



HAL
open science

Des inégalités à tous les étages

Pierre Madec

► **To cite this version:**

Pierre Madec. Des inégalités à tous les étages. Revue Projet, 2018, 3 (364), pp.66 - 76.
10.3917/pro.364.0066 . hal-03471619

HAL Id: hal-03471619

<https://sciencespo.hal.science/hal-03471619>

Submitted on 8 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Des inégalités à tous les étages

Pierre Madec est économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Depuis le début des années 2000, les prix de l'immobilier ont plus que doublé dans certaines zones très attractives en France. Quand certains semblent s'enrichir sans cause, pour d'autres, se loger devient un luxe. Que peuvent les politiques publiques face à ces inégalités croissantes ?

Jusqu'en 2000, en France métropolitaine, les prix de l'immobilier ont évolué à peu près au même rythme que le revenu disponible des ménages. Entre 1960 et 2000, non corrigés de l'inflation, tous deux ont été multipliés par 30. Depuis lors, les prix immobiliers ont plus que doublé alors que le revenu des ménages ne progressait que de 50 %. Plusieurs facteurs y contribuent. Depuis l'après-guerre, la France a connu une forte amélioration des conditions de logement, ce qui en fait aujourd'hui un des pays où le parc de logement est de meilleure qualité¹. Du fait notamment de normes plus strictes, les prix de la construction ont crû de façon régulière. Enfin, la métropolisation de l'économie, au détriment des communes rurales, explique en partie le creusement progressif des écarts de prix entre zones².

1. En 1954, seules 10,4 % des résidences principales comptaient une baignoire ou une douche et 26,6 % comportaient au moins un W.-C. En 2002, plus de 98 % des logements en étaient équipés.

2. Cf. François Cusin, « Les prix immobiliers dans les métropoles françaises. Un révélateur de la pénurie de logements ? », *Débats et politiques/Revue de l'OFCE*, n° 128, 2013, pp. 123-162.

Mais tous ces facteurs ne suffisent pas à justifier la déconnexion entre revenus et prix de l'immobilier depuis 2000.

L'analyse du patrimoine des ménages permet de comprendre en partie ces évolutions. Si on le divise entre le logement (le bâti) et le foncier (le terrain), on constate que la part du foncier – c'est-à-dire la part de la valorisation de la localisation du logement, et non du logement lui-même – a fortement augmenté à partir de 1999. De moins de 30 % du patrimoine immobilier total des ménages entre 1978 et 1998, elle a atteint 54 % en 2007-2008. Si elle a légèrement diminué sous l'effet de la crise, elle restait en 2016 supérieure de 16 points à sa moyenne de longue période (45 % en 2016). L'étude du foncier est complexe, faute de base de données permettant de comparer l'évolution des prix des terrains à un niveau territorial fin et sur longue période³. Malgré tout, les chiffres de l'emballement sont sans appel. Si la part du foncier était restée stable sur longue période, ce sont plus de 1 800 milliards d'euros qui n'auraient pas abondé le patrimoine des ménages. Sans fournir une mesure exacte de la « bulle » foncière, ce chiffre souligne l'ampleur des enjeux.

UN ENRICHISSEMENT SANS CAUSE ?

Les prix n'ont évidemment pas connu partout la même trajectoire. Entre 2000 et mi 2017, ceux des appartements ont été multipliés par plus de 3,2 à Paris et dans l'agglomération lyonnaise, par 2,4 dans l'agglomération marseillaise, par 2,7 en petite couronne parisienne, par 2,2 en grande couronne et par 2,5 dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Ces évolutions différenciées ont des explications multiples⁴.

La population a tendance à se localiser en fonction de l'attractivité des territoires, au sens large (emploi, commerce, culture, éducation...). Si ces territoires ne peuvent pas accroître leur offre de logement à due proportion, un déséquilibre se crée qui tend à accroître les prix. L'incapacité à ajuster l'offre de logement tient à de nombreux facteurs, à commencer par le temps nécessaire pour développer de

3. Le prix du foncier résulte d'un calcul en trois temps : détermination du prix de sortie espéré, estimation des coûts de construction, déduction du montant maximal de charge foncière acceptable. Cette méthode du compte à rebours rend certes l'observation de la valorisation des terrains tautologique, mais elle permet tout de même d'isoler une partie du problème.

