

6 septembre 2021

Direction des affaires
publiques, de la
communication et du
digital

**Partenariats
institutionnels et
Recherche**

PRÉPARATION DU PROGRAMME DE RECHERCHE SUR LES DÉFIS ÉCONOMIQUES D'UN FONCIER ET D'UN LOGEMENT ABORDABLES

État de la connaissance et des
problématiques des acteurs



CONTRIBUTIONS

Ce rapport a été réalisé par Vincent Le Rouzic, chercheur indépendant à la demande de l'Union sociale pour l'habitat.

Le groupe de travail constitué pour construire le projet de programme de recherche « Les défis économiques d'un foncier et d'un logement abordables » était composé de :

- Dominique Belargent, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, l'Union sociale pour l'habitat
- Raphaële d'Armancourt, responsable du pôle Politiques territoriales et urbaines, l'Union sociale pour l'habitat
- Marie Gaudier, chargée d'études économiques et financières, direction des prêts, Banque des Territoires
- Dominique Hoorens, directeur des études, l'Union sociale pour l'habitat
- Vincent Le Rouzic, chercheur indépendant
- François Ménard, chargé de programme, Plan urbanisme, construction, architecture (Puca)

Ce travail a donné lieu à des restitutions sous la forme :

- D'un cycle de trois webconférences-recherche dont les synthèses sont publiées sur le site du Réseau des acteurs de l'habitat : <https://www.acteursdelhabitat.com/Les-ressources-du-cycle-de-3>
- D'une journée « Les défis d'un foncier et d'un logement abordables » organisée le 1er décembre 2021 par le Réseau des acteurs de l'habitat et le Réseau Recherche habitat logement

Le programme de recherche « Les défis économiques d'un foncier et d'un logement abordables (2022-2024) » fait l'objet d'un dossier de recherche sur le centre de ressources de l'Union sociale pour l'habitat : <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/patrimoine-maitrise-d-ouvrage/dossier-du-programme-de-recherche-les-defis>

CONTACTS

Vincent le Rouzic

Docteur en aménagement et urbanisme et chercheur indépendant
Courriel : vincent.lerouzic@essec.edu

Dominique Belargent

Responsable des partenariats institutionnels et de la recherche
L'Union sociale pour l'habitat
Courriel : dominique.belargent@union-habitat.org
Tél. : 01 40 75 78 27 – 06 75 65 47 49

SOMMAIRE

PARTIE 01 L'actualité du problème foncier	6
1. <i>Les causes du problème foncier</i>	7
2. <i>Le foncier, l'immobilier et les inégalités patrimoniales</i>	8
3. <i>Le foncier et le défi du logement abordable</i>	10
4. <i>Le défi du zéro artificialisation nette des sols (ZAN)</i>	11
PARTIE 02 Les enjeux contemporains de la fiscalité foncière	13
1. <i>Les origines du problème fiscal et ses conséquences</i>	14
2. <i>La nécessité des comparaisons internationales</i>	15
3. <i>Gouvernance, compétences, et responsabilité fiscale</i>	16
4. <i>La question du changement institutionnel</i>	18
<i>Bibliographie</i>	19
<i>Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées</i>	21
<i>Annexe 2 – Trame d'entretien</i>	21
<i>Annexe 3 – Panorama des acteurs élaborant des réflexions sur le foncier et/ou la fiscalité</i>	23

INTRODUCTION

Depuis une dizaine d'années, l'Union sociale pour l'habitat (USH) a structuré et développé des partenariats avec le monde de la recherche. Plus récemment, l'USH a cherché à affirmer son rôle de prescripteur de thématiques de recherche en lançant par exemple un appel à propositions de recherche sur la vente Hlm en France. L'USH souhaite désormais susciter de nouvelles questions de recherche dans le domaine de l'économie du logement, en proposant d'ouvrir une réflexion autour du foncier et de son imposition. Cette mission a eu pour objectifs d'actualiser un état des lieux de la connaissance dans ces domaines et d'identifier les problématiques actuelles des acteurs afin de discerner s'il est souhaitable de prendre l'initiative de structurer un programme de recherche sur ces questions (dont le but serait également de susciter des vocations) et si oui, sur quels axes il serait souhaitable de développer ce programme de recherche.

Le sujet du foncier et de son imposition ne date pas d'hier comme en témoigne la tonalité de la première question posée à Michel Taly, ancien directeur de la législation fiscale à Bercy, par Vincent Renard et Joseph Comby dans un entretien pour la revue Etudes foncières : « Comment expliquez-vous que la fiscalité foncière soit si difficile à réformer alors qu'existe un relatif consensus sur certaines orientations comme la réduction des droits de mutation ? » (Taly, 1998). Nous sommes alors en 1998 et la question pourrait être aujourd'hui posée dans les mêmes termes.

C'est également un sujet qui ne manque pas de susciter des passions. Cela n'est pas nouveau comme l'illustre l'ouvrage de synthèse sur la rente foncière de Jean-Louis Guigou (1982) qui soulignait ainsi le caractère à la fois passionné et paradoxal du débat sur la propriété foncière, le phénomène de rente et le rôle de la fiscalité pour socialiser cette dernière. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi dans le cadre de cette étude exploratoire de ne pas focaliser toute notre attention sur les propositions concrètes que tout un chacun peut faire en tant que citoyen. Nous avons ainsi accordé plus d'importance au diagnostic et la méthode qui constitue le principal chaînon manquant de l'élaboration de la fiscalité française (Taly, 2016).

Dans le cadre de cette étude exploratoire, la mission a volontairement choisi une acception étendue des notions de foncier et d'imposition : le champ d'étude sur le foncier inclut le foncier bâti et la notion d'imposition englobe l'ensemble des dispositifs fiscaux (impôts, taxes, contributions, mais également les dispositifs de défiscalisation, d'abattement ou d'exonération). Cela étant dit, cette étude exploratoire n'a pas la prétention d'être exhaustive, car la priorité à ce stade est d'identifier les grands enjeux et questions de recherche en économie qui peuvent émerger de l'actualité du problème foncier et des réflexions que cela peut susciter dans le domaine fiscal. D'un point de vue disciplinaire, la mission fait principalement référence aux travaux en économie immobilière et foncière. Toutefois, notre attachement à une conception de l'économie ouverte aux autres sciences humaines nous amène, lorsque cela est justifié, à faire référence aux travaux élaborés dans d'autres disciplines.

En termes de méthodologie, nous avons choisi de nous entretenir avec une quinzaine de personnalités (personnalités qualifiées internes à l'USH, externes à l'USH, et chercheurs). En

annexe 1 figure la liste de personnes interrogées et en annexe 2 la trame de l'entretien semi-directif. Par la suite, l'USH et ses partenaires se sont réunis à l'occasion d'une série de sessions d'un groupe de travail réunis pour structurer des axes de recherche en vue du lancement d'un appel à projet de recherche. De la problématique initiale du foncier et de son imposition, les réflexions du groupe de travail se sont orientées autour des défis économiques d'un logement et d'un foncier abordables.

Le rapport se structure en deux parties. Tout d'abord, il convient de revenir en détail sur le diagnostic actuel du problème foncier (I), avant d'étudier les enjeux contemporains de la fiscalité foncière (II). Les axes de recherche qui sont maintenant présentés dans [l'appel à proposition de recherche \(2022-2025\)](#) et [l'appel à manifestation d'intérêt à l'attention des acteurs des territoires](#) lancés tous les deux le 7 janvier 2022 ne font pas partie du présent rapport. Le lecteur les retrouvera sur le centre de ressources de l'USH.

PARTIE 01

L'actualité du problème foncier

Le point de départ de la mission s'articule autour du problème foncier dont les conséquences sont bien identifiées car subies par nombre d'acteurs de la ville et des territoires, mais dont les causes sont souvent mal comprises. L'importance du problème foncier concerne d'abord les zones dites tendues où le foncier peut représenter jusqu'à 50% des coûts d'une opération de logement. A bien des égards le problème foncier constitue une « boîte noire », le foncier demeurant perçu comme une « pierre philosophale » (Vorms, 2015). Il convient donc d'abord de clarifier le diagnostic sur les causes du problème foncier, les conséquences de l'inflation immobilière en matière d'inégalités, avant de mener une réflexion sur les deux principaux défis des politiques publiques du logement et de l'aménagement du territoire : le défi du logement abordable d'une part et le défi du zéro artificialisation nette des sols d'autre part.

