par entité géographique -quand elle n'est pas manquante-, et sans distinction entre divers usages des sols. Mais il y a pire : depuis 1993, année où la nomenclature du fichier a changé sans souci d'harmonisation avec la série précédente, les données sur Paris sont devenues franchement fantaisistes, au point que l'on ne parvient plus à calculer la moyenne des prix fonciers sur les 20 arrondissements.

Toutefois, la France dispose d'un atout considérable. A la différence du Japon, l'enregistrement des transactions y est obligatoire. Il existe donc un "fichier immobilier", dont les notaires et l'administration fiscale détiennent une copie, où sont enregistrées *l'ensemble les transactions foncières et immobilières* (les extraits d'actes notariés) effectuées sur le territoire national, avec mention des prix de vente et des surfaces concernées. Jusqu'à présent, le secret fiscal avait

été jalousement conservé, mais certaines initiatives ont été prises récemment pour lever le voile. Plusieurs observatoires fonciers basés sur les données des directions régionales des Impôts ont vu le jour dans des grandes villes, et certaines chambres régionales de notaires (encore très peu nombreuses) assurent un suivi des transactions immobilières. A Paris par exemple, il est possible grâce à ces sources d'observer l'évolution du cycle immobilier des années 1985-1995, mais les données sur le foncier, trop récentes, n'offrent pas un tel recul.

Il faut dire que les enjeux sont bien moindres qu'au Japon. D'abord, on accorde en France plus d'importance à l'immobilier qu'au foncier (alors qu'au Japon, les bâtiments n'ont qu'une valeur infime en comparaison du terrain). Ensuite, et surtout, ni la fiscalité ni le système de crédit ne repose sur les valeurs foncières^v.

Quelles perspectives pour la connaissance des marchés ?

Pourtant, la demande de transparence tend en France à devenir de plus en plus pressante. En 1992, un projet de loi, soumis par Michel Giraud, a été déposé à l'Assemblée Nationale pour qu'une copie de chaque extrait d'acte notarié soit systématiquement adressée aux départements et aux maires des communes considérées, et pour que ces copies soient mises à la disposition du public. Ce projet n'a pas été soumis à débat, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais réglementaires, mais un récent rapport du Conseil Économique et Social sur la question foncière insiste sur la nécessité de l'adopter rapidement (DUMONT 1996).

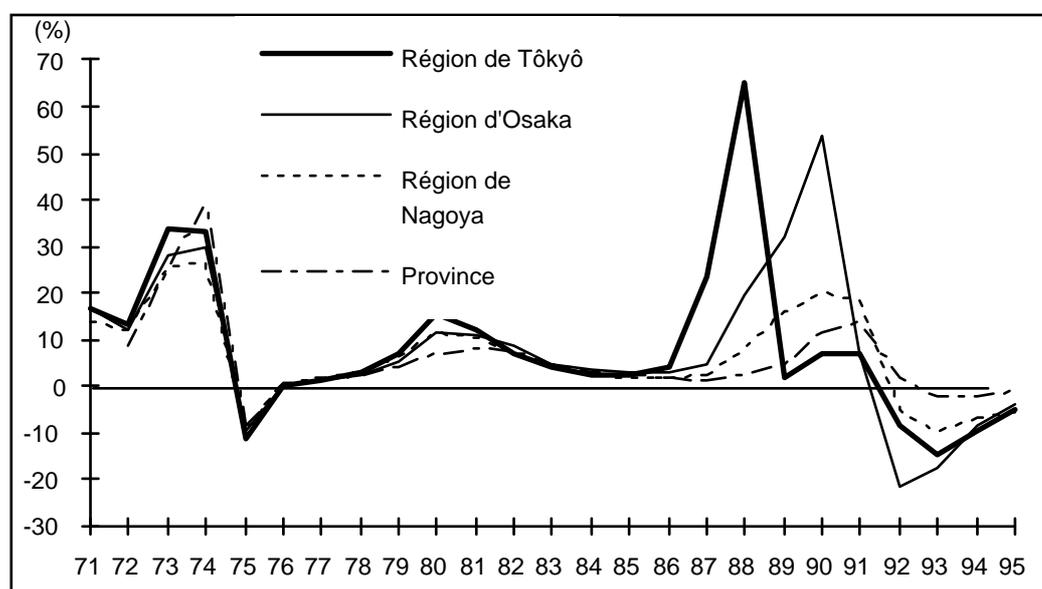
La mise en oeuvre de la loi Giraud ferait perdre au fichier IMO tout son intérêt face à des données *fiables* (les données IMO ayant tendance, à l'inverse des statistiques japonaises, à exagérer l'amplitude des cycles, cf. graphique 3) et disponibles au *niveau national* pour des biens fonciers et immobiliers *de tous usages*. Toutefois, dans l'état actuel des choses, il n'est pas permis d'espérer qu'une telle décision soit prise à court terme. L'opacité qui entoure les marchés fonciers et immobiliers devrait néanmoins quelque peu s'estomper avec la multiplication des observatoires locaux utilisant les données des notaires ou des services fiscaux.

