

**OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de M. Vincent Renard (séance du lundi 25 mars 2002)**

Jean BAECHLER : 1/ Vous avez signalé à propos de Hongkong que le prix du terrain comptait pour 80 % dans le prix final des logements et vous avez soutenu que cela ne pourrait durer indéfiniment. Pourquoi pas ? Dans l'élaboration d'un prix, les différents facteurs de production ont leurs prix respectifs et aucune raison ne semble empêcher que le prix d'un facteur ne représente l'essentiel, voire la totalité du prix. Lorsqu'un professeur de mathématique donne une leçon, le prix du facteur travail représente 100 % du prix de la leçon. Ces pourcentages ont bien entendu une signification économique, mais je ne vois pas en quoi il est choquant qu'un facteur occupe une place prédominante. 2/ Vous avez parlé de financiarisation, terme que l'on pourrait contester, ce qui se traduit par des cycles proprement financiers, des bulles qui éclatent et ainsi de suite. L'horizon temporel de ces phénomènes financiers est court ou moyen et tend à se raccourcir. Or le résultat physique de ces cycles, ce sont des constructions dont l'horizon temporel tend à dépasser le siècle. Ce décalage entre les horizons temporels a-t-il des conséquences repérables sur la physionomie des villes et sur la qualité de l'habiter ?

\*  
\* \*

Emmanuel LE ROY LADURIE : Il existe des pays ou des régions, telle la Corse, où les droits de propriété sont mal fixés ; tel Israël, où l'Etat possède encore 80 % de la surface, pas forcément dans les villes. Avez-vous des lumières sur la situation foncière dans ces deux zones ?

\*  
\* \*

Roland DRAGO : Il est exact qu'il y a, à propos du droit de propriété, des visions très variées : certaines, traditionnelles et d'autres, anticipatrices. On se rappelle que Tocqueville liait le droit de propriété et la liberté, considérant qu'ils allaient de pair. Les contradictions évoquées par notre communicant sont fréquentes et j'en citerai une ou deux. La propriété immobilière en France est frappée quatre fois : par l'impôt foncier, par l'IGF, par l'impôt sur les plus-values et par l'impôt sur les droits de succession. Par conséquent, il y a de fait une atteinte considérable au droit de propriété. A l'inverse, on voit que le Conseil constitutionnel, dans la décision qu'il a rendue en 1982 concernant les nationalisations, a souligné que la propriété était un droit absolu, citant l'article de la déclaration des droits de 1789, qui l'assimile au droit à l'insurrection. En Allemagne, le *Bundesverfassungsgericht*, autrement dit le Tribunal constitutionnel fédéral qui siège à Karlsruhe, s'est récemment prononcé sur le caractère confiscatoire d'un impôt, ce que la France n'oserait sans doute pas faire. Il y a du reste dans la Loi Fondamentale de 1949 (*Grundgesetz*) une expression issue du code prussien et qui est celle de « sacrifice ». La constitution allemande précise en effet que toutes les fois où un citoyen est contraint à un sacrifice, il a droit à une compensation pour ce sacrifice, sans que la nature exacte de ce dernier soit précisée. Il existe donc des imprécisions importantes sur la nature même de la propriété immobilière.

