

## CHAPITRE DEUXIEME

### LE SYSTEME D'AGENTS.

"Un système peut être défini comme un complexe d'éléments en interaction, ... certaines parties acquièrent un rôle dominant et déterminent ainsi le comportement de l'ensemble".

L. Von Bertalanffy : *Théorie générale des systèmes* - 1968-1973.

Dans le cadre de l'économie française, le phénomène d'urbanisation n'est pas le résultat de directives de l'Etat ou d'une quelconque autorité centrale, c'est la résultante d'un processus conjuguant les actions et les comportements de nombreux agents. Notre étude se situera moins au niveau des individus qu'au niveau des *fonctions* remplies par ces individus (1).

Chaque agent poursuit ses propres objectifs et obéit à des critères de rationalités spécifiques (2), chaque agent poursuit son intérêt particulier sans prendre en compte l'intérêt général (3).

L'urbanisation n'est rien d'autre que le résultat global de tous ces processus distincts, mais non isolés. Le processus global ne peut pas être considéré alors comme la simple somme des processus élémentaires. En effet chaque agent est en contact avec les autres et adapte son comportement en conséquence. Le processus résultant est alors une combinaison complexe de décisions et d'actions contradictoires. Chaque agent est influencé et influence à son tour l'état du système, le processus d'urbanisation peut ainsi être considéré comme une *dynamique de système* (4). "La dynamique des systèmes est une méthode d'analyse du comportement des organisations et des groupes socio-économiques, pour la détermination de stratégies cohérentes avec les structures." (5)

Elle part du principe que la clef du comportement des entreprises, des systèmes sociaux, des économies réside dans leur structure interne. Cette analyse en termes de cybernétique conduit à mettre en évidence les rapports entre les activités concrètes, les circuits d'information et les structures de décision dont l'interaction détermine l'évolution d'ensemble d'un système.

C'est une telle conception du développement spatial urbain qui nous guide dans notre analyse, ainsi que les remarques de L. Von Bertalanffy citées en exergue de ce chapitre (6).

Les agents et le système d'agents étudiés sont ceux qui interviennent au niveau du processus de production du logement uniquement.

Nous pensons que cela ne change en rien la généralité de nos conclusions, une annexe à ce chapitre, consacrée aux cas des espaces construits commercialisés autres que le logement (bureaux et entrepôts), le confirmera si nécessaire.

Néanmoins dans certains cas nous ferons référence à la production et à la localisation des espaces construits non commercialisés ou autoconsommés, ne serait-ce que du fait de l'influence souvent déterminante de la localisation de ces espaces sur les autres types d'espaces (localisations induites).

L'objectif de ce chapitre sera d'analyser le rôle et le comportement des *agents économiques intervenant au niveau de l'offre* d'espaces construits, dans le but de mettre en évidence le fonctionnement global du système, les interactions entre les différents agents, ainsi que les hiérarchies dans les pouvoirs de ces agents.

Le chapitre précédent ayant montré le faible rôle dévolu aux ménages dans le processus de production des espaces construits, il n'y sera pas fait référence ici. Nous étudierons donc seulement cinq agents, ayant un rôle important : le promoteur immobilier, les financiers, la puissance publique, le constructeur (B.T.P.) et le propriétaire foncier.

Il y a évidemment beaucoup d'autres agents intervenant dans ce processus (architectes, agences de commercialisation, marchands de biens, notaires, etc...), leur rôle subordonné et relativement faible nous dispense d'en donner une description détaillée (7).

Le rôle déterminant du promoteur immobilier justifie le fait que la première section de ce chapitre lui soit consacrée. Nous verrons ensuite les autres agents, pour finir par l'ensemble de leurs relations.

#### 1. - Le promoteur immobilier.

Ayant retenu une définition fonctionnaliste pour nos agents, nous ne ferons que peu de distinctions entre la promotion privée, publique et semi-publique, ainsi *l'Etat-promoteur sera considéré comme un promoteur immobilier parmi d'autres.*

Néanmoins notre analyse du promoteur est beaucoup plus orientée vers la promotion privée que vers la promotion publique, et bien que leurs comportements tendent à se rapprocher il n'en reste pas moins que des différences notables subsistent. Ne voulant pas, outre mesure, alourdir notre exposé, nous concentrerons notre travail sur la grande promotion privée professionnelle.