Si la qualité de l'information foncière est donc appelée à s'améliorer en France, ce n'est vraisemblablement pas le cas au Japon. Personne, en effet, n'a semble-t-il jamais songé à remettre en cause la nature des prix officiels des

terrains. Les experts japonais soulignent avec force l'indigence des données sur la nature des parcelles et les droits qui y ont attachés, ainsi que l'archaïsme du système cadastral (COMMISSION SUR L'INFORMATION FONCIERE 1991), mais ils ne voient pas d'inconvénient à ce que les statistiques de valeurs foncières reposent sur des informations de seconde main. Pourtant, il existe également au Japon une procédure d'enregistrement des transactions -distinguant d'ailleurs le foncier de l'immobilier-, qui, bien que facultative, offre des informations sur les biens mutés, et en particulier sur leurs prix. L'exploitation statistique des registres pourrait donc être envisagée pour compléter les données officielles. On peut néanmoins douter, compte tenu des enjeux économiques et financiers de la question foncière au Japon, que les autorités accepteraient facilement de renoncer à leur main-mise sur l'information.

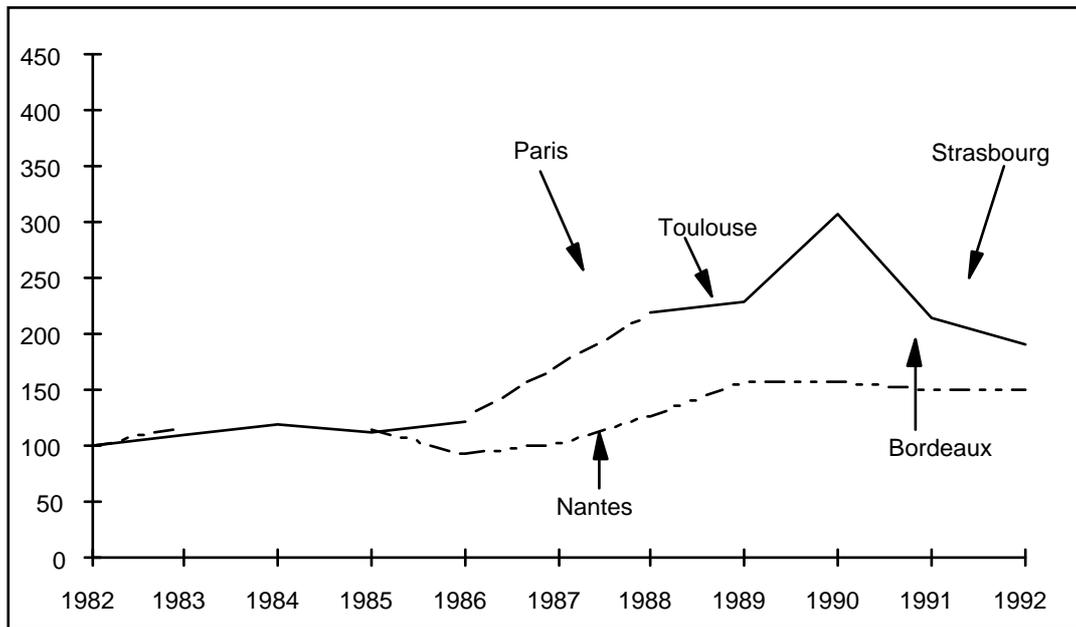
Annexes

Graphique 1. L'évolution des prix fonciers au Japon selon l'Agence Nationale du Territoire



