

Le tribut foncier urbain aujourd'hui : le cas de la France.

Alain Lipietz

A paraître dans *Les Cahiers marxistes* n°243, février-mars 2013, Bruxelles.

Il y a aujourd'hui 41 ans, j'achevais un travail de fin d'études visant à transposer aux sols urbains la théorie de la rente, que Marx avait développée uniquement pour les terrains agricoles [1]. Ce rapport devint en 1974 un livre : *Le tribut foncier urbain* [2]. Depuis cette époque, où je produisis encore quelques textes sur le sujet¹, je ne me suis plus préoccupé que ponctuellement, et surtout pour des raisons politiques, de la question foncière. Mes travaux m'ont porté vers d'autres domaines de l'économie spatiale (l'économie régionale, l'économie internationale...), vers l'économie générale (modèles de développement, crédit, inflation...) et les politiques sociales.

En réalité, mon activité politique se tournant de plus en plus vers l'écologie, je découvrais avec bonheur, dans mes nouvelles réflexions d'économiste écologiste, combien ces recherches initiales sur la rente foncière éclairaient assez facilement des aspects théoriques de l'écologie politique, par exemple la théorie des écotaxes[6].

C'est donc avec plaisir que j'ai reçu l'invitation des *Cahiers marxistes* à réexaminer la question du tribut foncier urbain pour le monde d'aujourd'hui. Dans cet article, je ne me livrerai donc pas à une recension des travaux sur la rente depuis une quarantaine d'années², mais beaucoup plus modestement à un examen critique de mes positions de départ, pour autant qu'elles éclairent les problèmes de la crise présente. Et, pour des raisons qui tiennent à la nature même du sujet, je me limiterai à une formation sociale particulière, celle que j'ai le plus arpentée dans ma vie politique : la France.

Je rappellerai d'abord la théorie du tribut foncier urbain tel que je l'avais laissée, à peine modifiée par les premiers travaux de « l'approche de la régulation », vers 1975. J'indiquerai rapidement les quelques interpellations qui me furent adressées par des théoriciens et praticiens au long des années postérieures, pour me demander ce que je pensais des modifications rendues nécessaires par l'évolution des pratiques urbaines. Et je donnerai mon avis sur l'état actuel du problème foncier, autour de quatre questions : Comment évolue actuellement la division économique et sociale de l'espace ? Qui sont aujourd'hui les propriétaires fonciers ? Quel rôle joue le capital financier ? Comment interfèrent la crise écologique et la question foncière ? Je conclurai par quelques suggestions politiques.

¹ Le texte le plus important, assez court et synthétique, et surtout accessible par internet, est « Sur la production monopoliste d'espace urbain » [3]. On peut le considérer comme exposé de la « théorie standard » du Tribut Foncier Urbain. Il est complétée par quelques interventions plus mathématiques relative au problème de la « transformation des valeurs en prix de production » en présence de rente : [4], [5].

² Voir la revue *Etudes foncières* de l'ADEF, dirigée par Vincent Renard, lequel serait bien plus qualifié que moi pour présenter 40 ans de recherches sur la question.

I. La théorie standard du tribut foncier urbain

Appliquer la théorie marxiste de la rente agricole aux problèmes fonciers urbains est relativement facile, à condition de comprendre que Marx articule en réalité, avec le processus de production agricole capitaliste, deux données extérieures : les différences entre les sols, selon leur fertilité et leur distance aux centres de consommation, et l'existence d'une classe de propriétaires, ou plutôt d'un rapport de propriété foncière, distincte de la propriété des moyens de production capitalistes. Pour étendre sa théorie de la rente aux sols urbains, il faut donc faire les modifications suivantes.

Tout d'abord, les notions de « fertilité » et de « distance aux centres » sont à remplacer par une sorte de prédisposition qu'ont les sols urbains à la production de tel ou tel type de cadre bâti. Cette « prédisposition » est une donnée préalable à l'activité de l'entrepreneur capitaliste qui souhaite bâtir pour vendre (ou louer). En général ils sont d'ailleurs deux : un entrepreneur du bâtiment, qui produit un édifice, et un « maître de l'ouvrage », le promoteur, qui lui a demandé de le construire pour le revendre ou louer à des clients. J'ai nommée cette prédisposition des sols « division économique et sociale de l'espace » : ici les bureaux, là les usines, là les logements pour les différentes catégories sociales. La formation de cette D.E.S.E. dépend des multiples déterminations : sociales, techniques, économiques, politiques, idéologiques, esthétiques... Elle se perpétue en évoluant continuellement, et le mécanisme du prix du sol joue un rôle considérable dans sa stabilisation et sa reproduction, tout en fixant des règles à son évolution.

Sur cette division économique et sociale de l'espace s'étend un « cadastre au sens large », un espace juridique qui décrit la « propriété du sol », c'est-à-dire le droit (dans certaines limites sur lesquelles nous reviendrons) à prélever un « tribut » sur toute entreprise ou sur tout consommateur qui entendrait utiliser telle parcelle cadastrale. Ce cadastre doit s'entendre en un sens étendu : l'espace juridique comprend le droit de propriété mais aussi des astreintes, taxes et règles urbanistiques, etc. Il vise, il faut le souligner, un autre ordre que la propriété économique des moyens de production. Ce n'est pas une capacité de mise en œuvre des forces productives, c'est une propriété purement politique : une carte des « droits sur... ». Plus précisément : la carte des droits d'accès à un environnement, les parcelles découpées sur la DESE par l'espace juridique.

L'espace juridique des droits de propriété, dans son contenu, dans ses frontières, dans ses bénéficiaires, est, comme la D.E.S.E., un produit de l'histoire de la formation sociale considérée. La « question foncière » est donc spécifique à chaque formation sociale nationale, voire régionale, et toute généralisation doit être entreprise avec prudence.