\*  
\* \*

Jacques de LAROSIERE : 1/ Ma première remarque concerne l'internationalisation du financement des logements. Ce phénomène mondial va de pair avec la libéralisation des mouvements financiers, qui se traduit notamment par l'abandon des contrôles des changes. On ne doit donc pas s'étonner que les cycles soient plus prononcés, mais aussi plus volatiles qu'ils ne l'étaient lorsque les marchés étaient protégés. Ce n'est toutefois pas en soi une mauvaise chose car il y a là la possibilité d'un apport accru de ressources. On pourrait faire une longue liste des pays dont la construction a été sensiblement accélérée par la liberté des mouvements de capitaux. 2/ Ma seconde observation tient à l'exercice du droit de propriété. Etant donné le caractère de bien social que revêt un terrain ou même un espace construit dans une agglomération, il est normal que l'Etat ou la municipalité cherche à circonscrire le droit de l'investisseur pour assurer le respect d'un certain nombre de normes permettant d'accompagner raisonnablement, socialement et esthétiquement, le développement urbain. Mais tout est une question d'équilibre. Lorsque l'Etat prétend « défendre » les locataires, comme il l'a fait en France, après la guerre, en contrôlant les loyers par la loi de 1948, on voit que le patrimoine se dégrade et que la construction nouvelle a tendance à s'étioler. De même, les contraintes qui s'exercent sur les investisseurs immobiliers, en raison de la multiplication des lois et réglementations concernant les plans d'occupation des sols et autres, constituent une entrave certaine à l'exercice du droit de propriété. Estimez-vous qu'en France, aujourd'hui, a été atteint un équilibre satisfaisant entre la régulation par les instances publiques et la liberté des investisseurs ? Trouvez-vous qu'il y a trop de liberté du côté des investisseurs ? Ou trouvez-vous au contraire que le carcan réglementaire soit trop étroit ?

\*  
\* \*

Alain BESANÇON : 1/ Le chiffre que vous avez donné – une maison sur deux sans permis de construire et sur un terrain sans titre – vaut-il pour la France ? 2/ Il m'est difficile de laisser dire qu'il n'y avait pas de droit de propriété en Russie. Certes, le souverain reste propriétaire jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, mais au cours de ce siècle se constitue un droit de propriété de type occidental, qui ne fait que se renforcer jusqu'à la révolution de 1917. Les paysans restent sans doute longtemps soumis au droit communautaire, mais lui aussi s'effrite. A la veille de 1917, la Russie disposait en fait d'un droit de propriété à l'occidentale. Celui-ci a été balayé d'un coup, tout comme la liberté, par la révolution.

\*  
\* \*

André DAMIEN : Tout d'abord une observation : vous avez parlé de la trilogie des droits qui découlent du droit de propriété, et notamment de l'*abusus* qui est surtout le droit de disposer, et non de faire ce que l'on veut, droit qui a toujours été tempéré à la fois par la théorie thomiste du droit de propriété et par la volonté des souverains. Ainsi, à Versailles n'a-t-on jamais pu construire ce que l'on voulait car le roi décidait de la hauteur, de la largeur, des matériaux, et les règles d'urbanisme étaient beaucoup plus contraignantes que celles d'aujourd'hui. Cette situation se reproduit quelque peu aujourd'hui avec l'abus de droit qui commence à poindre. Mais le problème est celui de l'indemnisation car on a affaire à une situation fort injuste. En effet, quand on est en co-visibilité d'un monument classé, on ne peut rien construire ; si l'on n'est un peu plus loin, et donc plus en co-visibilité, on peut faire à peu près ce que l'on veut.

Ma question est la suivante : l'Assemblée nationale et le Sénat, par un vote récent de la commission mixte paritaire, qui a été inclus dans la dernière loi de finances, a pratiquement dépouillé de tout pouvoir les architectes des bâtiments de France en ce qui concerne les constructions, en permettant aux maires et conseillers généraux de donner des autorisations de construire. Ne pensez-vous pas que, quelles que soient les qualités de ces élus, ils pourraient prendre des décisions beaucoup moins sages que celles des ABF ?

\*  
\* \*

Alice SAUNIER-SÉITÉ : 1/ Outre la quadruple taxation des biens immobiliers déjà évoquée par mon confrère Roland Drago, la charge qui pèse sur la propriété se traduit par des sacrifices toujours plus importants imposés aux propriétaires. Autrefois en effet, il n'y avait pas l'immersion de propriétés entières derrière des barrages, il n'y avait pas non plus de construction d'aéroports ou d'autoroutes. 2/ Ma deuxième remarque concerne le choix de certaines villes ou de certains quartiers, qui ne s'explique pas seulement par des raisons économiques. Certes on comprend pourquoi Marbella ou Saint-Tropez sont si recherchés ; les raisons climatiques y sont pour une bonne part. Mais pourquoi par exemple le quartier de Saint-Germain-des-Prés, où nous nous trouvons, est-il, à confort égal, le plus cher de Paris ? Les facteurs psychologiques, qui se fondent sur une longue histoire, jouent certainement un rôle déterminant.