1. Les causes du problème foncier

La recherche en économie foncière a permis d'éclairer le fonctionnement des marchés fonciers en mettant en évidence différents phénomènes remarquables :

- La faible élasticité-prix de l'offre foncière à court terme : une augmentation du prix du foncier n'a pas d'effet instantané sur le déblocage de l'offre foncière (Camagni, 2005). En France, l'offre de logement souffre également d'une faible élasticité-prix (Chapelle *et al.*, 2020) ;
- Les phénomènes de concurrence entre l'usage des sols amènent en l'absence de contraintes réglementaires spécifiques à transformer le foncier en fonction de l'usage qui le valorise le plus ;
- L'effet multiplicateur du foncier par l'immobilier lié au mécanisme du « compte à rebours du promoteur » : dans certaines situations, ce coefficient multiplicateur peut monter jusqu'à 4 (Granelle, 1993) ;
- L'effet de courroie de transmission du foncier au sens où l'augmentation des prix sur l'un des sous-marchés du foncier a tendance à se diffuser aux autres sous-marchés (Renard, 1996) ;
- L'effet de retour du foncier sur l'immobilier dans lequel même une politique d'offre foncière expansionniste ne peut produire des effets sur les prix qu'à moyen et long terme d'après Joseph Comby (1993) ;
- L'effet de cliquet : dans un marché déprimé, les propriétaires ont en mémoire les prix de transaction au sommet du cycle haussier et ont tendance à attendre sagement des jours meilleurs, ce qui bloque l'offre foncière (Renard, 1996).

Ces différents phénomènes peuvent varier selon la manière avec laquelle les marchés fonciers sont « institués ». Parmi les éléments déterminants du cadre institutionnel d'un marché foncier, nous pouvons citer la constitution des droits de propriété, le cadre réglementaire de l'usage des sols (notamment les droits à construire) et le cadre fiscal. A ce stade, l'effet du cadre institutionnel sur les phénomènes précités n'a pas été beaucoup étudié. Par exemple, des études comparatives entre différents cadres institutionnels pourraient permettre de mieux comprendre les différences en matière d'élasticité-prix de l'offre de logement : « *Les études macroéconomiques estiment que le marché immobilier français est relativement peu élastique, lorsqu'on le compare aux autres pays. Une étude de l'OCDE estime*

que l'élasticité prix de l'offre de logement est aux environs de 0.3 en France, ce qui est très faible comparé à des pays tels que le Canada (1.2) ou les Etats Unis (2.0). » (Chapelle *et al.*, 2020).

Plus généralement, l'étude du problème foncier mérite d'être approfondi par l'étude des variables exogènes qui expliquent comment évoluent les variables endogènes des marchés fonciers (offre/demande). La dépendance des marchés fonciers à l'économie réelle d'une part et à l'économie monétaire d'autre part fait que les variables exogènes peuvent être de différentes natures et intervenir à différentes échelles. Un certain nombre de facteurs potentiels ont été identifiés par les différentes personnes auditionnées qui s'accordent sur le constat d'une limitation de l'offre par rapport à une demande en croissance :

- L'offre foncière est limitée par les dispositions réglementaires locales et nationales visant à densifier les centres-villes et à limiter l'étalement urbain. Cette tendance va probablement s'accroître avec la loi Climat et résilience du 24 août 2021 qui introduit des objectifs tendant à atteindre progressivement le zéro artificialisation nette (ZAN) des sols (cf. partie I.D).
- La demande de foncier est fonction de la demande des différents usages des sols. Au niveau national, en 2018, la consommation des sols est destinée à 70 % à l'habitat et à 23 % aux locaux d'activité (Bocquet, 2020).

Alain Trannoy et Etienne Wasmer (2013b) identifient huit facteurs explicatifs de la hausse plus forte en France qu'en Allemagne des prix sur les marchés immobiliers résidentiels sur la période 1998 – 2008 : cinq facteurs sont liés à la demande (croissance démographique, accumulation des patrimoines privés, augmentation des salaires, demande externe dynamique, politiques de défiscalisation et d'incitation à l'acquisition) et trois facteurs sont liés à l'offre (blocage de l'offre foncière, mauvaise organisation de l'offre en raison d'une gouvernance communale et non intercommunale, augmentation des coûts de construction).

Selon des travaux menés par Cusset et ses collègues (2011, 2013), l'inflation des prix immobiliers tiendrait surtout à l'évolution des conditions de financement des acquisitions immobilières que constituent (1) l'allongement de la durée des prêts, (2) la baisse inédite des taux d'intérêt et (3) l'augmentation des revenus des ménages en capacité d'acheter. Ces auteurs affirment que ces facteurs expliquent l'accroissement des prix de l'immobilier à

hauteur de 50-60% de 2000 à 2012 et que le « résidu » est lié à d'autres facteurs. Au-delà des conditions de financement permises par des politiques monétaires accommodantes menées depuis la crise des *subprime mortgages*, l'inflation des actifs immobiliers a également été alimentée par des politiques budgétaires et fiscales particulièrement incitatives à l'investissement dans la pierre. La combinaison de ces deux éléments a favorisé la solvabilité des ménages entraînant un phénomène de

surcapitalisation immobilière (Saujot, 2016)¹. Cette surcapitalisation n'a pas que des effets négatifs puisque la hausse des prix constitue un puissant levier pour le renouvellement urbain, indispensable pour produire la ville sur la ville dans un contexte de sobriété foncière (cf. partie 1.4). Toutefois, la surcapitalisation immobilière est génératrice d'inégalités dont il convient de mesurer l'ampleur pour poursuivre notre réflexion autour du foncier et de son imposition.

2. Le foncier, l'immobilier et les inégalités patrimoniales

Dans *Le Capital au XXI^{ème} siècle*, Thomas Piketty (2013) traite un certain nombre de données permettant d'interroger la place du foncier et de l'immobilier dans les inégalités de patrimoine. Ces travaux et les commentaires qu'ils ont pu susciter nous semblent intéressants pour introduire les enjeux contemporains soulevés par la question du foncier et de son imposition.

Au travers d'une analyse de données statistiques couvrant plusieurs siècles (de 1700 à 2010), Piketty montre que le ratio capital² sur revenu national est en train de retrouver son niveau du XIX^{ème} siècle (entre 5 et 6 fois le revenu national en France et au Royaume-Uni), après avoir connu une période de forte réduction au XX^{ème} siècle. Le retour du capital se traduit par une progression de la part des revenus du capital dans le revenu national, passant de 15%-25% dans les années 1970 à 25%-35% au début des années 2000. Autrement dit, il n'est plus possible avec quelques années de travail de combler les écarts initiaux de patrimoines entre groupes sociaux et l'héritage retrouve une place

prépondérante dans la dynamique des inégalités.

Alors que la part des terres agricoles dans le patrimoine ne cesse de s'amenuiser depuis le XVIII^{ème} siècle, on observe un fort accroissement de la part du capital-logement des années 1950 à nos jours (cf. figure 1). Le constat établi en France a ouvert une controverse sur la nature des inégalités provoquées par cette place prépondérante du capital-logement dans les inégalités patrimoniales : sont-elles des inégalités de premier ordre ou de second ordre ? Par inégalités de capital de premier ordre, on entend la constitution d'inégalités suffisamment fortes pour s'autoalimenter.

Odran Bonnet, Pierre-Henri Bono, Guillaume Chapelle et Etienne Wasmer (2014) considèrent que les inégalités engendrées par l'accroissement de la valorisation du patrimoine immobilier ne sont que de second ordre. Dans l'immobilier, l'augmentation du ratio capital/revenu est le résultat d'une baisse des taux d'actualisation réels³ et non d'une augmentation des revenus du capital immobilier (loyers). Par conséquent, les niveaux de loyers ne peuvent permettre à eux seuls d'alimenter une concentration du capital-logement. Par ailleurs, du fait de la démocratisation de la

¹ On peut observer que l'abondante création monétaire par les banques centrales depuis la crise des *subprime mortgages* s'est traduite par une surcapitalisation immobilière en France, tandis qu'aux Etats-Unis, ce sont surtout les marchés boursiers qui sont surcapitalisés. La théorie marxiste du circuit du capital souligne l'importance du rôle des politiques publiques pour expliquer l'allocation des capitaux dans les différentes catégories d'actifs (Harvey, 2010).

² Piketty définit le stock de capital comme la somme du capital lié aux terres agricoles, du capital intérieur

(bâtiments, équipement, machines, brevets, etc.), du capital extérieur (net) et du capital logement.

³ Le taux d'actualisation est un taux permettant de comparer la rentabilité financière de différents investissements difficilement comparables et portant sur des durées différentes. Ce taux correspond généralement au coût du capital (autrement dit au taux d'intérêt ou taux d'inflation anticipé, augmenté d'une prime de risque).

propriété immobilière en France au cours du XX^{ème} siècle (58% de propriétaires occupants en 2017), la hausse de la valorisation du patrimoine immobilier bénéficie à une majorité de la population. Toutefois, une telle analyse place au second plan le problème des gains en capital et des héritages, ainsi que l'inégale évolution des prix des logements sur les territoires.