J'introduis dans mon livre le mot *tribut*, pour dépasser la thèse de Marx (valable seulement pour l'agriculture) selon laquelle le prix d'un sol n'est que l'actualisation de la rente annuelle que le propriétaire peut en tirer. En effet, si le sol agricole produit une ou plusieurs récoltes par an, la production capitaliste du cadre bâti produit des logements, des usines, des bureaux, appelés à occuper plusieurs décennies le même emplacement. Toutefois, le propriétaire d'un immeuble peut le louer... Il fallait donc avancer un concept qui traduise seulement le droit, donné au propriétaire foncier, de prélever une part de la plus-value produite par les processus de production et de circulation capitalistes sur l'espace dont il est propriétaire. J'empruntai le mot « tribut » à Samir Amin [7] qui, en cette époque où le marxisme (althussérien) brillait de

tous ses feux, proposait d'unifier les concepts de « mode de production féodal » et de « mode de production asiatique » dans un concept plus large de « mode de production tributaire, décentralisé ou centralisé »... L'emprunt du mot *tribut* pour désigner cette part du surtravail social que s'approprie le propriétaire foncier à travers un droit sur un espace juridique (politique) n'est pas du tout illégitime, puisque c'est bien ainsi que procédait le seigneur féodal ou le gouverneur d'une province arabe, turque ou chinoise...

Il faut cependant insister que la qualité de « propriétaire foncier » définit une fonction dans un rapport social, et non pas nécessairement une classe sociale. En France en particulier, les propriétaires fonciers ne sont pas, en général, les héritiers de la propriété féodale d'Ancien régime.

Résumons : le prix du foncier, qu'il prenne la forme d'un prix définitif ou d'une rente (location), exprime le pouvoir qu'ont les propriétaires fonciers de capter une part du profit qu'un producteur capitaliste réalise dans la production du cadre bâti sur la parcelle dont ils sont propriétaires³.

Ce profit, ou plus exactement le surprofit par rapport au profit normal qu'un investisseur capitaliste attend de son investissement, et donc le tribut foncier potentiel, est spatialement modulé par la division économique et sociale de l'espace. C'est-à-dire qu'on pourra vendre plus cher, à coût de production équivalent au mètre carré, des logements qui sont dans un beau quartier que des logements dans une banlieue prolétaire. A l'époque de mes recherches initiales, les différences de prix de construction au m² n'excédaient pas 10% entre les quartiers ouvriers et les quartiers de classes moyennes, mais bien entendu les prix de vente étaient déjà bien plus élevés dans les seconds que dans les premiers. Les promoteurs (souvent les mêmes) qui opéraient dans l'un et l'autre quartier réalisaient donc des surprofits différenciés suivant les quartiers, ce surprofit étant capté sous forme de prix du sol par les propriétaires fonciers initiaux.

Comme on le voit, nous retrouvons, *mutatis mutandis*, la théorie marxiste de la rente agricole. Mais Marx consacre une place importante à l'étude de cette différenciation de la rente suivant les lieux, distinguant une rente différentielle 1 et une rente différentielle 2. La *rente différentielle 1* ne dépend que des qualités propres au terrain, que le fermier capitaliste utilise tel quel : sa fertilité, sa distance aux centres de consommation, moyennant un moyen de transport de tel ou tel coût. Autrement dit, dans la rente différentielle 1, l'espace matériel s'impose au capitaliste comme un « tout structuré déjà donné »⁴. Le concept de *rente différentielle 2* vise au contraire le cas où, moyennant un investissement suffisant, le fermier capitaliste change la fertilité du sol ou le reconvertit pour une plantation plus rentable. Le taux de surprofit (= profit +

³ Marx parle plus précisément du « surprofit », c'est à dire en excédent sur le taux de profit moyen dans l'économie capitaliste. Aujourd'hui cela n'a plus grand sens, tant les taux de profit sont différenciés. Cependant il existe encore, par exemple pour le capital financier, un taux de profit « acceptable » qui détermine combien il est prêt à verser au tribut foncier sur le profit global qu'il espère d'une opération immobilière dans laquelle il s'investit. Par ailleurs, Marx insiste sur le fait que la capacité de prélever un tribut résulte uniquement du droit de propriété foncière, et non de la « rareté » des terrains » comme le pensait David Ricardo. C'est une évidence pour les autres facteurs de production (le fait qu'il y ait du chômage n'a jamais ramené le salaire à zéro), quoiqu'il faille parfois encore le redémontrer dans le cas du sol (cf mon article à propos de Sraffa «Les mystères de la rente absolue » [4])

⁴ Selon la définition althussérienne du « concret réel ».

tribut) va dépendre alors du niveau de capital investi. La rente différentielle est créée par l'investissement capitaliste lui-même, et le propriétaire foncier n'est pas à même de la récupérer, sauf s'il conserve la capacité de modifier le tribut qu'il réclame selon l'usage que le fermier capitaliste fera de son sol (et c'est d'ailleurs l'une des raisons du passage du métayage au fermage, avec des baux à long terme, réservant au « riche laboureur » du bassin parisien comme au grand *farmer* anglais le bénéfice de leurs investissements.)

Transposons au sol urbain. Si la division économique et sociale de l'espace et l'échelle des revenus des habitants (acquéreurs ou locataires) sont données, le prix acceptable pour un logement construit dans tel quartier est de tant ou tant par mètre carré de plancher, et le promoteur n'y peut rien. La différence se répercute directement en différence dans le prix du sol, comme dans la rente différentielle 1 : j'appelle ce cas *tribut différentiel exogène*.

Si au contraire le surprofit dépend de la quantité de capital investi par un promoteur sur la même parcelle, alors le tribut potentiel variera en fonction de ce niveau. Et tout le problème du propriétaire foncier est de savoir s'il peut s'en approprier une part, ou si le promoteur se le garde en entier. On parle de *tribut différentiel endogène*.

La forme la plus évidente de tribut différentiel endogène dépend tout simplement... du nombre de m² constructibles par m² de terrain, en gros le nombre d'étages. Ce nombre d'étages étant souvent encadré par des règles d'urbanisme, le propriétaire foncier sait combien les promoteurs pourront investir « verticalement », et peut donc assez facilement s'approprier ce type de tribut endogène. Puisqu'il consiste à étendre le terrain utilisable « vers le haut », je l'appelais *tribut différentiel endogène extensif*.