\*  
\* \*

Jacques DUPÂQUIER : 1/ Le modèle économique que vous avez décrit s'applique-t-il à toutes les villes de la planète ou seulement aux villes des pays industriels ? En effet, beaucoup de villes du tiers-monde sont littéralement des cancers, où les considérations économiques ne jouent pas le rôle principal. Et même pour nos villes, qu'en est-il des banlieues ? Sur cinq Français, il y en a approximativement un qui vit à la campagne, deux qui vivent en ville et deux en banlieue. Or les banlieues ne sont pas toujours de simples excroissances des villes. Beaucoup prennent une vie propre, ce qu'attestent les problèmes qui s'y posent actuellement. 2/ N'y a-t-il pas une autorégulation du phénomène urbain ? Les mégalofoles, Sao Paolo, Mexico etc., dont on nous annonçait il y a quinze ans qu'elles dépasseraient les trente ou quarante millions d'habitants, semblent plafonner à vingt-cinq. Les inconvénients de la concentration sont en effet tels qu'ils découragent le développement. Au-delà d'une certaine concentration, les problèmes de circulation, de pollution, d'insécurité prennent le dessus. Ne pensez-vous pas que nous allons connaître un phénomène analogue à celui que les Etats-Unis ont connu durant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, à savoir un abandon des centres-villes au profit d'un nouvel habitat, puis une tardive tentative de reconquête ?

\*  
\* \*

Michel ALBERT : A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et dans le courant du XX<sup>e</sup>, on a assisté au développement d'un courant puissant qui se définissait comme un courant de socialisme urbain. Il ne s'agissait pas de préparer la révolution, mais d'améliorer le logement pour les classes populaires

et de multiplier les logements sociaux, en particulier grâce à l'acquisition par les municipalités de vastes terrains. Il résulte de cela que, dans bon nombre de pays de l'Europe du nord, une large part des logements appartiennent à la municipalité, qui les loue à tarif réduit. Nous connaissons ce phénomène en France sous la forme des HLM. On en arrive même aujourd'hui dans notre pays à l'élaboration d'une nouvelle notion qui est celle de « couverture logement universelle », à l'image de la couverture maladie universelle. Cette notion vous paraît-elle s'inscrire dans un courant international ou bien pensez-vous qu'il s'agit d'une régression du logement social visant à remplacer par l'appropriation ce qui était auparavant loué ?

\*  
\* \*

Pierre TABATONI : 1/ Le sous-développement des études des économistes dans le domaine que vous traitez devant nous est-il dû à un manque d'information ? 2/ Ma seconde question porte sur la financiarisation du développement des logements. Autant je comprends la relation que vous établissez entre cette financiarisation et les spéculations, autant je comprends mal que vous notiez que les fonds des marchés de financement sont très fractionnés et qu'il n'y a pas de vases communicants entre les capitaux pour aller sur les différents segments des marchés. Je l'admets pour les logements sociaux où prédominent les considérations d'ordre politique, mais plus difficilement pour les autres logements où les facteurs économiques – pensons aux fluctuations des taux d'intérêt – jouent un rôle déterminant.

\*  
\* \*

Marcel BOITEUX : Est-il concevable que les mégapoles de vingt-cinq millions d'habitants, évoquées par mon confrère Jacques Dupâquier, puissent se développer sur le mode concentrique ? N'est-il pas souhaitable que les villes se développent selon un plan multipolaire, auquel cas la fragmentation que vous décriviez serait une bénédiction ?