### 1.1. - Définitions.

Les statuts de la Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs (F.N.P.C.) définissent ainsi la profession : "Prendre de façon habituelle et dans le cadre d'une organisation permanente l'initiative de réalisations immobilières et assumer la responsabilité de la coordination des opérations intervenant pour l'étude, l'exécution et la mise à disposition des usagers de programmes de construction" (8).

C. Topalov donne une définition plus économique du promoteur immobilier, pour lui c'est "un agent social qui assure la gestion d'un capital immobilier de circulation dans sa phase de transformation en marchandise-logement" (9). On pourrait tout aussi bien ajouter : transformation en marchandise bureau, en marchandise entrepôt, etc... en espace construit de manière générale.

L'INSEE donne une définition plus large du promoteur, c'est "celui qui gère un capital placé dans l'immobilier et dont la réalisation s'effectue par des ventes ou des cessions de droits sociaux à l'acquéreur et non plus sous forme de perceptions de loyers" (10).

Le promoteur immobilier apparaît comme un coordinateur qui peut intervenir à cinq niveaux : choix du terrain, conception d'une opération immobilière, réunion des capitaux, gestion financière et administrative du programme, commercialisation. Mais ce qui caractérise surtout le promoteur c'est sa capacité à réunir des capitaux et la conception d'une opération.

Cet agent sous sa forme actuelle n'a pas toujours existé.

L'apparition du promoteur sur la scène de l'immobilier date des années cinquante. Un rapide historique de la profession va nous permettre de préciser les caractéristiques de cet agent.

## 1.2. - Historique.

On peut distinguer quatre périodes : avant 1947, de 1947 à 1960, de 1960 à 1968, après 1968.

### 1.2.1. - Avant 1947 : le promoteur occasionnel.

Une date importante jalonne cette période, celle du 28 juin 1938. En effet la "loi de 1938" crée le cadre juridique adapté à un premier développement de la promotion immobilière : les "sociétés de construction".

#### - La période antérieure à 1938.

Sous sa forme occasionnelle l'activité de promotion immobilière est ancienne (11). Les rois se sont toujours intéressés au sort de la capitale et pas toujours de manière désintéressée. Ainsi Henri IV a réalisé des affaires fort fructueuses place des Voeges à Paris, en vendant à des particuliers des lotissements aménagés sous sa direction. C'était un des premiers promoteurs. Il fut suivi par Louis XIV qui fut moins heureux avec l'opération de la place Vendôme. Celle-ci fut terminée par les échevins et prévôts de la ville de Paris, qui chargèrent la société Masneuf de commercialiser les lotissements et constructions. Mais il faut attendre le duc d'Orléans pour voir apparaître un véritable promoteur. Ce dernier a réalisé une opération immobilière des plus fructueuses dans les anciens jardins du Palais-Royal. Le projet comprenait un ensemble de trois rues bordées d'immeubles présentant sous le premier étage une longue galerie commerçante à rez-de-jardin. Les travaux ont duré de 1781 à 1784. Le bénéfice de l'opération devait être tiré de la vente ou de la location des galeries commerçantes avec le logement attenant.

Après la révolution de 1789, c'est la bourgeoisie qui se charge de telles opérations (12). En général, les particuliers achetaient ou construisaient des immeubles dans le but de les louer. Le propriétaire finançait lui-même les opérations et récupérait capital et intérêts au fur et à mesure du versement des loyers. Au moment de la restauration les groupes financiers font leur apparition. Ce sont les banques Cottier, Laffite ou Rothschild, les frères Péreire, etc.. C'est aussi l'époque des premiers scandales avec la faillite de la banque "Le Crédit Mobilier" animée par les frères Péreire, en 1868.

L'inflation et le blocage des loyers, après la première guerre mondiale, entraînent un retrait de la bourgeoisie et la disparition de la construction locative au profit de la construction en co-propriété. L'activité de promotion est assurée en général par de grandes entreprises de bâtiment. La crise de 1929 va entraîner de nombreuses faillites dans ces sociétés qui vont passer sous le contrôle des banques. C'est l'époque où Le Crédit Foncier de France, principal prêteur, constitue son patrimoine immobilier.