Plus subtil est le cas où un « gros promoteur » (il s'agit en général d'un « aménageur » relayé par plusieurs promoteurs) réalise, moyennant un investissement massif sur une zone de la division économique et sociale de l'espace préexistante, un changement radical de l'usage du sol, c'est-à-dire une modification de la D.E.S.E elle-même : urbanisation de la campagne péri-urbaine, transformation d'une zone de logements ouvriers délabrés datant du XIXe siècle en quartier pour classes moyennes, arasement d'un district de petites industries artisanales pour construire des bureaux pour multinationales... Ce n'est que dans un intervalle limité d'investissement par hectare que se dégage un surprofit, car il faut souvent un investissement massif de capital pour changer l'image sociale autant que la réalité matérielle du quartier. Mais ici le promoteur/aménageur est en général seul en position de capter ce tribut différentiel.

II. Remises en question.

La théorie standard ainsi initiée en 1971 correspondait tout à fait à la réalité de l'intense urbanisation française des années 1960. Entraînée par le modèle de développement « fordiste », l'urbanisation progressait de façon foudroyante, produisant de nouvelles zones industrielles, de nouveaux ensembles de bureaux, de nouveaux grands ensembles d'habitations pour ouvriers et classes moyennes, tandis que dans l'habitat ancien se réfugiaient des ouvriers, des employés, des petits commerçants et

artisans, profitant de son prix encore bas, mais tremblant devant les opérations de rénovations urbaines (qu'à l'époque les mobilisations ne parvenaient guère à enrayer). Mais aussi des classes dominantes, dans les immeubles patriciens ou haussmanniens, et même on commençait à noter la *gentrification* des quartiers populaires centraux par les futurs « bourgeois bohêmes ».

La propriété foncière française (comme Marx l'avait déjà remarqué) était extrêmement fragmentée et s'opposait, non seulement par les droits qu'elle possédait sur l'espace cadastral mais aussi par sa propre fragmentation, au libre déploiement des grandes opérations d'urbanisation ou de rénovation urbaine. La propriété foncière se présentait donc comme un obstacle à l'accumulation capitaliste, et des ministres modernistes comme Albin Chalandon ne rejetait pas complètement l'idée d'une municipalisation des sols, du moins à partir d'une certaine hauteur⁵.

Cette hostilité « moderniste » entre capital et propriété foncière parut s'évanouir dès l'ouverture de la crise du fordisme, avec le formidable ralentissement économique qu'elle entraîna à la fin des années 1970. L'extension urbaine ralentit, on logea simplement les pauvres de plus en plus loin : sur les terres agricoles. Les nouveaux bureaux n'eurent pas de peine à expulser les usagers moins aptes à payer le tribut foncier. La DESE s'étendit ainsi en tache d'huile, régulée par la seule sélectivité du tribut foncier. Et le réformisme foncier, comme la théorie, s'assoupit pour de nombreuses années.

C'est, je crois, dans les années 90, alors que le nouveau modèle de développement capitaliste néolibéral, ou mieux *libéral productiviste* était bien en place⁶, qu'un jeune chercheur, Marc Kaszynski, vint me présenter sa thèse, tirée de ses recherches à l'observatoire foncier du Nord-Pas de Calais. Il me signala, embarrassé, qu'elle remettait en cause un détail de mon livre, ou plus exactement de la théorie standard, version 1975 [3]. Je le rassurai : c'est le destin de toute théorie.

A cette époque (1975), mes travaux m'avaient entraîné vers une réflexion plus générale sur la régulation du capitalisme. Il s'agissait de comprendre comment les capitaux privés s'inscrivaient dans le mouvement général de l'accumulation. Dans une régulation purement concurrentielle, la division du travail s'impose à eux sous la forme des prix, de même que les salaires, et donc la croissance (ou non) de la demande populaire. En revanche, à partir de 1945 et avec le modèle de développement fordiste, le mode de régulation de l'inscription des capitaux privés dans le tissu de l'accumulation générale devient beaucoup plus contrôlé par les plus puissants d'entre eux, « les monopoles ». Et la négociation salariale devient l'enjeu d'un « oligopole social », d'un accord capital-travail négocié sous l'égide de l'État. Les chercheurs du CEPREMAP développant la théorie de la régulation proposèrent donc d'appeler *régulation monopoliste* ces

⁵ Ministre de l'Équipement et du logement du très moderniste Premier ministre gaulliste J. Chaban-Delmas après le choc de mai 68, le banquier A. Chalandon laisse un souvenir ambigu. Dans un débat avec Michel Rocard (alors leader du PSU, formation sociale-démocrate de gauche et moderniste), il concéda qu'il était lui aussi pour la municipalisation des sols mais qu'il ne se trouverait jamais de majorité en France pour l'adopter. Il proposa en substitut une Taxe Foncière d'Urbanisation revenant à « municipaliser le sol en altitude » et promut la construction en grande séries de petites maisons (les « chalandonnettes »). Ce rêve de produire les logements comme on produit des voitures (sans être gêné par la propriété foncière) était bien celui du grand capital, et Chalandon chuta d'ailleurs pour ses accointances affairistes révélées par l'affaire Aranda.

⁶ Sur le modèle libéral-productiviste qui succéda au fordisme, voir [16].

situations où des agents sont capables de négocier et de planifier en interne les déformations du circuit de l'accumulation, s'accordant sur les prix et programmant les hausses de volumes.

Dans les discussions entre chercheurs "régulationnistes", nous utilisons fréquemment des métaphores spatiales telles que *espace*, *trame* ou *circuit* de l'accumulation capitaliste. Or, en tant que chercheur plus porté vers le véritable "spatial", je me trouvais avoir abordé le même problème avec la distinction entre *tribut différentiel exogène* et *tribut différentiel endogène intensif*. Précisément, les "grands développeurs" de la rénovation urbaine ou de la promotion de nouveaux grands ensembles ne modifiaient-ils pas, selon une planification interne et en accord avec l'État, l'espace (au sens propre !) où ils intervenaient ? Le pas était vite franchi d'assimiler *production monopoliste d'espace* et dégagement d'un *tribut différentiel endogène intensif*. C'est cette assimilation que venait contester le jeune thésard lillois, en exhibant un contre-exemple : les lotissements !