\*  
\* \*

### **Réponse :**

A Jean Baechler : Le cas de Hongkong est d'une certaine façon résolu parce qu'il y a propriété publique des sols et un système de baux généralisés. C'est ainsi que fonctionnent les systèmes matures de gestion urbaine dans une économie de marché. J'ajouterai que mon point sur la "durabilité" visait seulement à une extrapolation simple consistant à dire que si l'on passe de 10% à 80% de charge foncière en un siècle, la simple prolongation de la tendance conduit en tout état de cause à une impossibilité. A Tokyo, le coût du logement montre précisément comment un système parvient à se bloquer.

La financiarisation est un sujet que je connais peu. Je voulais simplement exprimer une inquiétude face à un phénomène qui consiste à ne plus s'intéresser à un bâtiment ou à un terrain, mais, lorsqu'il y a titrisation, à un morceau de papier, action d'une société foncière par exemple. On connaît cela en France avec la généralisation des produits fiscaux. On peut être choqué par l'expression « faire du Malraux » lorsque l'on évoque la mise en œuvre d'une politique de

restauration immobilière, devenu un "produit fiscal": on achète un appartement dans un vieil immeuble de caractère, sans le voir, sur les conseils avisés d'un notaire.

Nous vivons dans un monde dans lequel on n'ose plus se servir de l'outil de planification urbaine. On parle seulement de "projets urbains" et la flexibilité est devenue la règle.

On a assisté aussi à une hiérarchisation des marchés, en fonction de la rentabilité demandée par les investisseurs. Il existe une organisation qui fait des études sur la « rentabilité » des différentes formes d'investissement dans l'immobilier. Il apparaît que nulle part le logement ne peut concurrencer les autres usages du sol, en particulier les usages par les activités tertiaires. Dans le cadre d'une planification devenue flexible, cela signifie que l'on va vers une ville de marché ségréguée sur le plan fonctionnel. Or la gestion urbaine implique une forme de mixité, sociale et fonctionnelle, mais cette dernière a un coût.

La titrisation est encore embryonnaire en France, mais l'exemple américain n'est pas encourageant tant il a peu manifesté sa capacité à équilibrer les effets induits avec la maîtrise sur le territoire urbain.

A Emmanuel Le Roy Ladurie : La Corse présente un système foncier très particulier. Le cadastre y est ancien et pas totalement fiable. Ne pourrait-on pas, à l'aide des photos satellite aujourd'hui si précises, refaire le cadastre corse pour y moderniser le système foncier ?

Derrière le cas complexe et historiquement difficile à traiter d'Israël se pose le problème de la propriété publique foncière, qui n'est bien sûr ici qu'un aspect très limité du problème. Celle-ci peut être à la fois la meilleure et la pire des choses. Elle est la source de mécanismes de corruption importants et ne fonctionne bien que dans des contextes, tels que ceux de l'Europe du nord, où elle est soumise à un ensemble de règles déontologiques et économiques contraignantes.

A Roland Drago : L'attitude française face au droit de propriété et à la fiscalité est légèrement schizophrénique. Elle consiste d'un côté à réaffirmer solennellement des principes "intangibles" et d'un autre à vider largement le contenu du droit de propriété par une surabondance de textes.

La fiscalité écrase-t-elle le foncier et l'immobilier ? L'OCDE a étudié la question et montré que la propriété immobilière en France était taxée globalement à un niveau du même ordre que la moyenne de nos voisins européens. La caractéristique de notre système foncier serait plutôt sa complexité, et elle perd son efficacité par une superposition de textes à objectifs spécifiques, parfois conjoncturels.

On peut sur ce point signaler une décision curieuse du Conseil Constitutionnel qui, à propos de la taxe d'"inhabitation" qui frappe les appartements vides, non loués, a conclu que l'on pouvait échapper à l'impôt si l'appartement en question, mis en location au prix du marché, ne trouvait pas preneur. Il y a là une conception singulière de l'économie de marché.