4. Sources : Chambre des notaires de Paris (pour l'Île-de-France) et base de données notariales Perval-Min.not (pour la province), Insee.

nouveaux logements. Mais aussi la disponibilité foncière : il est souvent complexe de libérer massivement le foncier nécessaire, notamment les terrains privés. Une observation à relativiser, malgré tout : l'idée s'est répandue qu'il était quasiment impossible de produire du logement neuf à Paris, ce qui, associé à la forte attractivité de la capitale, entretiendrait la hausse des prix. Or, s'il est vrai que la ville de Paris dispose de faibles réserves foncières, Paris comptant plus de 21 000 habitants au km² (la classant en ce sens devant Tokyo ou New York), certains arbitrages politiques ont aggravé cette pénurie structurelle : entre 2000 et 2010, plus de 1,3 million de m² de bureaux ont été construits. Le foncier n'a clairement pas freiné cette production. Sur la même période, 1,6 million de m² de logements ont été construits, soit près de 30 000 logements supplémentaires.

Si l'objectif de développer l'activité économique peut se comprendre, les choix d'aménagement et l'accent mis sur l'hyper métropolisation ne sont pas sans conséquences : renforcer l'attractivité de certains territoires et la pénurie de foncier entretient, *in fine*, la hausse des prix. Ce diagnostic est d'autant plus vrai à Paris que la mue vers une gestion métropolitaine des problèmes de logement y a été tardive, au contraire des agglomérations lyonnaise ou lilloise, par exemple. Dès lors, l'enrichissement des propriétaires parisiens est-il « sans cause » ? L'aménagement du territoire résulte de choix politiques dont les Parisiens sont, théoriquement, les initiateurs au travers de leur vote. L'attractivité économique, exprimée par l'offre de transports ou de services publics, par exemple, résulte pour partie des choix d'investissement au niveau local – faits, pour certains, il y a très longtemps –, mais ils s'appuient également sur les impôts acquittés par les habitants du territoire. Les propriétaires récolteraient ainsi les fruits des choix effectués par eux-mêmes ou leurs aînés.

Malgré tout, les exemples ne manquent pas pour contredire cette plaidoirie. Ainsi, la décision d'implantation des gares du Grand Paris Express, qui n'était guère liée aux décisions des habitants, a un impact important sur les prix immobiliers en petite et grande couronnes. À Bordeaux, l'arrivée de la ligne à grande vitesse a entraîné une hausse inédite des prix. Or les Bordelais n'ont financé qu'à la marge cette opération, dont les propriétaires profitent aujourd'hui pleinement avec l'explosion du marché immobilier.

Volumes de construction, rareté relative du foncier, attractivité et composition sociodémographique des territoires... : tous ces facteurs

qui contribuent à l'accroissement des prix dans les zones tendues sont largement indépendants de l'action ou de la volonté des ménages qui y résident. Mais cette hausse contribue à leur enrichissement. Si ces dynamiques n'engendraient que des gagnants, elles ne poseraient pas de problème en soi. Mais elles ont pour conséquence d'exclure encore un peu plus les *outsiders* (jeunes, locataires, précaires...) sur le marché du logement. Des disparités qui préparent et renforcent celles de demain.

DES INÉGALITÉS HÉRÉDITAIRES

Faut-il considérer la dynamique des prix immobiliers comme un facteur d'accroissement des inégalités ? Le débat divise les économistes. Dans *Le capital au XXI^e siècle* (Seuil, 2013), Thomas Piketty soutient que les inégalités de patrimoine ont fortement crû depuis le début du siècle et que cette dynamique tient beaucoup, en France, aux prix de l'immobilier. D'autres soulignent que c'est la hausse des loyers qui importe : pour un grand nombre de propriétaires, seule compte la valeur d'usage du bien qu'ils occupent. Pour bénéficier de l'augmentation de la valeur de leur bien, il faut en effet qu'ils le vendent – et le quittent s'ils l'occupent. Leurs héritiers, qui ont eux aussi un besoin de logement (dont la valeur se mesure plus en m² qu'en euros), ne voient pas leur bien-être amélioré par la hausse de la valeur de leur héritage. Pour qu'il y ait un effet positif sur le bien-être des propriétaires, dont la majorité occupent leur logement, il faut qu'ils émigrent de zones de prix élevés vers une zone de prix faibles : de Paris vers la province ou des métropoles vers les zones rurales. C'est pourquoi les loyers offrent un meilleur indicateur de l'évolution du bien-être relatif des ménages. Comme ils ont à peu près évolué comme le revenu des ménages, la hausse des inégalités serait plus faible que celle mesurée à partir de la valeur des patrimoines. Pour autant, la forte croissance des prix dans les zones tendues a indéniablement accru les inégalités potentielles de patrimoine, qui se transmettent bien plus aisément entre générations que les inégalités de revenus⁵. En 2015, 91 % du patrimoine brut des ménages était constitué d'immobilier. Alors qu'en 1998, 58,5 % des ménages déte-