Le lotissement est en effet une collection de parcelles (par division d'une parcelle beaucoup plus grande) qu'une municipalité concède à l'urbanisation. Mais la décision d'occuper le lotissement est strictement concurrentielle : ce sont souvent de petits salariés qui se font construire une maisonnette sur l'une de ces parcelles. La réussite ou non du nouveau quartier (obtenue donc par un comportement atomistique des nouveaux propriétaires) aboutit à une modification de la D.E.S.E., grâce à un investissement public léger (voiries et réseaux divers) puis de investissements privés « concurrentiels » et non « monopolistes » (les maisons elles-mêmes). On objectera que la décision de livrer le lotissement à l'urbanisation est quand même une décision municipale nécessitant quelques investissements publics ? Certes, mais c'est le cas dans toute urbanisation depuis l'Antiquité !

A partir des années 1990, ce phénomène de transformation d'une zone de la D.E.S.E. par les investissements de particuliers, sans même qu'il y ait de gros investissements publics, allait se généraliser. Dans le cœur des villes, on assistait à la colonisation de quartiers populaires, rénovés par des classes moyennes supérieures, parfois désignées comme bourgeois-bohème. Et ce phénomène était général, des lofts de Manhattan à ceux de Montreuil, ou encore la conquête des médinas de Marrakech ou d'Essaouira par de riches retraités européens qui prenaient bien soin de ne pas modifier les façades afin de ne pas changer le "cachet" du quartier... Encore plus spectaculaire était la conquête de la bande littorale française, et en général de tous les lieux traditionnels de vacances (vallées et adrets des massifs montagneux, lisières des grandes forêts) par les résidences secondaires devenues principales à l'âge de la retraite. Dans le cas du foncier littoral, cette conquête d'un espace rural, sans aucune intervention publique (contrairement aux vastes opérations de la période gaulliste, comme La Grande Motte), aboutissait à modifier drastiquement le niveau du tribut foncier local : cette demande résidentielle aisée évinçait les usages agricoles, jusqu'à une quarantaine de km du front de mer.⁷

Cette modification inattendue des règles de transformation de la D.E.S.E. ne faisait que traduire sur le terrain la fin du fordisme et l'émergence du nouveau modèle de développement hégémonique sur la planète : le libéral-productivisme.

⁷ Voir la Convention publique *Pression foncière sur le littoral*, organisée par Natalie Gandais à Rochefort pour Les Verts : <http://lipietz.net/?article1698>

Le libéral productivisme n'implique pas un retour complet au capitaliste concurrentiel du XIXe siècle et de la première moitié du XXe. L'Etat y garde une certaine importance régulatrice, mais en très net recul par rapport à son rôle sous le fordisme, en particulier dans un pays aussi étatiste que la France. De même, le retour de la régulation concurrentielle n'implique pas la disparition des monopoles au profit des "petites entreprises performantes", comme l'avaient cru Piore et Sabel [8]. Les grands monopoles restent puissants, encore plus puissants. Mais ils combattent désormais dans un espace désormais globalisé, où ils se retrouvent concurrentiels entre eux. L'organisation des rapports entre « champions nationaux » et puissance publique, ainsi que les normes négociées entre patronat et syndicat sous la houlette des États, formes de régulation caractéristique du fordisme, tendent à s'effacer. C'est donc le retour à une situation de « capitalisme désorganisé », où chaque initiative, même d'une très grande entreprise, court à nouveau un risque fort de se voir finalement invalidée par le marché. D'où le retour au comportement moutonnier (dans l'incertitude, « mieux avoir tort ensemble que raison tout seul »), aboutissant globalement à une suite de booms et de krachs, et sectoriellement à l'émergence de bulles spéculatives qui finissent par éclater.

C'est bien sûr le cas dans le logement, secteur puissamment influent sur la conjoncture générale ("quand le bâtiment va, tout va"), mais aussi très sensible aux retournements de conjoncture. Exemple : la crise immobilière de 1992. Les années 80 furent marquées en France par le triomphe de l'argent, et la réhabilitation du profit. Il en résulta une fièvre d'investissements, particulièrement dans le bâtiment à destination du logement des couches moyennes supérieures et des immeubles de bureau. Le capital financier français (qui était à l'époque entièrement nationalisé !) s'y jeta à corps perdu. D'autant que la libéralisation du marché international des capitaux, avec l'Acte unique européen et la conversion des élites socialistes françaises au libéralisme, ne faisait que multiplier l'argent disponible pour les grands groupes de la promotion immobilière liés à des banques françaises. Lorsque la situation monétaire s'inversa, suite à l'accord de Maastricht et à la nécessité de brider définitivement l'inflation, la hausse du taux d'intérêt de la Banque de France mit les groupes financiers investis dans la promotion immobilière au déficit de trouver immédiatement un acquéreur pour leurs produits, ou de faire faillite. L'éclatement de la bulle immobilière mit en faillite jusqu'au Crédit Lyonnais, très vieille institution nationalisée depuis 1945... Pendant presque 5 ans, on ne revit plus de grue dans les grandes villes françaises : début d'une longue période de pénurie de logements.

III. Les nouvelles données de la question foncière-immobilière en France

Ce choc initia une nouvelle série de réflexions : la crise du modèle fordiste était finie, un nouveau modèle de développement capitaliste était en place, et il était fort inquiétant pour ceux qui s'intéressaient à la question du logement, en particulier du logement pour les travailleurs pauvres. Je l'abordais d'abord sous cet angle, sans oublier

la question de la dynamique urbaine⁸. Le nouveau modèle, libéral-productiviste, est aujourd'hui en crise profonde, et l'on cherche à le remplacer par un modèle plus social, plus écologiste. C'est à un diagnostic de ces problèmes (dans le domaine foncier-immobilier) que nous allons également procéder.

A. La nouvelle division économique et sociale de l'espace.

Le recul de l'ambition planificatrice, en particulier au niveau de l'urbanisme, dans le cadre d'un modèle de croissance dorénavant beaucoup moins planifié et soumis aux lois de la concurrence, eut sur les questions foncières en France des effets drastiques.