Les irrégularités et les scandales deviennent de plus en plus nombreux, et c'est pour y mettre fin qu'est votée la loi du 26 juin 1938 sur les sociétés immobilières.

- De 1938 à 1947.

La loi de 1938 (13) est la base de toutes les modifications ultérieures concernant la promotion privée. Elle régit le statut des sociétés de construction en co-propriété. Ces sociétés étaient composées des futurs acquéreurs du logement et des promoteurs. Cette formule avait de nombreux avantages en particulier fiscaux. Son inconvénient principal était de mélanger des associés ayant des intérêts divergents : les promoteurs financiers et les acquéreurs. Et très souvent, ce n'étaient pas les futurs acquéreurs qui créaient une association "loi de 1938" mais plutôt les promoteurs. La guerre a empêché cette loi de donner immédiatement ses fruits et il faut

attendre la période de reconstruction des années 47-50 pour voir l'immobilier redémarrer.

1.2.2. - De 1947 à 1960 ; La naissance de la profession.

Cette époque a deux caractéristiques, d'une part le relais de l'initiative privée par l'Etat, d'autre part l'apparition des promoteurs professionnels.

- La politique de l'Etat en matière de logement à partir de 1947.

Le développement de la production industrielle à la suite de la 2ème guerre mondiale, ainsi que les nombreuses villes détruites pendant le conflit vont entraîner une intensification de l'intervention de l'Etat dans le secteur du logement. D'autre part la population augmente considérablement, surtout celle résidant dans les grandes villes.

Les habitations à bon marché (H.B.M.) d'avant-guerre cèdent la place aux habitations à loyer modéré (H.L.M.) en 1950. C'est le début d'une période d'intervention active de l'Etat dans ce secteur, puisque de 1947 à 1971, 1.957.000 H.L.M. sont construits en France.

De 1946 à 1955 la production est relativement faible, c'est l'époque de la crise du logement. La production privée est insignifiante et celle de l'Etat bien insuffisante. A partir de 1953 (Le Plan Courant) l'Etat va développer une politique globale de construction, tant directe qu'indirecte. Progressivement l'Etat va passer d'une aide orientée vers la fourniture directe du bien logement à une aide aux sociétés de promotion, aux constructeurs et aux acheteurs. L' "aide à la pierre" va ainsi surtout bénéficier au petit capital

privé et contribuer à l'apparition des promoteurs professionnels.

2. L'apparition des promoteurs professionnels.

Le nouveau système de financement mis en place (14) est caractérisé par l'apparition d'un secteur à financement mixte. Le prix de revient d'une opération immobilière peut être couvert jusqu'à 80% par des prêts spéciaux du Crédit Foncier avec taux d'intérêt bonifié par l'Etat : les primes à la construction.

L'effet principal de ce système (15) est la reprise de l'investissement immobilier après 1953. Les capitaux nécessaires pour "monter" une opération sont en effet extrêmement faibles car le prêt spécial et les apports des acquéreurs couvrent l'essentiel du prix de revient. Le contexte de crise entraîne une commercialisation très rapide des programmes. C'est "La belle époque" de la promotion privée qui commence. Beaucoup de petites fortunes s'investissent dans l'immobilier et le capital patrimonial domine. Il s'agit d'un capital très fluctuant et de dimension limitée. C'est dans ce contexte de "ruée vers l'or" qu'une place libre apparaît, celle du centralisateur, du coordinateur : le promoteur immobilier. Mais avec la relance de la construction privée, les irrégularités réapparaissent. L'enfantement de la profession se fait dans la douleur, bien souvent celle des acquéreurs.

La fonction de promotion à cette époque est souvent assurée par des filiales d'entreprises du bâtiment, ainsi que par des cabinets d'architectes et des agences immobilières.

Si la profession de promoteur apparaît de manière durable elle n'en est pas encore au stade de l'autonomie. Les aléas encore très importants dans la collecte des capitaux ne permettent pas l'exercice exclusif de l'activité de promotion. Le secteur de la construction ne se développera vraiment qu'à partir des années soixante.

1.2.3. - De 1960 à 1968 : la transition,

C'est une période d'intenses bouleversements dans la profession. Son origine est à rechercher dans la transformation du système de financement avec le développement du financement bancaire. Le tableau suivant permet de mesurer cette évolution.