A Jacques de Larosière : La libéralisation des mouvements financiers a incontestablement accru les montants disponibles pour le financement du logement. Mais on observe aussi une sélectivité géographique et économique, où des modes conjoncturelles, comme la recherche de rendement à court terme, peuvent diverger d'avec les besoins à long terme en logements. Par exemple, au début des années 1990, des architectes de nombreux pays débarquaient à Berlin en pensant découvrir un nouvel Eldorado à construire. Or la population de la ville de Berlin diminuant, il y a une certaine volatilité qui conduit à des trous : les habitants de Berlin préfèrent habiter dans le Land de Brandebourg et les industries de haute technologie préfèrent s'installer ailleurs. Les incitations manquent et la ville est pour une part en friches...

En ce qui concerne l'équilibre entre la liberté des investisseurs et le poids des contraintes réglementaires, on peut penser surtout qu'il y a une certaine inadéquation et inefficacité de règles accumulées sans que leur cohérence et leur efficacité soit toujours évaluées avec rigueur. Le risque est peut être celui d'un droit

" biodégradable", que l'on oublie d'appliquer lorsqu'il contrarie trop les marchés. Quant à la loi de 1948, c'était en fait une loi de libération des loyers, par rapport à une loi d'avant-guerre qui les

avait bloqués strictement. Malheureusement, son évolution et ses effets à long terme ont été à l'inverse des intentions d'origine.

A Alain Besançon : Je parlais en effet de l'ensemble des pays et non de la France seule lorsque je disais que la moitié de la construction nouvelle, environ, s'effectuait sur des terrains sans titre. Ceci dit, en France, chaque année quelques dizaines de milliers d'hectares deviennent des "biens vacants et sans maître", abandonnés, sans utilisation, et pour lesquels l'impôt n'est plus payé. Il suffirait que des gens aillent s'y installer et, après trente ans, par la prescription acquisitive, ils en deviendraient propriétaires...

Sur le droit de propriété en Russie, une certaine forme de droit de propriété sur la terre s'était en effet développé au XIX<sup>e</sup> siècle, mais il me semble que la réforme "Stolypine" n'était pas encore arrivée à son terme lors de la révolution de 1917. D'autre part, les lancinants débats sur le Livre Foncier ont été marqués par d'impressionnants blocages en ce qui concerne la terre agricole. Le code foncier a été approuvé au début du mois de Mars, mais la terre agricole en a été exclue. Michelet écrivait déjà il y a 160 que les Russes avaient horreur de la propriété et il pensait alors à la terre agricole.

A André Damien : Je crois qu'il y a une certaine dérive dans l'idée que la plus-value appartient au propriétaire, qui n'y est pour rien. Et si l'on choisit d'indemniser la contrainte, comment calculer cette indemnisation? Dans des marchés très volatils, à partir de quel prix de référence considère-t-on que quelqu'un est spolié ou, au contraire, qu'il y a enrichissement sans cause?

Sur les valorisations à long terme, nous ne disposons pas d'un outil permettant de récupérer les plus-values et je ne crois pas que la taxation des plus-values réalisées soit la bonne méthode. La méthode allemande, appelée *Sanierung*, admet que, d'une part, il y a participation du propriétaire et de la collectivité et que, d'autre part, si, à terme, le bien a doublé ou triplé de valeur, il y a un contrat qui permet des récupérations à long terme.

C'est, en Europe, la France qui accorde le plus de pouvoirs d'urbanisme aux élus. Cela résulte d'une configuration dans laquelle l'Etat a exercé l'essentiel des pouvoirs pendant très longtemps et les villes tardent un peu à se doter de services propres. La gratuité des services de l'Etat n'y est sans doute pas pour rien.

Sur le point précis du rôle des Architectes des Bâtiments de France, peut-être n'avons nous pas encore trouvé le point d'équilibre entre le pouvoir important, jugé par beaucoup excessif, dont ils disposaient avant la décentralisation, et la très grande marge de liberté dont disposent aujourd'hui des élus qui n'ont pas toujours compétence et goût en matière d'architecture et de patrimoine.