Dans un modèle globalement concurrentiel, les comportements grégaires se généralisent. Les salariés vont où ils pensent qu'il y aura de l'emploi, les entreprises vont où elles anticipent qu'il y aura des salariés en recherche d'emploi. Les efforts de l'Après-guerre pour constituer de nouvelles métropoles d'équilibre et des villes nouvelles à une distance (probablement insuffisante) de la Capitale, en organisant l'urbanisation selon des procédures de zones d'aménagement véritablement concertées impliquant soigneusement la puissance publique et le développeur privé dans la création de nouveaux quartiers, avec ce que cela implique de service public (écoles..), tout cela disparut. Dès 1992, alors conseiller régional Ile de France, je tentais avec mes collègues de planifier une limitation de la croissance concurrentielle de la mégapole francilienne (ex-parisienne), objectif également poursuivi au niveau de l'État qui comptait encourager le développement d'autres centres dans le Bassin Parisien ou plus loin encore. Ce fut un échec.

J'ai raconté cette expérience dans un article, « Face à la mégapolisation : la bataille d'Ile de France » [13] où, pour la première fois, comparant ce phénomène de mégapolisation typique de Paris et Londres aux cas si différents de l'évolution de Francfort ou du système urbain de la plaine du Po, je reconnaissais dans cette tendance à l'hyperconcentration spatiale un effet de la régulation concurrentielle sur l'espace urbain. La mégapole parisienne se transformait en super-nova incontrôlable, dévorant la campagne alentour. Et il se trouvait des intellectuels pour justifier cette hypertrophie de la région capitale, « seule chance de la France » : on pu parler ironiquement de « mégalopole ». Quelques métropoles régionales (Strasbourg, Nantes, Toulouse) connurent le même « succès ». Les autres métropoles (Lille, Lyon, Marseille, Bordeaux) tentèrent évidemment de contrer leurs déclin relatifs en se couvrant d'« Europôles » : par des investissements massifs de rénovation urbaine, elles se dotèrent (et cherchent toujours à se doter) de nouveaux quartiers d'affaires pour attirer les sièges des multinationales, conformément à la nouvelle doxa des *World Cities* [14].

En réalité, on observe pourtant statistiquement un rééquilibrage spontané du territoire français. Même les territoires en voie de désertification commencent à se repeupler... Mais essentiellement par le retour à la campagne de retraités, comme on l'a vu plus haut, ou de salariés et chômeurs désormais trop pauvres pour habiter en ville.

A l'intérieur même de la mégapole francilienne, la croissance de la population repart de plus belle. Les usines l'ont quittée depuis longtemps, et sont remplacées par du tertiaire

⁸ Cette nouvelle série de réflexions se déploie d'abord sur les villes en expansion du tiers-monde [9], puis sur le monde « développé » [10] et la crise du logement social en France dans le cadre du nouveau modèle [11], [12].

supérieur. La différenciation sociale des quartiers se sur-creuse⁹. Surtout, à une croissance organisée dans la période précédente au sein des « villes nouvelles », succède une croissance « en patatoïde », le long des vallées comme depuis un siècle, mais, fait nouveau, en occupant aussi progressivement les très riches plateaux agricoles qui subsistaient jusqu'assez près du centre, et alimentaient jadis Paris en cultures maraichères.

Les années 90-2000 voient donc le triomphe d'une sorte de tribut différentiel endogène, quoique concurrentiel. Sa caractéristique la plus immédiate est qu'y prévaut la loi du plus fort et l'éviction des usages du sol incapables de résister à la hausse du tribut foncier provoquée par d'autres usages, ayant une capacité supérieure à payer le droit d'accéder au sol en un lieu propice à leurs intentions. Ainsi, le tertiaire supérieur évince sans grande difficulté les usages mixtes de quartiers ouvriers, d'artisanat et de petites entreprises ; les usages résidentiels évincent sans difficulté l'agriculture.

B. Les nouveaux propriétaires.

Même à la fin de la période fordiste, il y eut aucune grande opération de municipalisation des sols, et les vellétés réformatrices de Chalandon se perdirent dans les limbes. Le cadastre français restait ultra-fragmenté, propriété d'une petite bourgeoisie traditionnelle, lointaine héritière de la révolution de 1789.

Le passage à un nouveau modèle de développement capitaliste marqué par l'hégémonie du capital financier a-t-il changé le tableau ? Pas du tout. Au contraire, la période de 1980 à aujourd'hui est marquée par un surcroît de dispersion des droits sur le sol.

Nous avons déjà souligné la multiplication des lotissements, comme l'arrivée des citadins dans les vieilles fermes des "jolis coins". A cela il faut ajouter une tendance beaucoup plus générale des anciens propriétaires-bailleurs (souvent des banques, y compris nationalisées) à se débarrasser de la propriété des logements qu'ils mettaient jusqu'ici en location. Conséquence du « court-termisme » du nouveau modèle de développement : le grand capital investit de moins en moins pour louer, il investit pour revendre et pour dégager une plus-value (au sens commercial du terme). Les immeubles de location, qu'ils soient anciens ou hérités de la période fordiste précédente, et qui étaient restés jusqu'ici propriété de la grande et moyenne bourgeoisie traditionnelle et du capital bancaire, sont "vendus à la découpe". Ce phénomène touche même les grands propriétaires publics ou semi-publics comme la Caisse de Dépôts, qui commence à vendre son parc d'habitat social à ses locataires.

Toutefois, la France reste très largement un pays de locataires, la part des propriétaires ayant à peine dépassée la moitié. Car il faut comprendre que ces « nouveaux propriétaires » sont eux-même souvent... des bailleurs. L'immobilier redevient un revenu de placement de père (ou mère) de famille. Pourquoi ?

La première raison, me semble t-il, est la même que celle qui cause l'irruption du résidentiel dans les campagnes verdoyantes ou littorales : l'arrivée aux abords de la retraite d'une couche de salariés moyens/supérieurs, ayant cotisé pendant la plus grande

⁹ « Un déséquilibre social qui s'accroît entre 2000 et 2009 », *Ile-de-France 2030. Défis, Projet spatial et régional et objectifs*, Projet de schéma directeur régional, 2012, p. 25, montre l'accroissement général de la différence (positive ou négative) entre le revenu médian des villes de la mégapole et le revenu médian régional.

partie de leur vie au généreux système de retraite par répartition des années fordistes. Qu'ils aient commencé à travailler juste après la Guerre ou même qu'ils soient nés juste après cette guerre, ils ont bénéficié de contrats stables leur permettant des cotisations retraite régulières. Ces jeunes retraités se trouvent donc plus riches que les actifs, ce qui leur permet de payer un tribut foncier plus élevé. Or ils sont particulièrement nombreux : c'est le *papy-boom*, effet retardé du *baby-boom* de la fin de la Guerre. Mais ce n'est pas tout.