5. Voir notamment Guillaume Allègre et Xavier Timbeau, « Le capital-logement ne contribue-t-il vraiment pas aux inégalités ? Réponse à O. Bonnet, P.-H. Bono, G. Chapelle et É. Wasmer (2014) », *Revue de l'OFCE*, n° 137, 2015, pp. 83-95.

naient au moins un bien immobilier (53,3 % au titre de la résidence principale), en 2015, cette part s'établissait à 62,7 % (58,9 % au titre de la résidence principale). En vingt ans, le patrimoine brut moyen des 10 % des ménages les plus riches a progressé de 700 000 à 1,2 million d'euros actuels. Celui des 50 % les moins fortunés est lui passé de 18 000 à 45 000 euros (Enquêtes patrimoine, Insee). L'évolution des prix immobiliers n'y est évidemment pas étrangère. Cette « captation » du patrimoine par les ménages les plus aisés a évidemment pour effet d'accroître les barrières à l'entrée pour les ménages les plus modestes.

Ces dernières années, l'assouplissement des conditions de crédit a certes permis de soutenir la solvabilité d'autres ménages et de maintenir ainsi des niveaux de transactions dans l'ancien et dans le neuf tout à fait convenables. Un phénomène plus ancien explique la relative stagnation de la part des accédants à la propriété : la paupérisation des locataires. Restent ainsi sur le bord de la route de l'accession les ménages que même l'assouplissement des conditions d'emprunt et l'érosion des prix dans certains territoires n'ont pas réussi à rendre solvables. Là où les prix sont les plus dynamiques, ils n'ont plus aucune chance d'accéder à la propriété. Si la tension à l'acquisition venait à se transmettre au marché locatif privé ou si l'offre de logement à vocation sociale venait à se tarir, ces ménages se verraient, et c'est déjà le cas, contraints d'aller vivre plus loin des centres-villes et des bassins d'emploi – conduisant au phénomène de gentrification, bien connu des sociologues urbains. Les inégalités territoriales viennent alors s'ajouter aux inégalités de patrimoine entretenues par l'accroissement des prix immobiliers.

Par ailleurs, les inégalités entre générations ne sont pas réservées au marché de l'accession. Au sein du marché locatif, elles s'accroissent entre les ménages arrivés sur le marché il y a longtemps et les *outsiders* d'aujourd'hui. Pour un ménage jeune ou fragile, il était plus aisé d'entrer dans le parc locatif social ou privé il y a trente ans qu'aujourd'hui. Et ces inégalités inter-temporelles ont de réelles répercussions. Sur le marché privé, les locataires présents depuis longtemps dans leur logement ont un loyer bien inférieur à celui acquitté par les nouveaux arrivants. Dans le parc social, du fait de la cherté des prix, la mobilité se fait plus rare et l'entrée de nouveaux ménages plus complexe.

POUR DES POLITIQUES PUBLIQUES PLUS ÉGALITAIRES

L'enrichissement de certains territoires au détriment d'autres, des générations anciennes vis-à-vis des plus jeunes, l'exclusion d'une part significative des ménages du marché du logement sont autant de défis auxquels doivent répondre les pouvoirs publics. Et les outils pour ce faire existent.