%	%	%
1960 : 5,9	1963 : 10,2	1966 : 15,5
1961 : 7,0	1964 : 11,6	1967 : 18,6
1962 : 8,2	1965 : 13,6	1968 : 22,7

Tableau 4 - Part des crédits bancaires dans le total des encours des crédits acquéreurs de 1960 à 1968 (16).

Les banques interviennent aussi activement au niveau du crédit aux promoteurs qui connaît un développement rapide après 1965. Bien plus, elles commencent à intervenir directement comme promoteur par l'intermédiaire de filiales spécialisées.

La période examinée se caractérise par de fortes variations de l'activité immobilière (77).

Entre 1960 et 1968 deux périodes apparaissent : une période d'expansion rapide de 1960 à 1965, une période de stagnation jusqu'en 1968.

La taille des opérations augmente et le capital patrimonial ne suffit plus pour assurer le financement de ces opérations, d'où l'intervention des banques. A côté des petits promoteurs de la première époque apparaissent des sociétés beaucoup plus importantes qui s'engagent dans de très grandes opérations. Les tendances sont encore aggravées par la réforme des prêts spéciaux du Crédit Foncier mise en place en 1963 dans le cadre du "plan de stabilisation". Il

s'agit pour l'essentiel de restriction à l'octroi de prêts. L'euphorie du boom immobilier va masquer ces tendances de même que l'augmentation des prix des logements. Les promoteurs vont largement s'endetter auprès des banques, alors même qu'ils doivent engager des capitaux de plus en plus importants et que la vitesse de commercialisation diminue.

La crise qui débute en 1965 va être fatale pour beaucoup, la profession va se concentrer et passer sous le contrôle des banques. Les spéculateurs disparaissent en partie pour laisser la place à de véritables financiers. La loi du 3 janvier 1967 qui donne au vendeur potentiel l'entière responsabilité de l'opération achève l'assainissement de la profession. Les opérations immobilières se font dans le cadre de sociétés civiles de vente, composées d'un "tableau de table" financier réuni par le promoteur. Le promoteur devient responsable devant les acquéreurs.

#### 1.2.4. - Après 1968 : la période de maturité,

La période qui va de 1968 jusqu'à aujourd'hui est assez semblable à la période précédente (18).

Une nouvelle période d'expansion débute en 1968 et va durer jusqu'en 1973-74. A partir de l'été 1974 (19) la tendance va se retourner. Dans la première période le bâtiment va travailler à la limite de ses capacités de production. Comme dans les années 60-65, il y a donc afflux dans la profession. Au niveau de la promotion, on constate un développement très important du secteur privé. La progression est très nette pour le secteur non aidé qui est le lieu principal d'activité de la promotion privée.

Celle-ci assurait en 1970 moins de 22 % des constructions de logements, en 1973, plus de 22 % et elle dépasse les 30 % en 1975 (20). C'est ce que confirme une interview de M. Croisé, Président de la F.N.P.C., au journal *Les Echos* (21) : "Une part de plus en plus importante de la croissance de la construction repose désor-

mais sur le secteur privé. C'est ce dernier, seul, qui a alimenté la forte progression des mises en chantier enregistrées en 1972, et les capitaux privés procurent maintenant plus de la moitié des fonds consacrés à la construction, contre à peine plus d'un tiers il y a six ans". Mais ce secteur est aussi le plus sensible aux aléas de la conjoncture, et la crise qui débute en 1974 va à nouveau éclaircir les rangs des promoteurs. Mais pas tous, car la crise a des effets sélectifs et c'est là l'avantage de ces mécanismes économiques (22). "Pour les promoteurs-construc-teurs, le temps de l'indépendance et de la facilité est fini. Une nouvelle ère commence : celle de l'industrialisation et de la concentration de la profession" (23). P. Madelin intitule un de ses articles (24) : "La fin d'un règne : celui du promoteur-pirate". Les promoteurs ne peuvent plus travailler sans être appuyés par une banque ou un groupe financier. Les entreprises doivent d'autre part se concentrer.

Un pas nouveau a été franchi en 1974, où la F.N.P.C. a demandé l'abolition de la distinction entre secteur public et secteur privé, et le droit pour les promoteurs privés d'exercer dans le secteur social. Or dans ce secteur la rentabilité est faible, seules de très grandes entreprises pourront y intervenir, avec un soutien financier extrêmement important. Cette orientation signifie la fin du promoteur indépendant. Les entreprises de promotion vont devenir de plus en plus des filiales spécialisées des grands groupes financiers et industriels.