Les menaces pesant sur la retraite par répartition (dont on serine aux Français depuis les années 80 qu'elle est insoutenable à terme, comme s'ils avaient perdu la mémoire de l'effondrement des retraites par capitalisation pendant les grandes crises financières des années d'Entre-Deux-Guerres) pousse les classes moyennes à des placements de précaution... dans l'immobilier. Telle est également la stratégie des particuliers des classes moyennes « à carrière de cotisation courte » qui ont provisoirement des revenus suffisants (femmes séparées, professions libérales). C'est une forme de constitution d'une retraite complémentaire, indépendante des décisions erratiques du Politique en matière de retraite par répartition, indépendante des aléas des cours boursiers déterminant les retraites par capitalisation.

Or justement, deux conditions permissives vont accélérer ce mouvement.

D'abord, à partir des années 90, l'Etat, contraint par les règles d'endettement des traités de Maastricht puis d'Amsterdam, cherche à se désengager du logement et pousse les classes moyennes à s'endetter à sa place, pour offrir au public un parc de logement locatif intermédiaire voire social. Les classes moyennes sont donc invitées à s'endetter pour acheter des logements neufs, afin de les louer, grâce à des dispositifs fiscaux d'amortissement particuliers : dispositifs De Robien, Périssol, Lienemann, Scellier, Duflot...

Ces dispositifs sont en effet gagnant/gagnant. Ils détendent un peu le marché du logement locatif extrêmement tendu depuis la crise de 1992 (on a peu construit après cette expérience douloureuse, alors que la croissance démographique française reste la plus dynamique d'Europe). Ils offrent aux classes moyennes une capacité d'accumuler dans l'immobilier, même sans aucun héritage. Et qu'y gagne l'Etat ? En échange d'une niche fiscale minime, il reporte sur le privé un endettement pour la construction qu'il aurait dû assumer à sa place, s'il avait poursuivi les méthodes traditionnelles de financement du logement social ou intermédiaire par fonds public. Cette dette immobilière est donc retirée du déficit de l'Etat : contribution puissante à respecter les critères européens de désendettement !

Enfin, la politique de très bas taux d'intérêt pratiquée par la Banque Centrale Européenne à partir des années 2000 relaxe considérablement les conditions d'endettement dans la production immobilière financée à crédit par les particuliers. Ce point est si différent de ce qui se passe dans d'autres pays qu'il mérite d'être discuté de plus près.

C. Le rôle du capital financier.

Chacun sait que la grande crise mondiale du modèle libéral-productiviste a éclaté avec la crise des *subprimes* de 2007-2008, c'est à dire dans le secteur immobilier américain. Cette crise a provoqué l'effondrement du système financier mondial par le biais de la titrisation (toujours le report « court-termiste » sur le marché du risque locatif ou

hypothécaire...), qui a fait ployer les genoux à la plus grosse finance : Bears, AIG, Lehman Brothers...

Cela dit, il faut bien comprendre que la crise, au stade des *subprimes*, n'est pas d'abord une crise des monopoles financiers, mais bien une crise du logement dans la société libérale-productiviste. D'une part, le libéralisme du modèle américain, depuis 1980, a engendré une couche immense de salariés pauvres, sans que leur logement soit assuré par le développement parallèle d'institutions de logement social public ou semi-public. D'ailleurs, la forme traditionnelle de prêt au logement social, les *Saving and Loans*, s'est elle-même convertie à la spéculation financière et a abandonné le rôle social qui était le sien depuis la crise des années 30. Les ménages ont donc dû se retourner vers des courtiers, les *brokers*, qui leur proposaient des prêts gagés sur l'hypothèque du logement qu'ils achetaient. Ces prêts étaient à faible taux pour les premières années, et les *brokers* leur certifiaient que la hausse même du prix de leur logement leur permettrait de couvrir les taux croissants dans le futur.

C'est effectivement ce qui est arrivé... au début. Plus se généralisaient ces prêts extrêmement risqués (d'où leur nom *subprime* : « pas les meilleurs »), plus la pression d'urbanisation (par lotissement) s'exerçant sur le sol faisait monter les prix (hausse du tribut foncier endogène), et plus ces logements hypothéqués semblaient être gagés par la hausse de leur prix de marché. Cette bulle ne pouvait croître jusqu'au ciel, et elle éclata en 2007, quand la double crise écologique mondiale (énergie-climat et alimentation-santé), faisant monter en flèche le prix des biens indispensables (carburant et nourriture), réduisit le pouvoir d'achat des salariés pauvres, ruinant successivement ces petits propriétaires-emprunteurs insolubles, qui durent céder leur logement, puis les *brokers* et leurs compagnies hypothécaires, qui ne purent revendre les maisons hypothéquées sur un marché saturé, puis les banques qui avaient escompté leurs titres, et tout le système bancaire et financier mondial qui avait racheté ces prêts aussitôt titrisés.¹⁰

Qu'en est-il en France ? La bulle immobilière est bien là, mais il est peu probable qu'elle se dégonfle à la vitesse des Etats-Unis. Son mécanisme est en effet beaucoup plus « monopoliste », c'est à dire contrôlé. Les offres de prêts sont venues des banques, non de *brokers*, à destination de candidats propriétaires-occupants, mais aussi propriétaires-bailleurs. Et ces prêts furent d'autant plus importants que la Banque Centrale Européenne, une fois l'euro stabilisé (en réalité à un beaucoup trop haut niveau), put relâcher sa politique de taux d'intérêt sans crainte d'inflation. A partir de 2004 et de la présidence Trichet, la BCE abandonna non seulement son objectif de contrôle de la masse des crédits en cours (la « masse monétaire M3 »), mais elle annonça crûment que son objectif de stabilité des prix était « inférieur mais proche de 2% ». Ainsi, un certain taux d'inflation, érodant systématiquement les taux d'intérêt et décourageant l'épargne oisive, était officiellement recherché. Comme les taux de la BCE devenaient eux-mêmes extrêmement bas, les banques privées disposèrent de prêts à taux réels très faibles voire négatifs et, dans une ambiance où les débouchés pour les capitaux cherchant à s'investir devenaient de plus en plus restreints (ils étaient loin, les taux de profit à 2 chiffres des années 90 !), les banques françaises n'avaient plus d'autre ressource sûre que d'offrir des prêts à taux réels peu élevés aux candidats acquéreurs.