Les aides à la personne (communément appelées « APL », aides personnalisées au logement) dont l'objectif initial était de réduire la dépense en logement des ménages les plus modestes, subissent depuis le début des années 2000 d'importantes restrictions budgétaires qui érodent leur efficacité. Pourtant, ces allocations demeurent parmi les prestations sociales les plus redistributives du système français et leur impact sur le taux d'effort (la part des ressources d'un

*Les APL
représentent
plus de 20 % du
niveau de vie
des 10 % des
ménages les
plus pauvres.*

ménage consacrée au logement) n'est plus à démontrer⁶. Les APL – dont le montant pour une personne seule est plafonné entre 241 euros et 295 euros selon les zones géographiques – bénéficient aux personnes seules gagnant moins de 1 100 euros net. Pour une famille avec deux enfants, ce seuil est de 1,9 Smic. Sur les 6,5 millions d'allocataires, les trois quarts ont un niveau de vie inférieur à 1 330 euros par mois. Les APL représentent ainsi plus de 20 % du niveau de vie des 10 % des ménages les plus pauvres : elles contribuent

à la réduction des inégalités de niveau de vie à hauteur de 20 %. Une réforme serait nécessaire pour mieux prendre en compte les évolutions de loyers récentes, mais elle demandera un effort budgétaire significatif⁷.

Sur le marché locatif privé, la mesure d'encadrement de l'évolution des loyers prise en juillet 2012 commence à porter ses fruits dans les zones tendues, où les hausses enregistrées lors des changements de locataires se tassent. Si l'encadrement proposé dans la loi Alur de 2014 (loi « pour l'accès au logement et un urbanisme rénové »), annulé par les tribunaux administratifs de Paris et de Lille, est réellement mis en place, c'est-à-dire si celui-ci se voit appli-

6. Voir notamment P. Madec, « Les aides personnelles au cœur de la politique du logement en France », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2016, pp. 91-112.

7. Concernant la critique relative au caractère inflationniste des APL, voir notamment : André Costa, Jean Duchatelet *et al.*, « L'effet inflationniste des APL sur les loyers : les risques d'une fausse piste », *Terra Nova, Note*, 14/12/017.

quer à l'ensemble des agglomérations concernées et non aux seules communes volontaires, les écarts de loyers entre les locataires présents depuis longtemps et les *outsiders* ou les mobiles pourraient se réduire. Néanmoins, ni l'une ni l'autre de ces mesures n'est à même de réduire les divergences entre territoires. Pour pallier la cherté du parc locatif privé, qui n'est plus en capacité d'accueillir les ménages les plus fragiles, il n'existe pas d'autre moyen que d'intensifier l'offre de logements sociaux dans les zones les plus tendues.

Le développement d'une offre locative privée mieux régulée devrait également constituer un objectif des pouvoirs publics à moyen terme. Or les mesures fiscales mises en place récemment sont loin d'y inciter⁸. Et dans les zones les plus chères, cette offre privée a tendance à se réduire en faveur de l'accession à la propriété ou du conventionnement en logements sociaux, ce qui contribue à tendre encore plus un marché déjà inaccessible pour beaucoup.

Une réforme d'ampleur de la fiscalité du logement est également souhaitable. Celle-ci incite aujourd'hui largement à la détention, voire à la rétention, de foncier comme de bâti dans les zones les plus tendues. En 2016, les prélèvements liés au logement s'élevaient à 68 milliards d'euros, soit près de 3 points de produit intérieur brut (contre moins de 2 points pour l'ensemble des aides au logement). Sur ce montant, deux tiers visent à taxer la détention de foncier ou de bâti (notamment la taxe foncière) et un tiers les mutations (droits de mutation à titre onéreux ou « DMTO », imposition des plus-values) ou l'investissement (TVA, taxe d'urbanisme...). La fiscalité pesant sur les mutations et l'investissement constitue de fait un frein important à la mobilité résidentielle puisqu'elle taxe les transactions et la production neuve. En outre, elle est pour partie dégressive avec la durée de détention. Ainsi, la plus-value immobilière est soumise forfaitairement à l'impôt sur le revenu (au taux de 19 %), mais les ménages en sont totalement exonérés au-delà de 22 ans de détention de leur bien immobilier. Parallèlement, une grande partie de la taxation sur la détention de logement ou de bâti repose sur une taxe foncière (plus de 20 milliards d'euros) largement déconnectée des réalités des marchés du logement. Alors que près de la moitié des

8. Le gouvernement a fait le choix de différencier davantage la taxation des patrimoines immobilier et mobilier : mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique sur l'ensemble des revenus du capital mobilier (alors que les revenus fonciers restent imposés *via* l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée) et concentration de l'impôt de solidarité sur la fortune sur le seul patrimoine immobilier.