Pour Guillaume Allègre et Xavier Timbeau (2015), les inégalités de consommation générées par l'augmentation des prix du logement sont de premier ordre. D'un point de vue méthodologique, ils critiquent les travaux de Bonnet, Bono, Chapelle et Wasmer car le recours à la valorisation du capital immobilier par les loyers actualisés à taux constant à la place des prix de marché est très surprenant au vu des

méthodes néoclassiques. De plus, si la hausse des prix de l'immobilier n'a pas de conséquence sur les revenus des propriétaires bailleurs, la question des revenus issus de la plus-value sont évacués par les auteurs qui considèrent que dans la plupart des cas, la plus-value est recyclée pour racheter un nouveau logement. Si l'augmentation des prix de l'immobilier observée dans de nombreux territoires contribue de plus en plus à accroître les inégalités patrimoniales entre les propriétaires immobiliers et les non-propriétaires, dans quelle mesure la fiscalité foncière peut-elle corriger ces inégalités ? Est-ce son objectif ? (Cf. partie 2).

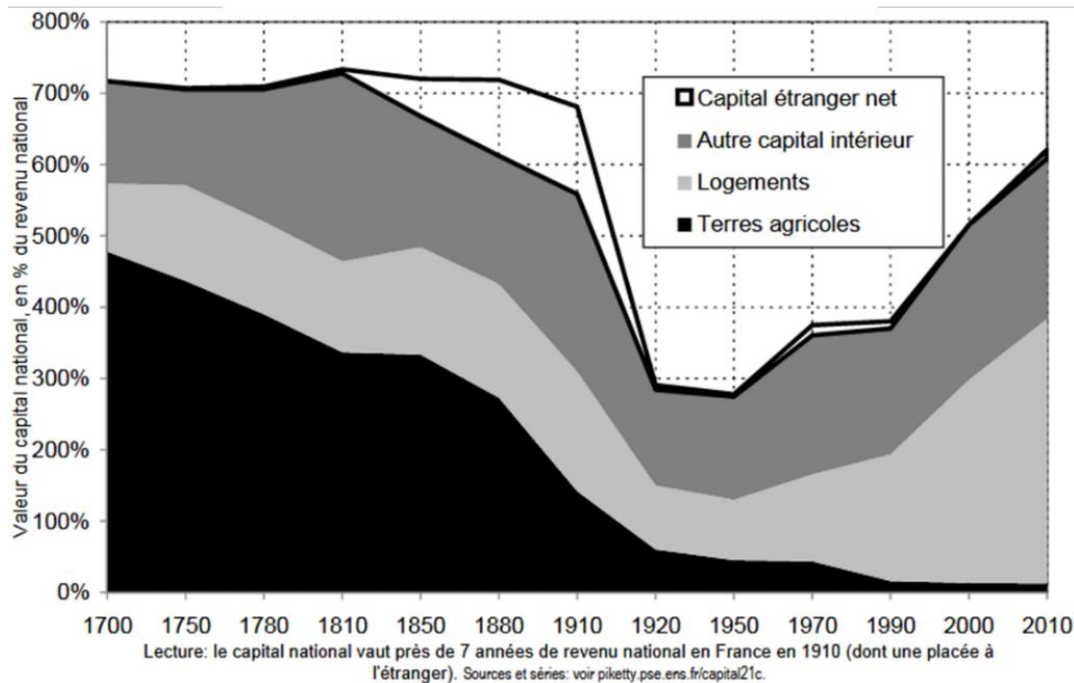


Figure 1 – Le capital en France 1700 - 2010

Source : Piketty (2013, p. 189)

3. Le foncier et le défi du logement abordable

Le tableau du problème foncier ne serait pas complet sans évoquer les contraintes budgétaires des collectivités locales qui viennent complexifier leur capacité d'intervention dans le domaine de la maîtrise foncière et des politiques de logement abordable. De nombreuses collectivités en zone tendue développent des stratégies de cession progressive du foncier public pour vendre au meilleur prix et éviter un choc d'offre. La perte relative de l'autonomie fiscale des collectivités avec la suppression de la taxe d'habitation n'aide pas les collectivités à mener des stratégies de développement leur permettant de récupérer des recettes fiscales avec l'accueil de nouveaux contributeurs fiscaux (cf. partie 2.3). On peut également citer le cas particulier de la Ville de Paris qui avec sa compétence départementale est intéressée fiscalement à la hausse des prix immobiliers étant donné que les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) représentent une part importante de son budget (22% avant la crise Covid).

C'est dans ce contexte que les organismes Hlm rencontrent des difficultés croissantes à intervenir dans le marché hyperconcurrentiel du développement foncier : cette concurrence existe entre les Hlm et les promoteurs immobiliers, mais aussi entre les opérateurs Hlm entre eux (et parfois même entre filiale d'un même groupe). Il convient d'insister sur la nature « dure » de l'activité de prospection foncière qui se construit par du relationnel et du réseau qu'une partie du mouvement Hlm a du mal à développer. Cette situation peut expliquer l'émergence de la production de logements sociaux en VEFA (Gimat, 2017 ; Gimat & Pollard, 2016) qui suscite des controverses (Guerrini et al., 2019). La production sociale en VEFA est parfois désignée comme contribuant à l'augmentation des prix du foncier, mais on ne dispose pas de travaux empiriques permettant d'attester d'un tel phénomène. D'un point de vue opérationnel, l'acquisition de logements sociaux en VEFA a rendu nécessaire quelques aménagements du mode de financement par les prêts de long terme de la Caisse des Dépôts

en l'absence de possibilité de distinguer le foncier et du bâti.

Le développement de la maîtrise d'ouvrage Hlm dépend pour partie de l'utilisation d'instruments opérationnels par les collectivités locales pour faire intervenir ces organismes : repérage plus précis du foncier dévolu au parc social dans les PLH, diffusion des pratiques de prescription en faveur du logement social au sein des PLU, développement de l'urbanisme négocié, conditions d'accès au foncier public, etc. On peut également citer l'intérêt du recours aux baux de longue durée pour construire et gérer un patrimoine immobilier sans pour autant en être pleinement propriétaire. Les politiques de maîtrise foncière se structurent également avec l'intervention des établissements publics fonciers (EPF). Dans le cadre d'une convention de portage passée avec une collectivité locale, les EPF peuvent jouer un rôle pour flécher du foncier vers un organisme Hlm local avec en contrepartie une garantie de rachat du foncier par la collectivité.

En matière de politique foncière, Rennes Métropole est souvent présentée comme une référence depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Vision politique et ingénierie technique vont de pair pour construire des politiques efficaces à long terme. Il y a également l'enjeu du partage de retour d'expérience, de sensibilisation et de formation des élus et techniciens à l'utilisation de ces outils pour que les bonnes pratiques se diffusent. A l'international, les Pays-Bas sont souvent cités en référence pour leur maîtrise du foncier (Aveline & Renard, 1990 ; Houard, 2013).

En l'état actuel de la fiscalité foncière et des différents dispositifs d'exonération ou d'abattement, ces derniers ont un impact non négligeable sur la viabilité du modèle économique Hlm (Hoorens, 2013). Certaines opérations de logement social ne pourraient pas voir le jour sans ces dispositifs. Toutefois, le sujet est moins une affaire de fiscalité foncière que d'équilibre financier des opérations de logement social rendu possible par des aides publiques, au point que certains se demandent s'il ne serait pas plus lisible de transformer ces abattements et exonérations en subventions directes.

De nombreux travaux en économie du logement cherchent à évaluer l'impact des aides publiques sur le niveau des loyers et le prix des logements. Même si ces travaux sont discutés, Alain Trannoy et Etienne Wasmer (2013b) considèrent que les aides à la pierre doivent progressivement prendre fin. Au contraire, nos travaux en économie institutionnaliste soulignent que la diversité des arrangements institutionnels constitue une piste prometteuse pour trouver des solutions durables à la crise du logement abordable (Le Rouzic, 2019). Au lieu de proposer une extinction de l'ensemble des aides à la pierre, nous proposons un recentrage de ces aides pour financer de façon prioritaire le développement du logement abordable sous les trois régimes de propriété résidentielle alternatifs à la propriété privée afin d'éviter toute forme de privatisation de ces aides publiques (problème du « passager clandestin »).