¹⁰ « Titriser » consiste à revendre un titre (un papier) de reconnaissance de dette. Pour une analyse plus précise des racines et du déclenchement de la crise actuelle, voir [15].

Cependant, en l'absence de *brokers* et de compagnies hypothécaires peu scrupuleuses, cette politique de taux modérés pour l'immobilier resta limitée aux classes moyennes et moyennes-inférieures solvables, sans jamais trop s'étendre vers les classes populaires aux revenus incertains. Les conditions de prêts en France devinrent plus généreuses (en terme de taux et de durée), mais le contrôle sur la solvabilité des emprunteurs (le « reste à vivre ») resta rigoureux : il ne s'agissait pas, pour les banques, de « prêter et titriser », mais bien au contraire de s'assurer des revenus réguliers sous forme de taux d'intérêt relativement bas mais distribués sur une grande masse d'emprunteurs.

Toutefois, l'abondance de ces emprunteurs, qu'ils soient propriétaires bailleurs ou propriétaires occupants, représentait une croissance considérable d'un secteur précis de l'occupation des sols : le secteur résidentiel moyen et supérieur. Le prix du sol s'envola dans les grandes villes, évinçant les classes populaires de l'habitat central ! Cette bulle, en ce sens plutôt immobilière que foncière, mais qui n'est pas non plus une bulle de la construction, puisqu'elle porte tout autant sur le logement ancien des centres-villes (et donc plutôt foncière, puisqu'il s'agit d'avoir accès à un lieu, et non accès à une production) éclatera peut-être un jour, mais pour l'instant elle semble se dégonfler doucement avec la crise, le prix des sols centraux restant en France à un très haut niveau.

Ce fut aussi une leçon pour moi-même, et sans doute pour bien des économistes de formation marxiste ou keynésienne. Une politique de taux très bas de la part de la banque centrale n'est pas forcément une politique "populaire". J'affirmais, il y a encore quelques années, que les taux d'intérêt meurtriers de la Banque de France (quand elle cherchait à défendre un franc surévalué, afin de juguler l'inflation), comme la politique de l'euro fort, dopé par un taux d'intérêt toujours supérieur à celui de la Banque fédérale américaine, que cette politique favorisait les rentiers au détriment des jeunes ménages cherchant à se loger. La preuve a été faite qu'avec des taux d'intérêt quasi nuls, les rentiers (en l'occurrence les classes moyennes cherchant à se constituer une épargne de rapport) peuvent beaucoup plus facilement se transformer en rentiers propriétaires-bailleurs, évinçant les classes populaires par le seul mécanisme de la hausse du tribut foncier. A la veille de la crise de 2007, je devais reconnaître la justesse de l'argument du président de la BCE, Trichet, qui me faisait observer régulièrement, en Commission économique et monétaire au Parlement Européen, l'inutilité de poursuivre la baisse des taux d'intérêt, puisque de toute façon elle ne servait qu'à financer l'envol du prix de certains actifs, boursiers ou immobiliers, sans guère susciter un surcroît d'investissement réel. Je lui répondais, que dans ce cas, il fallait rétablir la sélectivité du crédit en priorisant les investissements d'avenir, en particulier ceux de la transition verte, mais c'est un autre sujet...

D. Les nouvelles contraintes écologiques

La question foncière est aujourd'hui revenue sur le devant de la scène par suite d'une double contrainte. D'une part, tout ce que nous venons d'exposer suscite une hausse du tribut foncier urbain, dont bénéficient jusqu'à présent essentiellement les petits propriétaires et les banques, mais qui à pour effet premier de repousser les classes populaires vers la campagne, quand ce ne sont pas les classes moyennes elles-mêmes qui vont conquérir la campagne à titre de résidence secondaire, devenue principale à leur retraite.

Or, il se trouve que la campagne est en ce moment même soumise à la formidable pression de la crise écologique mondiale. Comme je l'ai montré dans mon analyse plus

générale de la crise du modèle libéral productiviste [15], celle-ci résulte d'une part de sa composante libérale (et en cela elle est très proche de la crise de suraccumulation des années 1930) et d'autre part, d'une double crise écologique (énergie/climat et alimentation/santé), qui la rapproche de façon frappante des « crises d'Ancien régime » à la Labrousse-Braudel. La terre agricole se fait rare, rongée par l'urbanisation elle-même (la valeur d'un département français disparaît tous les 7 ans sous le bitume et le parpaing), menacée par le changement climatique qui déclenche sécheresses et incendies, et surtout disputée entre 4 usages possibles du sol rural. C'est ce que les anglo-saxons appellent le « conflit FFFF » : usage pour la nourriture humaine (*Food*), usage pour l'alimentation du bétail (*Feed*), usage pour l'alimentation des machines (*Fuel*), et préservation de l'indispensable biodiversité (*Forest*).

La France est un pays particulièrement avancé dans l'agriculture intensive et l'élevage industriel, même si la résistance de l'opinion et des militants écologistes tend à limiter l'usage du sol pour le "*Fuel*". Elle ne parvient pas à assurer la stabilité de ses écosystèmes protégés et les prescriptions européennes dans le cadre de la directive *Natura2000*.

Le conflit FFFF percute les tensions urbaines dans le rural périurbain. L'exigence croissante des consommateurs pour une agriculture à la fois biologique et de proximité, sans compter les recommandations des écologistes (aussi bien politiques que scientifiques) pour réorienter la norme alimentaire des protéines animales vers des protéines végétales, ce qui accentue la demande de légumes frais de proximité et donc de cultures maraîchères en périurbain, croisée avec la pression de la demande de logement des classes populaires rejetées loin des centres-villes : tout cela provoque une crise foncière suraiguë.