SORTIR LE FONCIER DES LOGIQUES DE MARCHÉ

Audrey Linkenheld est conseillère municipale déléguée à la mixité et à l'innovation sociale à la mairie de Lille.

Jusqu'au début des années 2000, Lille restait une ville bon marché. Mais avec la montée des prix et l'hyper dynamisme du marché locatif étudiant, le parc de logements a évolué. La division d'immeubles, la réduction des logements vacants et la production de petits appartements ont contribué à tendre le marché. Face à la montée des prix, les sorties du logement social ont ralenti, réduisant la capacité de loger de nouveaux ménages dans les logements sociaux. Pour les familles modestes, il est devenu de plus en plus difficile de se loger à Lille.

Soucieuse de préserver son modèle de mixité et d'ouverture à tous, la ville de Lille a, dès 2008, doublé la production de logements neufs, en veillant à ce que 45 % d'entre eux restent abordables¹. Pour ce faire, elle a dynamisé la production de logement social, tout en développant une accession sociale à la propriété. Mais comment préserver cette dernière des risques de spéculation immobilière ? Pour répondre à ce défi, la ville a exploré de nouvelles pistes et innové avec le « bail réel solidaire » (BRS).

Être propriétaire à moindre coût

En février 2017, un organisme de foncier solidaire (OFS) a été créé par la Fondation de Lille, la ville de Lille, la Fédération des promoteurs immobiliers et la Métropole européenne de Lille, bientôt rejointes par Action logement

1. À Lille, pour toute opération comptant au moins 17 logements, il est obligatoire de réaliser 30 % à 45 % de logements à vocation sociale.

et l'Union régionale des HLM. Une première opération de 15 logements sous bail réel solidaire est en cours de commercialisation et les travaux ont commencé. Elle s'intègre dans un projet mixte comprenant 210 logements², un hôtel, des locaux associatifs et une galerie d'art, en plein centre-ville, dans l'un des quartiers les plus valorisés de Lille. Les logements sous bail réel solidaire seront vendus à 2 100 € TTC/m² et les logements libres de cette opération au prix moyen de 4 600 €/m². Une deuxième opération de 16 logements démarrera très prochainement dans le même secteur, au même prix. À terme, les 800 logements en accession sociale de la Zac (zone d'aménagement concerté) Saint-Sauveur, toujours en centre-ville, seront très certainement réalisés dans le cadre de l'OFS, avant un déploiement assez rapide envisagé sur la ville et l'ensemble de la métropole. Mais comment permettre une accession à la propriété à 45 % du prix du marché ? Grâce à la sanctuarisation du foncier ! Cette idée s'est imposée à l'issue d'un long processus.

Dans les années 2008-2010, la ville de Lille a conduit plusieurs études³ pour comprendre la segmentation du marché immobilier, les besoins des Lillois, les phénomènes d'éviction de certaines catégories de ménages et les produits logements à développer pour y répondre. Constatant que les hausses de prix tenaient pour beaucoup à la pression sur le foncier, alors que le sol appartient en principe à la collectivité, nous avons réfléchi à la notion de « foncier d'intérêt général ». La

2. Le programme est composé de 83 logements libres, 54 logements intermédiaires, 48 logements locatifs sociaux, 10 logements en accession à prix minoré (2 800 € TTC/m²) et 15 logements en bail réel solidaire.

3. Cf. notamment CRESGE et Jean-Pierre Lévy, « Une analyse du système local de l'habitat et des chaînes de mobilités résidentielles » (étude commandée par la ville de Lille et le Gip Lille Métropole), 2009.

question de la « sanctuarisation » du foncier – pour le soustraire à la spéculation – a été analysée, en prenant notamment appui sur le modèle du « sol commun » aux Pays-Bas. Des recherches furent menées avec des avocats et des notaires sur les clauses anti-spéculatives et sur la dissociation entre foncier et bâti (rendue possible par le bail à construction, un type particulier de bail emphytéotique).