Le défi du logement abordable suscite de nombreux thèmes de recherche en économie du logement, comme le sujet du logement des habitants permanents ou les diverses formes de logement abordable au-delà de nos frontières. D'autres problématiques ont pu émerger comme l'étude de l'impact des pénalités de la loi SRU sur l'incitation à produire du logement social dans un territoire carencé, l'impact de la présence d'une part de logement social dans une copropriété sur le prix de vente et le devenir des ensembles immobiliers mixtes ou encore l'effet de la loi SRU sur le prix de marché du foncier. Ce thème est controversé puisque des études indiquent que l'impact est réel dans le prix du foncier (conformément au compte à rebours promoteur), alors que les promoteurs indiquent que ce n'est pas vrai et que ce sont les investisseurs privés qui participent au financement du logement social.

4. Le défi du zéro artificialisation nette des sols (ZAN)

Le principe du zéro artificialisation nette des sols (ZAN) introduit par la loi Climat et résilience du 24 août 2021 constitue un nouveau défi pour les acteurs de la production de la ville et des territoires. L'absence de définition stabilisée du ZAN⁴ témoigne de la complexité du sujet (en l'état actuel de la loi et en l'absence de publication du décret, le ZAN n'a pas de définition claire) qui est propice à l'ouverture d'un véritable champ de réflexion exploratoire pour la recherche.

Le ZAN pose question en matière de modèle économique de l'aménagement des territoires dans un contexte de sobriété foncière, ce qui ne manque pas d'inquiéter certains acteurs professionnels (au premier rang desquels figurent les aménageurs, les lotisseurs et les constructeurs de maison individuelle). Ces inquiétudes sont légitimes et ces acteurs doivent être écoutés et surtout accompagnés. La recherche et la formation sont

indispensables pour adapter ces secteurs dans le cadre de cette transition.

Dans la recherche en économie urbaine, les réflexions sur la ville durable oublient trop souvent l'entrée économique (Baraud-Serfaty, 2011). Le ZAN permet ainsi d'ouvrir de nombreuses perspectives de recherche, notamment sur la comparaison des coûts et bénéfices de l'étalement urbain (Guelton & Navarre, 2010) par rapport aux autres formes de production urbaine économes en foncier. Ces réflexions doivent être profondément renouvelées en termes de méthode en intégrant impérativement le coût des externalités (notamment environnementales) induites par ces différents modes d'aménagement des territoires. Le ZAN peut également avoir des effets sur le modèle économique agricole étant donné que disposer d'un terrain classé (au moins en partie) urbanisable permet de constituer un capital au moment de la retraite.

⁴ Voir la série de brèves d'Arnaud Bouteille sur le site de l'association Foncier en débats : <https://fonciers-en-debat.com>

L'intérêt premier du ZAN est de rappeler que le foncier, c'est d'abord de la terre. Dans cette perspective, une démarche s'inscrivant dans les travaux de l'École de Bloomington viserait à intégrer dans le raisonnement économique les « conditions biophysiques » de la ressource foncière et d'étudier l'impact des règles de l'action collective sur les comportements des différents acteurs s'appropriant cette ressource de façon raisonnée. Sans se réclamer de l'approche institutionnaliste, l'analyse des six marchés fonciers de Joseph Comby (1993) présente déjà des fondements solides pour proposer une approche économique où la qualité physique du terrain détermine le mode de valorisation.

Comment créer un cadre institutionnel favorable à la densification urbaine ? Xavier Timbeau (2013) propose « *la mise en place d'une vente de droit à construire ou d'une taxation lorsqu'un projet de construction aboutit à un accroissement de densité* » pour permettre un partage incitatif de la valeur pour les propriétaires mais aussi pour les collectivités locales. Cette proposition peut rappeler les travaux de Jean-Pierre Gilli qui proposait de redéfinir le droit de propriété par une limitation des droits à construire qui constituerait « *l'espace privé* » au-delà duquel le propriétaire pourrait dans certains cas utiliser « *l'espace public* » via « *une concession que lui consentirait la collectivité propriétaire* » (Gilli, 1975). Toutefois, on peut se demander en quoi de telles mesures de taxation ou de limitation des droits à construire peuvent réellement inciter à la densification. A l'image de l'impôt sur les plus-values, ces mesures pourraient avoir des effets contreproductifs.

De son côté, Dominique Dujols (2010) propose de transposer les principes en vigueur dans le domaine du foncier agricole pour mettre en œuvre une obligation d'exploiter sur les terrains constructibles n'ayant pas pleinement exploité le potentiel de droits à construire : il s'agirait de calculer la taxe foncière (TFPB) non pas sur l'assiette du bien construit, mais sur la valeur potentielle de la surface de plancher maximale que le PLU permet de construire (anciennement le COS). Cette disposition inciterait les propriétaires fonciers (bâti ou non) à pleinement

exploiter les droits à construire, ou s'ils n'en ont pas la possibilité de mobiliser des baux de longue durée ou de céder tout ou partie de leur propriété. Cette proposition n'est pas sans rappeler les réflexions de Philippe Lamour (1964) qui proposait une réforme du régime foncier où la notion d'intérêt général aurait la primauté sur la notion de droit et d'intérêt personnel, dans la généalogie des travaux de Léon Duguit (1912) qui concevait la propriété non comme un droit, mais comme une fonction sociale.

Dans la poursuite de ses travaux sur la densification en Île-de-France (2013), Xavier Timbeau considère que la problématique de la micro-densification est majeure en raison du manque de disponibilité de grands espaces fonciers en première couronne francilienne. Dès lors, comment un petit propriétaire foncier peut-il être incité à densifier sa parcelle ? Comment la commune peut-elle y trouver son compte ? Quel impact du cadre fiscal et réglementaire local sur l'action des propriétaires ? (cf. partie 2) Ces questionnements peuvent renouveler les réflexions soulevées dans les années 1980-90 sur les filières de production de logement (Granelle & Vilmin, 1993; Vilmin, 1991; Vincent, 1986) : en complément de la filière aménageur, de la filière promoteur⁵ et de la filière des constructeurs de maison individuelle, une nouvelle filière peut-elle émerger pour favoriser la micro-densification ? Dans ce contexte, l'autopromotion⁶ peut-elle constituer une filière à part entière ? Ou l'avenir réside-t-il plutôt dans l'adaptation des filières dominantes aux enjeux de la micro-densification ?

Cette brève synthèse sur l'actualité du problème foncier permet de poser des premiers éléments de diagnostic dans leur complexité. Aussi vrai que le problème foncier existe, il est d'abord la résultante d'un cadre institutionnel complexe qui maintient le foncier et l'immobilier à un haut niveau de prix. Il convient à présent d'identifier dans quelle mesure la fiscalité sur le foncier est adaptée aux enjeux de l'économie contemporaine et au problème foncier que nous avons décortiqué.

⁵ La notion de « filière promoteur » mérite également d'être questionnée en s'interrogeant par exemple sur l'existence ou non d'une filière singulière à la production de l'habitat social.

⁶ Nous parlons ici de l'autopromotion individuelle (Theurillat *et al.*, 2014) et non des formes diverses d'habitat participatif.

PARTIE 02

Les enjeux contemporains de la fiscalité foncière

L'impôt foncier est le plus ancien impôt français (Renard & Comby, 1985). L'ensemble des personnes auditionnées s'accordent sur la nécessité d'adapter le système fiscal sur le foncier bâti ou non pour mieux répondre aux enjeux contemporains de l'économie. Les formules alarmantes ne manquent pas pour décrire l'urgence d'agir (« *sortir de la jungle fiscale* » (Bosvieux & Coloos, 2016)) face à un système fiscal difficile à rénover depuis plusieurs décennies (« *l'impossible réforme de la fiscalité foncière* » (Taly, 1998)).