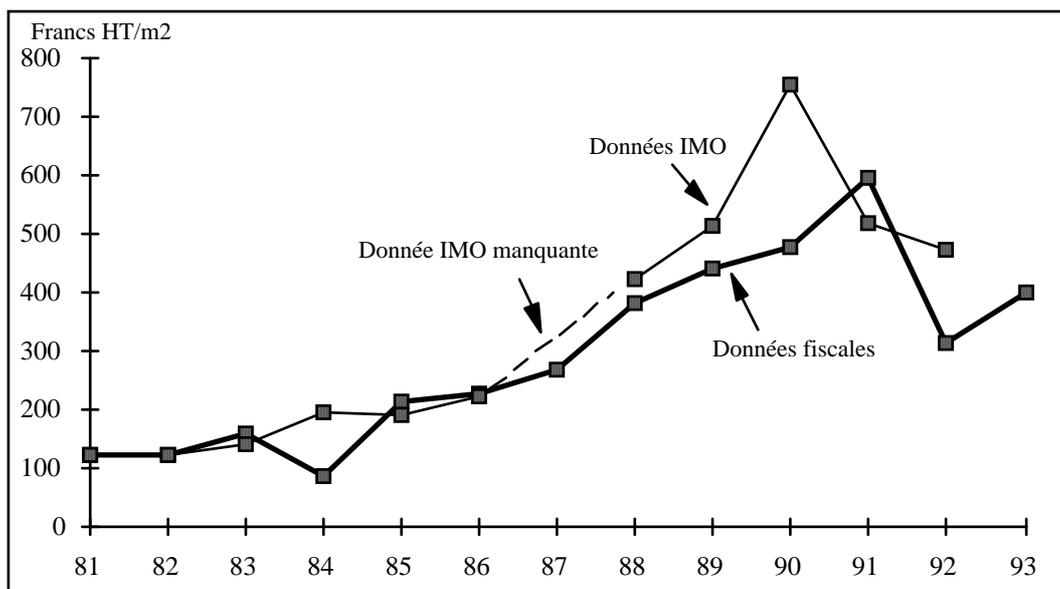
Source ANT

Graphique 2. L'évolution des prix fonciers dans différentes villes de France selon les données IMO (1982= base 100)



Source Natacha AVELINE

Graphique 3. Comparaison entre les données IMO et les données issues des extraits d'actes notariés : le cas de Toulouse



En période de relative stabilité des prix (1981-1987), l'écart entre les données du fichier IMO et celles de l'administration fiscale (considérées comme référence) est faible, mais il a tendance à s'accroître lors de fluctuations cycliques, les experts des Domaines ayant tendance à exagérer les phénomènes d'euphorie et de crise (source AVELINE, Natacha. "Le cycle foncier et immobilier à Toulouse de 1981 à 1993". Mimeo, Pir-Villes, décembre 1995)

Bibliographie

ACOSTA, Rodrigo. *Les sources statistiques disponibles pour l'étude des marchés fonciers*. Mimeo, ADEF, 1993.

AVELINE, Natacha. *La bulle foncière au Japon*. Paris, ADEF, 1995.

AVELINE, Natacha. "Japon, la gestion à haut risque de la crise immobilière". *Études foncières*, n°72, septembre 1996, pp.38-39.

BECHADE, Alain. "Esquiver ou encaisser la crise immobilière ?". *Études foncières*, n°70, mars 1996, p.4.

COMMISSION SUR L'INFORMATION FONCIERE. *Tochi ni kansuru jôhō no seibi ni tsuite* Comment améliorer l'information foncière. Mimeo, Rapport provisoire, 22 novembre 1991.

DUMONT, Jean-Louis. "La question foncière". Avis et rapports de Conseil Économique et Social, séances des 9 et 10 janvier 1996, Journal officiel de la république française, 130 p.

ⁱLes terrains "commerciaux" (*shōgyōchi*) sont destinés à la construction de bureaux et de surfaces commerciales.

ⁱⁱLes *manshon* sont des immeubles collectifs équipés du confort moderne (par opposition aux *apâto*, d'un niveau de prestations plus bas).

ⁱⁱⁱValeur 1993 donnée dans le *Mitsui Fudōsan Kanrenshū* 1995, p. 157. Les actifs fonciers ayant été considérés au Japon, jusqu'à la crise des années 90, comme des biens "sûrs", ils étaient souvent pris comme garantie pour des emprunts de natures très diverses.

^{iv}Pour chaque entité géographique, les prix sont ventilés en quatre catégories de localisation : centre-ville, banlieue industrielle, banlieue ordinaire et banlieue résidentielle. En outre, une distinction est faite entre terrains équipés et non équipés.

^vLes bases d'imposition des deux taxes frappant la propriété immobilière (taxe sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti) sont calculées à partir de valeurs locatives qui n'ont pas été réévaluées depuis les dates respectives de 1970 et 1961.