La ville de Lille était prête à s'engager financièrement dans une politique volontariste d'accession aidée à la propriété, mais elle souhaitait protéger ces logements de spéculations futures. Il s'agissait d'éviter que les bénéficiaires de l'accession aidée à la propriété accaparent en totalité une éventuelle plus-value liée à la localisation de leur logement. Or, à l'époque, les clauses anti-spéculatives ne s'appliquaient qu'au premier acquéreur. Les juristes n'identifiaient pas de possibilité d'encadrer les conditions de revente dans la durée. Le bail emphytéotique ou à construction est un système très ancien de dissociation foncière. Il permet à un propriétaire de confier l'usage de son terrain à un tiers pour une longue durée pour y édifier un immeuble, puis de le récupérer en pleine propriété à la fin du bail. Ce bail transfère l'intégralité des prérogatives du propriétaire au preneur du bail, qui est totalement libre de l'usage du bien pendant la durée du bail. Cette formule ne permet donc pas de contrôler l'usage du terrain mis à disposition. En outre, ce bail emphytéotique présente un second défaut : sa fin inéluctable. Au terme du bail, le foncier et le bâti reviennent intégralement et gratuitement au propriétaire. Le résultat est une perte de valeur très forte de l'immeuble en fin de période, le dernier acquéreur n'étant pas indemnisé pour cette perte.

Faute d'aboutir à l'accession abordable pérenne, la ville de Lille a mis en place l'accession aidée à la propriété avec les seules

clauses anti-spéculatives. À travers le plan local d'urbanisme, l'accession sociale a été rendue obligatoire dans les programmes de construction, ce qui a soutenu son développement. C'est un succès, car près de 2000 ménages en ont bénéficié. Mais nous ne voulions pas en rester là.

Un bail réellement solidaire

En nous appuyant sur les travaux du bail réel immobilier⁴ et sur une rencontre avec le « Community Land Trust » de Bruxelles, nous avons voulu construire un modèle français équivalent. Ce dispositif d'accession aidée à la propriété a fait ses preuves aux États-Unis depuis les années 1970, puis au Royaume-Uni. Des entités à vocation démocratique ou participative administrent de façon perpétuelle un foncier soustrait aux logiques du marché, dans un but d'intérêt commun et non lucratif. Un travail législatif a abouti à l'adoption d'amendements que j'ai portés en tant que députée du Nord et conseillère municipale déléguée au plan lillois de l'habitat. Les organismes de foncier solidaire (OFS) ont ainsi été créés en mars 2014 dans la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi Alur », avant que le bail réel solidaire le soit dans la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Comment ces innovations juridiques ont-elles été possibles ? C'est l'arrêt « Maison de la poésie » qui a permis de débloquent le dispositif [par cet arrêt du 31 octobre 2012, la Cour de cassation a consacré la liberté, pour un propriétaire, de conférer un droit réel de jouissance spéciale sur son bien, *NDLR*]. Une

4. Cette dynamique a été engagée par plusieurs collectivités et acteurs du logement autour de l'habitat participatif : association CLT-France, Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM, Fondation Abbé Pierre, Grand Lyon, Ville de Lille, Étude notariale Fontaine Roussel et associés (Lille), *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages*.

autre innovation a permis de supprimer le principal obstacle à la dissociation du foncier, en ouvrant la possibilité de proroger un bail de longue durée.

Avec le dispositif OFS-BRS, toutes les difficultés sont réglées. Le mécanisme est assez simple : l'organisme de foncier solidaire est créé par la loi. Cet OFS est à but non lucratif, ce qui lui permet de fonder un intérêt général et d'assortir l'usage de son foncier de « clauses d'affectation », de façon à encadrer la liberté du propriétaire et à contrôler l'usage du foncier dans le temps. L'OFS reste propriétaire de son foncier, bâti ou non. Sur ces terrains, il consent un nouveau type de bail que lui seul est autorisé à utiliser : le bail réel solidaire. D'une durée de 19 à 99 ans, ce bail autorise l'édification de logements sous conditions de prix de vente et de ressources pour les accédants à la propriété, ou sous condition de loyer (HLM) pour le locatif.