1. Les origines du problème fiscal et ses conséquences

Les origines du problème sont profondes et multiples. On peut citer notamment :

- L'absence de fondation macroéconomique justifiant l'adéquation du système fiscal aux enjeux de l'économie contemporaine : sur ce point, Alain Trannoy (2018) est le seul économiste français à être force de propositions en s'inscrivant dans la lignée des théories d'Henry George ;
- L'absence de méthode pour rénover le système fiscal : la méthode proposée par Michel Taly (2016) vise d'abord à revenir aux fondamentaux de la fiscalité en menant un « *débat de fond sur la façon de définir la capacité de chaque citoyen à participer aux charges communes et la formulation explicite de la finalité assignée à chacune des mesures* » (Taly, 2016, p. 17).
- Le nombre de taxes : en mars 2020, le CEREMA a publié un panorama de la fiscalité à effet de levier sur le foncier destiné aux élus et aux techniciens des collectivités (CEREMA, 2020) : près de 30 impôts et taxes pouvant s'appliquer au foncier ont été identifiés !
- La multiplication des régimes engendre un problème de frontière : c'est le cas par exemple pour la frontière entre le régime dans l'ancien soumis aux droits de mutation et le régime dans le neuf fondé sur la TVA qui démultiplie les cas intermédiaires à trancher (Taly, 1998) ;
- L'absence de neutralité fiscale entre les statuts d'occupation est également dommageable pour Jean Bosvieux et Bernard Coloos (2016) : (1) le système fiscal contribue à l'accroissement des inégalités patrimoniales entre les propriétaires immobiliers et les non-propriétaires (cf. partie 1.2) ; (2) l'avantage fiscal accordé au statut de propriétaire occupant rend nécessaire la création de mesures correctives comme les dispositifs de défiscalisation pour inciter à la production de logement locatif (Taly, 1998)⁷ ;

- L'instabilité fiscale avec des changements réguliers au gré des alternances politiques ;
- Un manque d'évaluation de l'efficacité des différents impôts au regard des objectifs qui leur sont assignés ;

A ces grands constats macroéconomiques, il convient d'ajouter deux éléments :

- Le niveau global des prélèvements obligatoires sur le foncier ou l'immobilier n'est généralement pas remis en cause ni par les économistes, ni par les acteurs de la ville et des territoires.
- D'un point de vue sectoriel, pour la majorité des acteurs de la production de la ville et des territoires, l'enjeu de la fiscalité foncière est de permettre la mobilisation du foncier sur le marché. De façon subsidiaire, se pose la question de savoir comment la fiscalité peut contribuer à rendre l'exercice de l'activité des bailleurs sociaux viable économiquement.

L'actuel système fiscal sur le foncier et l'immobilier présente un certain nombre d'effets indésirables :

- Un frein à la fluidité des marchés immobiliers et fonciers (et par conséquent un frein à la mobilité des ménages) en raison d'un système fiscal reposant d'abord sur les transactions. Il existe globalement un consensus chez les économistes pour réaliser un transfert des prélèvements fiscaux des transactions vers la détention de patrimoine.
- Une fiscalité parfois contreproductive : le dispositif d'imposition des plus-values immobilières, conçu dans les années 1970, va à l'encontre de la libération des terrains puisqu'il incite à la rétention longue du foncier (Figeat, 2016; Lagleize, 2019). Un consensus se dégage autour de l'idée de réformer cet impôt. Les propositions en la matière diffèrent entre les tenants d'une réforme de cet impôt (Lagleize, 2019) pour éviter les comportements attentistes et les tenants de sa suppression au profit d'une hausse de la taxe foncière (Figeat, 2016; Trannoy, 2011). D'un point de vue méthodologique, la recherche en économie du logement gagnerait à intégrer des

⁷ « *En tant que gisement de ressources fiscales, le foncier peut être taxé à raison de sa détention (impôt annuel), de sa transmission (onéreuse ou à titre gratuit) ou à raison des plus-values constatées lors de la vente. (...) La France présente la particularité*

d'appliquer les trois types d'impôt. (...) Face au problème qui en est résulté, en particulier sur le parc locatif privé, on a pris une série de mesures correctives (Quilès, Méhaignerie, Périssol). » (Taly, 1998)

éléments de science comportementale pour anticiper de potentiels effets contreproductifs du cadre fiscal ou institutionnel (cf. *behavioural law and economics*).

- Une fiscalité parfois inéquitable :
 - o L'ensemble des personnes interrogées s'accordent sur le fait que la révision des valeurs locatives constitue la clé de voûte de toute réforme digne de ce nom de la fiscalité foncière et immobilière ;
 - o L'approche par les cycles de vie permet aussi d'éclairer certaines

inéquités : par exemple, le fait générateur de l'impôt sur les plus-values s'éteint au moment du décès, ce qui peut poser question en matière de reproduction des inégalités patrimoniales.

- Une fiscalité devenue illisible et en partie inapplicable : la multiplication des dispositifs fiscaux et leur complexité les rendent inapplicables par les collectivités

2. La nécessité des comparaisons internationales

L'ensemble des personnes auditionnées s'accordent sur l'intérêt de réaliser des comparaisons internationales en matière de fiscalité foncière. Dans ce domaine, les travaux français sont rares. On peut noter que le rapport Figeat (2016) avait entrepris une synthèse des comparaisons en matière de fiscalité entre la France, les pays de l'Union Européenne et les Etats-Unis qui l'amenaient à conclure que « *la France se singularise par le choix d'une fiscalité importante sur les plus-values portant sur les autres biens immobiliers, combinée à un mécanisme d'incitation à la détention longue. En effet, la France se situe parmi les pays qui taxent le plus lourdement les plus-values immobilières des propriétés bâties et non bâties.* » (Figeat, 2016, p. 67). Nous proposons ici quelques pistes de cas d'études à partir d'une brève revue de littérature :

1/ Etats-Unis : le système fiscal américain est souvent cité en référence par les économistes (Renard & Comby, 1985; Trannoy, 2011, 2018) sans pour autant être connu par les acteurs de la ville et des territoires. Aux Etats-Unis, le

système fiscal a été élaboré en étant profondément imprégné par l'approche d'Henry George (1879) qui a initié le mouvement de la *single-tax*. Il observe qu'en économie de marché, les fruits du progrès matériel sont indûment captés par les propriétaires terriens, à travers les phénomènes de rente et de plus-value foncières⁸. Au lieu de proposer une collectivisation des terres - comme le fera plus tard Léon Walras (1885) -, il préconise une taxe unique sur les terres pour financer un revenu de base : « *La taxe sur les valeurs foncières est, par conséquent, la plus juste et équitable de toutes les taxes. Elle ne frappe que ceux qui reçoivent de la société un profit particulier et ce dans la proportion du profit qu'ils en tirent. C'est rendre à la communauté, et à elle seule, ce qui a été pris à la communauté* » (George, 1879).

Par la suite, l'idée d'Henry George a été adaptée en économie publique par Arnott et Stiglitz (1979) sous la forme d'un théorème (dit « *théorème d'Henry George* »)⁹ qui stipule que sous certaines conditions, il est optimal de financer les équipements publics locaux par la taxation de la rente additionnelle pour les propriétaires fonciers qu'elle génère. La taxe foncière constitue ainsi la principale recette fiscale des collectivités territoriales américaines qui sont incitées à développer une approche

⁸ Ce qu'observe Henry George à son époque, c'est le contraste entre le développement de la grande pauvreté dans les villes, et en premier lieu New York où il s'est présenté deux fois aux élections municipales (en 1886, il arriva second devant Roosevelt, et il mourut 4 jours avant les échéances de 1897), et la grande prospérité de territoires sans grandes villes comme la Californie. Ce contraste est

ce qu'il appelle dans son premier ouvrage majeur *Progress and Poverty* (1879) « *la grande énigme de notre temps* » : « *Le progrès matériel n'échoue pas simplement à résorber la pauvreté – en réalité il la produit. (...) La concomitance du progrès et de la pauvreté est la grande énigme de notre temps* ». ⁹ Pour aller plus loin sur le georgisme, nous vous invitons à lire Trannoy (2018).

productive de l'impôt (Trannoy, 2018). En effet, si les terrains ne prennent pas de valeur, c'est que l'impôt local n'est pas utilisé de façon suffisamment efficace, soit parce que les dépenses de fonctionnement sont trop importantes, soit parce que des choix d'investissement n'étaient pas les plus optimaux. Dans ce système, les citoyens peuvent établir une approche coût-bénéfice de l'utilisation de la taxe foncière pour veiller à ce qu'elle soit mieux utilisée.

2/ L'Allemagne : dans le domaine de la fiscalité du logement, Jean Bosvieux et Bernard Coloos (2016) ont fait la comparaison détaillée des législations françaises et allemandes. Le système outre-rhin leur semble raisonnable et équilibré et ils suggèrent au législateur français de s'en inspirer. Ils recommandent notamment d'appliquer à l'investissement locatif la fiscalité de droit commun des activités productives.

3/ Suède : Bernard Coloos cite le modèle suédois où la taxe sur la plus-value est progressive avec le temps.

4/ Danemark : contrairement à une opinion largement répandue, Finn Kjær Christensen (2011) affirme que la fiscalité foncière danoise n'est pas si exemplaire et son rôle, dans la maîtrise du développement urbain, reste limité. Toutefois, on peut noter quelques faits distincts du système français : seuls l'Etat et les municipalités sont habilités à percevoir l'impôt ; le nombre d'impôts sur le foncier est réduit, même s'il existe beaucoup d'exceptions.

5/ Les Pays-Bas : souvent cités en exemple en matière de politique foncière et de logement abordable (Aveline & Renard, 1990; Houard, 2013), son système fiscal a fait l'objet de peu de travaux.