Conclusion : soumettre la propriété à l'intérêt général

La réponse des urbanistes écologistes à la double crise foncière que nous venons de détailler est de "reconstruire la ville sur la ville". C'est à dire de ne plus toucher à la terre agricole. Impératif qu'il faudrait d'ailleurs compléter par une meilleure répartition de l'habitat dans un réseau de villes moyennes et de bourgs ruraux plus équilibrés et plus compacts... Ne serait-ce que pour regrouper les « *papy-boomers* », dispersés dans la campagne et qui vont bientôt basculer dans un « quatrième âge », où ils auront besoin de services à domicile quotidiens.

Mais on se heurte alors à la cherté du sol urbain. Un impératif extrêmement politique (mieux occuper un sol qui devient rare, afin de loger à prix acceptable une population croissante à faibles revenus) doit composer avec la dispersion accélérée de la propriété foncière entre les mains des petits et moyens propriétaires, traditionnels et nouveaux. Il faut bien comprendre que cet accès élargi des classes moyennes salariées à la propriété foncière n'est pas entièrement négatif. Dans bien des quartiers, c'est la résistance d'habitants éduqués et mobilisés, venus chercher une certaine qualité de la vie, qui permet de freiner la cupidité des promoteurs publics ou privés, lesquels voient avant tout dans l'impératif de la « ville dense » un prétexte à captation de profit et de tribut foncier différentiel intensif.

La solution n'est probablement pas dans le rachat par la puissance publique de ces terrains convoités en vue de les réaffecter. Certes, il faudrait d'abord que la puissance publique renonce définitivement à aliéner ses propres terrains devenus inutiles (casernes et gares fermées, délaissés urbains) et ne les concède plus à la construction

que sous forme de bail¹¹. Mais « municipaliser le sol » est politiquement inconcevable sans « juste indemnisation », et son rachat au prix actuel est prohibitif.

La forme la plus adaptée à la future régulation foncière d'un urbanisme à la fois dense physiquement, intense dans ses réseaux d'échange, respectueux de la démocratie locale comme des contraintes écologiques, est plutôt à rechercher du côté... de la réglementation. Cela implique une modification profonde du droit de propriété foncière, soumettant le propriétaire, sans l'exproprier, à des astreintes sociales et écologiques démocratiquement débattues. Il s'agit de découpler partiellement le droit d'usage du droit de propriété.

Il est intéressant de constater que ces freins au « droit d'user et d'abuser » se reflètent déjà dans l'évolution de la définition du droit de propriété. Dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, on proclamait (article 17) : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.* » On multipliait les limites... aux exceptions au droit de propriété. Dans la très récente Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, le « *si ce n'est* » prend le pas sur « *l'inviolable* » (article 17) : « *Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.* ».

La réglementation nécessaire à « l'intérêt général » : nouvel horizon de la question foncière, pour la sortie écologiste de la crise du modèle libéral-productiviste.

Alain Lipietz

Bibliographie.

[1] Lipietz A., *Circulation du capital et propriété foncière dans la production du cadre bâti*. Rapport de fin d'études à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussée, 1971

[2] Lipietz A., *Le Tribut Foncier Urbain*, F. Maspéro, Paris, 1974

[3] Lipietz A., "Quelques problèmes de la production monopoliste d'espace urbain", *Notes Méthodologiques*, Institut de l'Environnement, n°5, 1975 ; <http://lipietz.net/?article621>

[4] Lipietz A., "Les mystères de la rente absolue. Sur une incohérence de Sraffa", *Cahiers d'Économie Politique* n°5, P.U.F., 1979 ; <http://lipietz.net/?article838>

¹¹ Voir la critique de la politique foncière de la ministre du logement écologiste C. Duflot par Vincent Renard, http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/09/11/il-ne-faut-pas-se-faire-d-illusions-les-bijoux-de-famille-sont-partis-depuis-longtemps_1758443_3224.html.

- [5] Lipietz A., "Nouvelle solution au problème de la transformation : le cas du capital fixe et de la rente", *Recherches Économiques de Louvain*, n°4, 1979 ; <http://lipietz.net/?article839>
- [6] Lipietz A., " Économie politique des écotaxes ", *Conseil d'Analyse Économiques* n°8, La Documentation Française, 1998 ; <http://lipietz.net/?article304>
- [7] Amin S., *L'accumulation à l'échelle mondiale*, Anthropos, Paris, 1970
- [8] Piore M., Sabel C., *The Second Industrial Devide*, Basic Books, 1984.
- [9] Lipietz A., "Fordisme, Fordisme périphérique et métropolisation", *Symposium A metropole e a crise*, Sao Paulo, 1985. Publication partielle dans *Annales de la Recherche Urbaine*, n°29, Janvier 1986. <http://lipietz.net/?article618>
- [10] "Ein Regulatiosansatz für die Zukunft des Städtischen", Conférence *Die Zukunft des Städtischen: Stadtraum*, Francfort, 1990, publié dans Wentz M. (ed) Coll. *Stadt-Räume*, Campus Verlag, Frankfurt, 1991; disponible en français ici : <http://lipietz.net/?article613>
- [11] Lipietz A., "Repenser la logement social. La nouvelle question du logement à l'heure de la Société en Sablier ", *Séminaire ACT-Plan Construction*, mimeo. Publié dans *Esprit*, Nov. 1995 ; <http://lipietz.net/?article511>
- [12] Lipietz A., " La politique du logement social du néo-libéralisme ", Journée de réflexion du Plan Construction *Loger les personnes défavorisées*, Paris, 9 Janvier. Coll. Publié dans BENGUIGUI F. (ed) *La politique du logement à l'épreuve de la précarité, Reflexions et débats*, n°1, PCA, 1997. <http://lipietz.net/?article371>
- [13] Lipietz A., « Face a la mégapolisation : la bataille d'Île-de-France ». Version la plus récente de ce texte plusieurs fois réactualisé depuis 1992 est ici : <http://lipietz.net/?article360>
- [14] Sassen S., *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 1991.
- [15] Lipietz A., *Green Deal. La crise du libéral-productivisme et la réponse écologiste*, éd. La Découverte, Paris, 2012
- [16] Lipietz A., *La société en sablier*, La Découverte, 1996.