À chaque changement de propriétaire (vente, succession, voire saisie immobilière), l'OFS vérifie que les conditions de prix, de ressources ou de loyer sont respectées, avant d'autoriser la vente. Le bail réel solidaire est alors « rechargé » pour une période identique à la période initiale. Le bail a donc bien un terme (par exemple 99 ans), mais il recom-

mence pour 99 ans à chaque changement de propriétaire. Ce n'est pas un nouveau bail, mais une prorogation de la durée à chaque changement de propriétaire. Le logement reste ainsi à vocation sociale de façon pérenne. Si les conditions de cession ne sont pas remplies, l'OFS présente un autre acquéreur ou rachète le logement au prix convenu dans le bail. Ce modèle innovant constitue un meilleur usage de l'argent public, en sanctuarisant définitivement les aides versées dans un foncier d'intérêt général, à vocation sociale. Pour l'accédant à la propriété ou le propriétaire bailleur qui loue un logement à vocation sociale, le système est simple et sécurisé. Il achète son logement à un prix minoré de sa valeur foncière (de 20 à 50 %) en échange de conditions d'usage et de revente. Un indice d'actualisation de la valeur de son logement figure dans le bail, lui permettant de faire une petite plus-value ou de conserver son pouvoir d'achat. Et il dispose d'une garantie de rachat par l'OFS sur toute la durée du bail. Il peut revendre, à tout moment, dans des conditions sécurisées. Ce système vertueux permet, dans le respect du droit français, de créer un foncier d'intérêt général, soustrait de façon quasi définitive à la spéculation foncière et immobilière.

départements français affichent des taux de taxe foncière supérieurs à 20 %, le taux à Paris est de... 5 %⁹.

Dès lors, une refonte de la fiscalité immobilière visant à taxer plus fortement la détention en zone tendue et à réduire la fiscalité sur les mutations et l'investissement constituerait une solution crédible. Elle accroîtrait les incitations à la mobilité et permettrait à la collectivité de « capter » une partie de l'enrichissement résultant des évolutions de prix décrites.

9. Source : Direction générale des collectivités locales, à partir des États fiscaux 1253 de la Direction générale des finances publiques.

De même, une réforme de la taxation des transmissions intergénérationnelles serait bienvenue, d'autant que le vieillissement de la génération des baby-boomers devrait aboutir à une augmentation importante des transmissions. Aujourd'hui, percevoir une donation financière multiplie par trois la probabilité d'achat d'un bien immobilier¹⁰, participant d'autant à l'accroissement des inégalités de patrimoine. La dernière grande réforme fiscale concernant les successions date de... 1901. Depuis, le taux d'imposition dépend non seulement du montant de la part transmise – plus celle-ci est importante, plus le taux est élevé – mais aussi du degré de parenté. Comme le soulignait il y a peu France Stratégie, la législation aboutit « à faire payer beaucoup certains individus qui reçoivent peu (d'un oncle, d'une sœur) et peu certains qui reçoivent beaucoup (de leurs parents, ce d'autant qu'il est possible d'étaler les transmissions dans le temps)¹¹ ». De même, « la progressivité réelle de l'imposition sur les transmissions est *de facto* fortement réduite par l'exonération de certains actifs, présents surtout dans les gros patrimoines (c'est le cas des œuvres d'art mais aussi des entreprises, sous certaines conditions) ».

Face au développement de ces inégalités, une remise à plat des grands principes fiscaux semble inéluctable. À court terme, l'« enrichissement sans cause » pourrait être combattu en s'inspirant des expérimentations à l'œuvre sur certains territoires. De nombreux outils permettent notamment une dissociation du foncier et du bâti¹². À Lille, des opérations ont été mises en place afin d'éviter la spéculation foncière. En région parisienne, un accord a été signé entre la Société du Grand Paris et un groupement de bailleurs afin de réguler en partie le foncier à proximité des futures gares du Grand Paris Express, confiant à la Société du Grand Paris la mission d'aménager les terrains dans un périmètre de 800 m autour des gares. Autant d'exemples qui démontrent que la maîtrise foncière est possible. Contrairement aux logements bâtis, le foncier est notre bien commun et ne peut (jusqu'à maintenant) pas s'accroître au-delà des frontières nationales. L'objectif visant à mieux l'occuper et mieux le partager doit faire l'objet d'un consensus social et politique.

10. Cf. P. Madec et X. Timbeau, « Achat de la résidence : le chômage devient déterminant en 2015 alors que les donations et héritages ont un impact stable », *Insee références* (à paraître).

11. France Stratégie, « Comment réformer la fiscalité des successions ? », note, janvier 2017.

12. Ces dispositifs sont décrits précisément dans l'étude réalisée par Dominique Gadeix, « Dissociation du foncier et du bâti et autres solutions. Vers une nouvelle offre de logements », Agence départementale d'information sur le logement de Paris (Adil), février 2017.