3. Gouvernance, compétences, et responsabilité fiscale

Les propositions pour faire évoluer la fiscalité sur le foncier et l'immobilier ne manquent pas. Ces dernières années, trois rapports se sont plus particulièrement intéressés à la question de l'imposition du foncier bâti ou non :

- Le rapport Figeat (2016) propose de supprimer, ou a minima diminuer, les droits de mutation à titre onéreux et la fiscalité sur les plus-values immobilières de cession, et de financer cette mesure par une hausse de la taxe foncière (recommandation 24).
- Le rapport Lagleize (2019) propose une transformation complexe de l'imposition des plus-values immobilières en mettant fin au dispositif d'abattements sur la plus-value immobilière (PVI) en fonction de la durée de détention, en révisant les modalités de calcul de la plus-value immobilière (PVI) en introduisant un coefficient d'érosion monétaire et en alignant le taux d'imposition (impôt sur le revenu des personnes physiques et prélèvements sociaux) de la plus-value immobilière (PVI) sur le taux de 30 % du prélèvement forfaitaire unique (PFU).

- Le rapport Bur et Richard (2018) a proposé en compensation de la taxe d'habitation le transfert au bloc communal de la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) perçue par les départements et l'attribution d'un impôt national aux communes et aux EPCI pour compenser l'intégralité de la perte de recettes. Ces propositions sont mises en œuvre à compter du 1er janvier 2021 (les EPCI récupèrent une part de TVA).

La question de l'assiette de l'impôt foncier fait également débat entre économistes. Alain Trannoy juge nécessaire de faire reposer l'impôt foncier sur la valeur vénale en considérant que « ce changement de base permettrait de faire payer l'impôt en fonction de la qualité réelle du logement » (Trannoy, 2011). Une telle approche a été mise en place avec succès dans certains pays depuis plusieurs décennies - le Québec ayant été en pointe dans ce domaine (Aveline, 1996) - et peut être mise en pratique en France. De son côté, Xavier Timbeau considère qu'il est plus juste de garder comme assiette les valeurs locatives car elles

permettent d'éviter une surtaxation en cas de bulle immobilière.

Depuis une dizaine d'années, Alain Trannoy (2011) juge nécessaire de garder un impôt local sur le foncier pour financer les dépenses locales en s'inscrivant dans le sillage de la pensée georgienne (cf. partie 2.2). Dans ce domaine, la réputée impossible réforme de la fiscalité foncière (Taly, 1998) semble déjà bien avancée par un subtil tour de passe-passe. S'il a beaucoup été question de la suppression de la taxe d'habitation dans le débat public, celle-ci débouche en réalité sur une réforme potentiellement encore plus importante de la taxe foncière sur les propriétés bâties. En effet, depuis 2018, les régions ne perçoivent plus la TFPB et depuis 2021, la part départementale de la TFPB est transférée aux communes en compensation de la suppression de la taxe d'habitation. Si on ajoute la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives à partir de 2026, c'est un impôt foncier totalement rénové qui est en train d'émerger : même si cela n'a pas été explicité dans le débat public, la TFPB semble bien s'affirmer à la faveur de ces différentes mesures comme la principale recette fiscale des communes et une taxe dont seules les communes sont perceptrices.

De prime abord, une telle réforme de la TFPB présente plusieurs mérites : simplification, lisibilité et responsabilité fiscale d'une collectivité territoriale (ici les communes). Sans que la mission ait pu le vérifier, on peut émettre l'hypothèse que cette réforme s'inspire des grands principes du georgisme et du système fiscal américain, comme le suggèrent les travaux d'Alain Trannoy. Toutefois, cette réforme peut légitimement faire débat en ce qu'elle intensifie la concurrence fiscale entre communes. Certains proposent de mutualiser la TFPB à l'échelle de l'EPCI avec un mécanisme de partage entre les communes de l'intercommunalité. Pourtant, on observe que dès lors qu'il y a un mécanisme de partage d'une recette fiscale, il y a alors une dilution de la responsabilité fiscale des acteurs publics. L'échelle de l'aire urbaine ou de la zone d'emploi est parfois présentée comme plus pertinente d'un point de vue économique/statistique, mais cela a peu de sens politique.

D'autres réflexions invitent à articuler la question de la responsabilité fiscale avec le concept d'autorité organisatrice de l'habitat que pourrait constituer l'intercommunalité (Lanco, 2011). Toutefois, on peut s'interroger sur le fondement économique du lien entre la taxe foncière et la seule compétence en matière d'habitat. On peut rappeler que le théorème d'Henry George souligne de façon cohérente le lien entre les investissements publics locaux et la taxe foncière.

Pour Xavier Timbeau, il convient de faire attention à la fragmentation communale et aux distorsions que cela introduit entre les communes d'une même agglomération. Par exemple, en Île-de-France, la taxe foncière (TFPB) est plutôt régressive : c'est dans les communes les moins riches qu'on paye le plus la taxe foncière. La cotisation foncière des entreprises (CFE) entraîne des effets pervers : une commune comme Boulogne qui concentre les locaux d'activité a la possibilité de fixer des taxes foncières résidentielles très basses, ce qui est difficile à justifier du point de vue du financement des biens publics locaux. Xavier Timbeau plaide ainsi pour une mutualisation des cotisations foncières des entreprises (CFE), tout en laissant les communes libres de leur politique en matière de taxe foncière résidentielle.

Au-delà du cas de l'Île-de-France, Xavier Timbeau rappelle que les taux de la taxe foncière sont plus élevés dans les territoires en déclin, ce qui provoque un phénomène d'accumulation pour les communes qui peinent à financer les services. Toutefois, pour ces territoires, le problème est moins lié au mode de prélèvement obligatoire sur le foncier qu'à la faible valorisation du patrimoine foncier et immobilier qui limite la capacité contributive des agents économiques. Ainsi les réflexions sur la responsabilité fiscale des collectivités territoriales doivent également tenir compte des disparités de richesse entre régions afin de veiller à conserver un système de solidarité nationale.

Enfin, on peut s'interroger sur les prochaines étapes de la réforme de l'impôt foncier. Un consensus se dégage autour de la nécessité de simplifier le système fiscal sur le foncier et

l'immobilier. Alain Trannoy et ses collègues (Bérard & Trannoy, 2019 ; Trannoy & Wasmer, 2013a) proposent d'organiser la fiscalité immobilière et foncière autour d'un impôt

foncier unique. Dans le même sens, Robin Rivaton (2019) propose la création d'un impôt immobilier personnel.

4. La question du changement institutionnel

La mission a volontairement introduit dans la trame d'entretien une partie consacrée à la question du changement institutionnel. Malgré de nombreux rapports, certains regrettent une forme d'attentisme sur les réformes en matière de fiscalité foncière. La réalité semble plus complexe comme en témoigne la réforme de la taxe foncière façonnée par petites touches sous le quinquennat d'Emmanuel Macron. Pourtant les questions demeurent : comment les pouvoirs publics devraient-ils procéder pour avancer sur ces questions ? Sur combien de temps la ou les réformes devraient-elles être programmées ? Quelles sont les références de bonne méthode de réforme dans ce domaine ?

Ces questions ont globalement suscité peu de réponses de la part des personnes auditionnées, tant ces sujets sont à la fois complexes sur le plan technique et hautement sensible sur le plan politique (Bérard & Trannoy, 2019; Taly, 2016). Le débat sur la fiscalité est aussi affaire de symbole : la situation des exploitations agricoles de l'Île de Ré frappées par un impôt sur la fortune en raison de la hausse des prix de l'immobilier par le développement du tourisme sur l'île est devenue un cas d'école.

Face au caractère passionnel que suscite les enjeux de fiscalité foncière (Guigou, 1982) et à

l'immensité de la tâche d'une réforme cohérente, les stratégies divergent. Les réflexions oscillent souvent entre l'option du grand soir de la fiscalité et l'option d'une voie plus pragmatique de réforme.

Certaines réussites en matière de conduite du changement institutionnel sont notables : en termes de méthode, la révision des valeurs locatives entreprises depuis le 1^{er} janvier 2017 dans le domaine des locaux professionnels (RVLLP) a bien fonctionné : la réforme intégrait des mécanismes atténuateurs dits du « planchonnement » de la valeur locative et de « lissage » des cotisations, mis en œuvre dès la première année d'imposition, pour permettre une entrée progressive des redevables dans la réforme (sur 10 ans). Ce retour d'expérience positif pourrait servir à nourrir la méthode de mise en œuvre des valeurs locatives des locaux d'habitation à partir de 2026.

C'est la raison pour laquelle nous considérons que la question du changement institutionnel peut constituer un véritable axe de recherche, même s'il est généralement peu appréhendé par les économistes français. A notre sens, il existe au moins deux courants américains à l'interface entre l'économie et le droit qui peuvent présenter un certain potentiel pour traiter ces questions : le courant du *behavioural law and economics* et l'*Ecole de Bloomington*.