A Alice Saunier-Séité : Vous évoquiez le sacrifice des propriétaires. Je ne crois pas, comme je l'ai déjà indiqué précédemment, que les propriétaires fonciers et immobiliers soient particulièrement écrasés par l'impôt, par exemple dans le contexte européen. Par contre, on peut dire qu'ils sont taxés d'une façon complexe et difficile à comprendre, tant sur le mode de calcul de l'impôt que sur l'utilisation qui en est faite. Par contre, il se peut que désormais ils puissent être "punis" par les marchés parce que les villes ne se remplissent plus et que les prix n'augmentent plus, contrairement à une évolution à laquelle on s'était habitué.

Et en effet, comme le soulignait déjà Maurice Halbwachs il y a un siècle, les facteurs psychosociologiques jouent un rôle important dans la formation des valeurs foncières et immobilières, que l'on peut d'ailleurs rapprocher du comportement mimétique des investisseurs immobiliers.

A Jacques Dupâquier : Le phénomène de la "ville à trous" ne frappe pas seulement les pays développés, il frappe aussi les pays à moindre niveau de développement. La ville de Saint-Pétersbourg possède par exemple une vaste ceinture industrielle pratiquement abandonnée. Ciudad Bolivar, non loin de Bogota, est séparée de la ville centre par un vide important. Le problème de la réurbanisation nécessaires des zones industrielles n'est pas un phénomène limité à la Ruhr et à la Lorraine.

Va-t-on vers l'effondrement des centres ? Des signaux contradictoires rendent difficile de répondre à cette question. L'exemple de Santiago du Chili n'est peut-être pas transposable. Il y a là une zone péricentrale, appelée Centro Poniente, qui depuis dix ans est dans une spirale de déclin en dépit de son excellente localisation, tandis que s'étend toujours plus en périphérie le quartier " Los Andes" occupé par les ménages à revenu élevé. Comment vont se redévelopper les grandes villes de l'ancienne Allemagne de l' Est?

A Michel Albert : Sur la question du logement social, on peut penser qu'il serait nécessaire de remettre à plat l' ensemble du dossier, de reprendre la réflexion sur la fonction sociale de la propriété, tel que cela avait été fait il y a trente-quarante ans avec la municipalisation des sols et les travaux du Club Jean Moulin.

Le système HLM a peut être trouvé ses limites dans sa structure actuelle, en participant parfois à l'exclusion., et on peut rappeler ici l'importance de ce qu'on appelle pudiquement le " logement social de fait". On peut d'ailleurs être choqué que la rentabilité la plus élevée d'un investissement immobilier consiste à acheter un immeuble particulièrement dégradé et à le louer dans des conditions très précaires à des ménages à faibles revenus.

A Pierre Tabatoni : En effet le travail d'économie empirique sur les sujets qui nous intéressent est largement sous-développé. Les cycles sont sans doute aggravés par le fait de cette relative opacité des marchés. Le Ministère des Finances n'y est d'ailleurs pas totalement étranger : s'il dispose de données fiables, celles-ci ne sont guère faciles à traiter statistiquement, et elles ne sont pas disponibles pour le public. C'est en fait grâce aux notaires que les choses avancent. Il serait bon qu'à l'inverse du Japon dans les années 90 nous disposions des informations nécessaires pour pouvoir décrypter en temps réel l'évolution des marchés.

A Marcel Boiteux : Je ne sais si la fragmentation que j'ai évoquée est un bienfait. J'ai pu constater, dans plusieurs contextes différents, qu'elle posait beaucoup plus de problèmes qu'elle n'en résolvait . Cette fragmentation subie, résultat des évolutions économiques , n'a que peu à voir avec les fragmentations volontaires, telles qu'elles ont été mises en œuvre de façon stratégique, par exemple en France avec la politique des villes nouvelles. C'est un enjeu considérable pour la "gouvernance urbaine".