Bibliographie

- ALLEGRE, G. & TIMBEAU, X., (2015), Le capital-logement ne contribue-t-il vraiment pas aux inégalités ?, *Revue de l'OFCE*, n°137, p. 83-95.
- ARNOTT, R. J. & STIGLITZ, J. E., (1979), Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 93, n°4, p. 471-500.
- AVELINE, N., (1996), Cycle foncier et fiscalité à Montréal, *Etudes foncières*, n°71, .
- AVELINE, N. & RENARD, V., (1990), *Politiques Foncières Comparées : Pays Bas*, ADEF.
- BARAUD-SERFATY, I., (2011), Ville durable cherche modèle économique, *Etudes foncières*, p. 149.
- BERARD, G. & TRANNOY, A., (2019), Un impôt immobilier tout en un : rendement, progressivité et faisabilité, *Revue de l'OFCE*, vol. N° 161, n°1, p. 177-224.
- BOCQUET, M., (2020), *L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers Période 2009-2018 – Chiffres au 1er janvier 2018*, CEREMA, Lille.
- BONNET, O., BONO, P.-H., CHAPELLE, G. & WASMER, E., (2014, avril), Le capital logement contribue-t-il aux inégalités ? Retour sur Le capital au XXIème siècle de Thomas Piketty, Sciences Po Paris.
- BOSVIEUX, J. & COLOOS, B., (2016), *Logement : sortir de la jungle fiscale*, Economica, Paris, 240 p.
- BUR, D. & RICHARD, A., (2018), *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, Paris.
- CAMAGNI, R., (2005), *Economia Urbana*, Barcelona.
- CASANOVA ENAULT, L., BOULAY, G. & COULON, M., (2019), Une aubaine pour les géographes ? Intérêts des fichiers open DVF sur les transactions foncières et immobilières et précautions d'usage, *Cybergeog : European Journal of Geography*.
- CEREMA, (2020), *Panorama de la fiscalité à effet de levier sur le foncier. Renforcer la stratégie foncière par la fiscalité, quels leviers pour les collectivités locales ?*, CEREMA, Bron, 59 p.
- CHAPELLE, G., TRANNOY, A. & WASMER, E., (2020), *Note pour la deuxième édition des Rencontres de l'Evaluation organisée par l'Assemblée Nationale*, Assemblée Nationale, Paris.
- CHRISTENSEN, F. K., (2011), Fiscalité foncière, le mirage danois, *Etudes foncières*, n°149, p. 6-9.
- COMBY, J., (1993), Les six marchés fonciers, In : *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, ParisADEF, , p. 41-48.
- COULONDRE, A., (2018), Ouvrir la boîte noire des marchés du logement, *Métropolitiques*.
- CUSSET, P.-Y., COLLOMBET, C. & BEN JELLOUL, M., (2013), L'évolution des prix de l'immobilier en France. Quelles interprétations ?, *Etudes foncières*, n°165, p. 39-40.
- CUSSET, P.-Y., COLLOMBET, C., BEN JELLOUL, M. & SCHAFF, C., (2011), *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans* (Note d'analyse du Centre d'analyse stratégique n° 221), Note d'analyse du Centre d'analyse stratégique, 12 p.
- DEVISME, L., (2010), Le praticien réflexif et le théoricien activiste, *Urbanisme*, n°372, .
- DUGUIT, L., (1912), *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon / par Léon Duguit,...*, Paris.
- DUJOLS, D., (2007), Logement. Que font donc les économistes ?, *Etudes foncières*, n°127, p. 31-32.
- DUJOLS, D., (2010), « Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation », *Etudes foncières*, n°146, p. 24-26.
- FIGEAT, D., (2016, juin), Mobilisation foncière. L'ordre des urgences.
- GEORGE, H., (1879), *Progress and Poverty*, 190 p.
- GILLI, J.-P., (1975), *Redéfinir le droit de propriété*, Paris, 228 p.
- GIMAT, M., (2017), *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, Paris, Université Paris 1.
- GIMAT, M. & POLLARD, J., (2016), Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers, *Géographie, économie, société*, vol. 18, n°2, p. 257-282.
- GRANELLE, J.-J., (1993), Préface, In : *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, ParisADEF, , p. 186.
- GRANELLE, J.-J. & VILMIN, T., (1993), *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris, 188 p.
- GUELTON, S. & NAVARRE, F., (2008), Aménagement. Que font donc les économistes ?, *Etudes foncières*, n°133, .
- GUELTON, S. & NAVARRE, F., (2010), Les coûts de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux, *Flux*, vol. n° 79-80, n°1, p. 34-53.
- GUERRINI, S., TORREDEMER, S. & DUPRE, O., (2019), La VEFA HLM : un succès indéniable qui suscite des controverses, *politiquedulogement.com*.
- GUIGOU, J.-L., (1982), *La rente foncière. Les théories et leur évolution depuis 1650*, Paris, 954 p.
- HARVEY, D., (2010), *Le nouvel impérialisme*, Les Prairies Ordinaires, Paris, 241 p.
- HOORENS, D., (2013), Le « modèle économique HLM », *Revue de l'OFCE*, n°128, p. 73-98.
- HOUARD, N., (2013), Le logement social aux Pays-Bas, *Revue de l'OFCE*, n°128, p. 49-72.

- LAGLEIZE, J.-L., (2019), La maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction, *Rapport au Premier Ministre*, p. 232.
- LAMOUR, P., (1964), *La réforme du régime foncier*, Paris.
- LANCO, P., (2011), Logement : pour un acte III de la décentralisation, *Métropolitiques*.
- LE ROUZIC, V., (2019), *Essais sur la post-propriété : les organismes de foncier solidaire face au défi du logement abordable* (Thèse de doctorat), Paris 1.
- OSTROM, E., (2009), Par-delà les marchés et les Etats : la gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes, *Revue de l'OFCE / Débats et politiques*, Paris, p. 15-72.
- OSTROM, E. & BASURTO, X., (2013), Façonner des outils d'analyse pour étudier le changement institutionnel, *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n°14, .
- PIKETTY, T., (2013), *Le capital au XXIème siècle*, Paris, 976 p.
- PIKETTY, T., (2019), *Capital et idéologie*, Le Seuil, Paris XIXe, 1248 p.
- RENARD, V., (1996), Quelques caractéristiques des marchés fonciers et immobiliers, *Regard socioéconomique sur la structuration de la ville*, n°294-295, p. 89-97.
- RENARD, V. & COMBY, J., (1985), *L'impôt foncier*, Paris, 128 p.
- RIVATON, R., (2019), *La ville pour tous*, L'OBSERVATOIRE, 192 p.
- SAUJOT, M., (2016), La ville Monopoly, une lecture de Piketty, *La revue foncière*, n°9, p. 30-34.
- SIBONY, A.-L., HELLERINGER, G. & ALEMANNI, A., (2016), L'analyse comportementale du droit Manifeste pour un nouveau champ de recherche en Europe, *Revue internationale de droit économique*, vol. t. XXX, n°3, p. 315-338.
- TALY, M., (1998), L'impossible réforme de la fiscalité foncière, *Etudes foncières*, n°78, .
- TALY, M., (2016), *Les coulisses de la politique fiscale*, Presses Universitaires de France.
- THEURILLAT, T., RERAT, P. & CREVOISIER, O., (2014), Les marchés immobiliers : acteurs, institutions et territoires, The real estate markets: actors, institutions and territories, *Géographie, économie, société*, vol. 16, n°2, p. 233-254.
- TIMBEAU, X., (2013), Comment construire (au moins) 1 million de logements en région parisienne, *Revue de l'OFCE*, n°128, p. 315-340.
- TRANNOY, A., (2010), *4. L'économie est-elle une science ?*, Presses Universitaires de France.
- TRANNOY, A., (2011), Pour une remise à plat de la fiscalité foncière et immobilière, *Regards croisés sur l'économie*, n°9, p. 133-144.
- TRANNOY, A., (2018), Taxation foncière redistributive : une fondation macroéconomique du georgisme, *Revue française d'économie*, vol. Vol. XXXIII, n°1, p. 181-218.
- TRANNOY, A. & WASMER, É., (2013a), Comment modérer les prix de l'immobilier ?, *Notes du conseil d'analyse économique*, vol. n° 2, n°2, p. 1-12.
- TRANNOY, A. & WASMER, É., (2013b, février 26), Le prix de l'immobilier et les politiques inflationnistes. Document du travail du Conseil d'Analyse Économique, Conseil d'Analyse Économique.
- VILMIN, T., (1991), Marché foncier, marché immobilier, *Etudes foncières*, n°53, p. 24.
- VINCENT, M., (1986), *La formation du prix des logements*, Paris.
- VORMS, B., (2015), Accession à la propriété : l'ingénierie juridique peut-elle neutraliser le coût du foncier ? Bail emphytéotique, community land trust et BRILO. | Politique du logement.com, *politiquedulogement.com*.
- WALRAS, L., (1885), *Théorie mathématique du prix des terres et de leur rachat par l'Etat*, Lausanne, Suisse, 96 p.

Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées

Personnalités qualifiées internes à l'Union Sociale pour l'Habitat (USH)

Thierry Asselin, directeur des politiques urbaines et sociales

Cécile Chopard, responsable des stratégies patrimoniales

Raphaële d'Armancourt, responsable du Pôle politiques territoriales et urbaines

Nicolas Prudhomme, directeur de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales

Chercheurs

Sonia Guelton, professeur d'urbanisme à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC)

Pierre Madec, économiste à l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE)

Xavier Timbeau, directeur principal à l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE)

Alain Trannoy, directeur d'études à l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS),
Membre de la commission des Comptes du logement

Personnalités qualifiées

Jean Bosvieux, statisticien-économiste de formation, ancien directeur des études économiques à la FNAIM

Sylvain Brillet, directeur général de l'Etablissement Public Foncier de Nouvelle Aquitaine

Bernard Coloos, ancien délégué général adjoint de la Fédération Française du Bâtiment

Dominique Dujols, ancienne conseillère maître à la Cour des comptes

Claire Delpech, conseillère finances, fiscalité habitat de l'AdCF

Yann Le Corfec, délégué national à l'aménagement et au foncier Pôle Habitat, Fédération Française du Bâtiment (FFB)

Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée d'Espace, et **Géraldine Chalençon**, directrice opérationnelle d'Espace, ancienne Directrice de l'Agence Nationale Information Logement (ANIL)

Bernard Vorms, économiste spécialisé dans le domaine du logement, ancien directeur de l'Agence Nationale Information Logement (ANIL)

Annexe 2 – Trame d'entretien

Questions :

1. L'actualité du problème foncier :

- Dans quelle mesure le problème foncier est-il d'actualité dans votre champ professionnel ?
- Le problème foncier est souvent identifié comme le principal problème pour la production de logement abordable. Quel est votre regard sur ce sujet ?
- Pouvez-vous donner des exemples concrets ?

2. L'adaptation du système fiscal au problème foncier :

Pour rappel, le système fiscal français en matière de foncier et d'immobilier (65 milliards € an) s'articule principalement autour :

- Des taxes sur la détention :
 - La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ou non-bâties (TFNB)
 - La cotisation foncière des entreprises (CFE)
 - L'impôt sur la fortune immobilière (IFI)
- Des taxes sur les transactions :
 - Les droits de mutation (DMTO)
 - La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)
 - La fiscalité sur les plus-values
 - Les taxes d'urbanisme liées au logement

- Autre taxe :
 - La taxe d'habitation (en cours de suppression)

Questions :

- a. Dans quelle mesure le système fiscal français est-il adapté à la résolution des problématiques foncières que vous rencontrez dans votre champ professionnel ?
- b. Comment pourrait-on l'améliorer ?
- c. Quels sont les enjeux pour les acteurs territoriaux (collectivités territoriales, organismes Hlm) ?

3. La modulation de la fiscalité foncière comme instrument incitatif des politiques publiques :

- a. Est-il opportun de moduler la fiscalité pour en faire un instrument incitatif des politiques publiques ?
- b. Quel bilan en tirer (positif et négatif) ?
- c. Quelles alternatives ?
- d. Questions à décliner pour :
 - i. Le cas de l'exonération de TFPB en QPV
 - ii. Le cas de l'abattement de 30% de la TFPB pour la construction de nouveaux logements sociaux (locatifs ou BRS)
 - iii. Le cas de l'exonération des plus-values pour les propriétaires en cas de vente de leur foncier à destination de la production de logements sociaux
 - iv. La proposition de malus sur la taxe foncière en cas de non-respect des obligations de rénovation

4. Le changement institutionnel :

- a. Malgré de nombreux rapports, on observe un certain attentisme sur les réformes de la fiscalité foncière. Comment l'expliquez-vous ?

Selon les propositions formulées précédemment pour améliorer le système de la fiscalité foncière :

- b. Comment les pouvoirs publics devraient-ils procéder pour avancer sur ces questions ?
- c. Sur combien de temps la ou les réformes devraient être programmées ?
- d. Faut-il accorder plus d'autonomie aux acteurs locaux en matière de fiscalité foncière ? dans quelle mesure ? et pourquoi ?
- e. Avez-vous une référence de bonne méthode de réforme en France ou à l'étranger qui pourrait être une source d'inspiration ?

•

5. L'émergence de nouvelles questions de recherche :

- a. Jugez-vous nécessaire de structurer un programme de recherche sur la question du foncier et de son imposition ?
- b. Pour vous, quels sont principaux impensés théoriques ou problématiques empiriques à creuser à ce sujet ?
- c. Des expériences internationales mériteraient-elles d'être explorées ? Si oui, lesquelles ? et dans quels pays ?

Annexe 3 – Panorama des acteurs élaborant des réflexions sur le foncier et/ou la fiscalité

Association Fonciers en débats (FED) : créée en 2013 après la liquidation de l'Association Des Etudes Foncières (ADEF), cette association vise à (1) favoriser les échanges entre les spécialistes des nombreuses professions et disciplines qui travaillent sur les thématiques foncières, (2) faire progresser les connaissances dans une vision prospective, (3) favoriser leur diffusion sur le site-ressources.

Lien : <https://fonciers-en-debat.com/>

Association nationale des EPFL : fondée en 2008, cette association professionnelle rassemble les Etablissements Publics Fonciers Locaux. L'innovation foncière au service des territoires et anime le **Réseau des Opérateurs Fonciers**. Lien : <https://www.asso-epfl.fr>

Etudes foncières : revue de référence de 1979 à 2013, sous l'égide de l'ADEF. Rachetée par le groupe Business Immo, cette revue est de nouveau éditée depuis 2015 de façon trimestrielle et vise depuis 2018 à mettre en lumière des travaux du LIFTI. Lien : <https://www.businessimmo.com/>

Foncier et développement : créé en 1996, c'est un groupe de débat et d'échanges sur les questions foncières rurales et urbaines dans les pays du Sud (Afrique, Asie et Amérique Latine). Il est co-présidé par le Ministère de l'Europe et des affaires Etrangères (MEAE) et de l'Agence Française du Développement (AFD).

Lien : <http://www.foncier-developpement.fr>

Institut des politiques publiques (IPP) : créé en 2012, l'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie. Il s'est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-Ecole d'économie de Paris (PSE) et le Centre de Recherche en Economie et Statistique (CREST). Lien : <https://www.ipp.eu/>

Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (LIFTI) : créé en 2017, le LIFTI est un fonds de dotation dont l'objet d'intérêt général porte sur le foncier appréhendé comme une question sociétale au cœur des enjeux d'aménagement des territoires. Le LIFTI se veut être à la fois un *réseau d'acteur*, un incitateur (subventions, bourses, cofinancement) et un centre de ressource. Lien : <https://www.lifti.org/>

Lincoln Institute of Land Policy : créé en 1954, le Lincoln Institute of Land Policy est un groupe de réflexion basé à Cambridge, Massachusetts qui cherche à améliorer la qualité de vie grâce à une utilisation, une fiscalité et une gestion efficaces des terres. Lien : <https://www.lincolnst.edu/>

Pôle Foncier Montpellier : créé sous la forme d'un Groupe d'Intérêt Scientifique (GIS), ce pôle est ouvert aux institutions de recherche et aux institutions de formations et d'enseignements de Montpellier (le CIRAD, l'IAMM, l'IRD et Montpellier SupAgro). Lien : <http://www.pole-foncier.fr>

Réseau des jeunes chercheurs du foncier : créé en 2011, il regroupe une quarantaine de doctorants et jeunes docteurs, d'horizons disciplinaires variés (économie, droit, géographie, aménagement, etc.), travaillant sur des objets diversifiés. Lien : <https://rjcfoncier.hypotheses.org/presentation-du-rjcf>

Réseau Finances locales (FIL) : créé à l'initiative du Lab'Urba (Université Paris-Est) et de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) FIL a pour but d'apporter une réflexion approfondie, à caractère scientifique, dans le domaine de la fiscalité et des finances locales. Lien : <https://reseau-fil.org>

Revue foncière : revue fondée en 2014 par Vincent Renard et Joseph Comby, à la suite de la liquidation de l'ADEF. La revue est arrêtée depuis 2019 et en cours de relance par la Lettre Habitat & Collectivités locales. Lien : <https://www.revue-fonciere.com>