C'est la profession, telle qu'elle existe depuis 1970, que nous allons maintenant examiner avec plus de détails.

### 1.3. - Analyse de l'activité des promoteurs.

Depuis 1968, l'INSEE et les services statistiques des ministères concernés, mettent en place un ensemble d'enquêtes annuelles sur les entreprises, afin d'en connaître la structure et d'en suivre l'évolution. Parmi ces enquêtes, depuis 1971, on trouve celle sur l'activité de construction immobilière s'adressant aux entreprises de

promotion immobilière. Elle permet de préciser le type, le lieu et l'importance de ces activités. La première enquête a eu lieu en 1971 à propos de "la promotion immobilière en 1970" (25), la deuxième a eu lieu en 1973, à propos de "la promotion immobilière en 1972" (26). Il n'y en a pas eu d'autre rendue publique.

Cette dernière enquête est donc la plus récente à ce jour. Nous allons voir dans un premier temps les résultats de 1972, nous effectuerons ensuite une comparaison par rapport à 1970.

### 1.3.3. - La promotion immobilière en 1972.

Nous allons voir successivement la structure des entreprises de promotion immobilière, leur chiffre d'affaires et leur activité.

#### - La structure des entreprises.

Le champ de l'enquête couvre plus de 1200 entreprises.  
(27).

Les 1214 entreprises se répartissent en 973 promoteurs immobiliers proprement dits, 219 sociétés d'économie mixte de construction et 22 sociétés immobilières d'investissement (loi de 1963). L'activité de ces trois catégories de promoteurs étant comparables, nous ne les distinguerons pas. Rappelons que d'après la nomenclature d'activités économiques de l'INSEE (NAP 600) l'activité de promotion immobilière (n°7901 de la nomenclature) consiste à réunir des moyens financiers et techniques afin de construire des immeubles en vue de la vente (28).

L'INSEE distingue trois cas selon l'activité principale de l'entreprise; soit celle-ci se comporte comme un prestataire de

nombre d'entreprises	1 214	
effectif salarié total	16 596	
chiffre d'affaires hors taxes (MF)	3 723,3	
logements mis en chantier	128 786	
bureaux mis en chantier (m <sup>2</sup> )	544,7	
autres constructions mises en chantier (m <sup>2</sup> )	474,2	
nombre de logements vendus	85 617	
montant des ventes de logements (MF)	10 674,2	86%
montant des ventes de bureaux (MF)	1 214,3	9%
montant des ventes des autres constructions (MF)	416,7	5%

MF : Million de francs

m<sup>2</sup> : Milliers de mètres carrés

Tableau 5 : L'échantillon 1972 de l'enquête INSEE auprès des promoteurs.

services, soit comme un vendeur, soit comme un loueur. "Le prestataire de services réalise des programmes immobiliers pour le compte, ou sous couvert, de sociétés immobilières. Le promoteur vendeur vend directement ses constructions... le promoteur loueur réalise des programmes pour son propre compte et les destine à la location" (29). Le classement se fait à partir de la ventilation du chiffre d'affaires. Le tableau n° 6 précise ces distinctions (30).

Les prestataires de services représentent plus de la moitié de l'échantillon, mais représentent moins de 30 % du chiffre d'affaires total du secteur, alors que la promotion directe (vente et location) bien que représentant moins de 50 % de l'échantillon, réalise plus de 60 % du chiffre d'affaires total du secteur. Le promoteur prestataire de services est la forme ancienne de la profession, il s'agit d'un promoteur qui ne possède pas de capital et dont l'activité essentielle est la gestion et la commercialisation. C'est la

Activité principale de l'entreprise	entreprise du secteur		chiffre d'affaires hors taxes du secteur	
	nombre	%	en MF	en %
Prestataires de services	643	53	1 064,9	28,6
Promoteur vendeur	379	31,2	1 656,8	44,5
Promoteur loueur	192	15,8	1 001,6	26,9
	1 214	100	3 723,3	100

Tableau 6 : Répartition des entreprises du secteur selon l'activité principale.

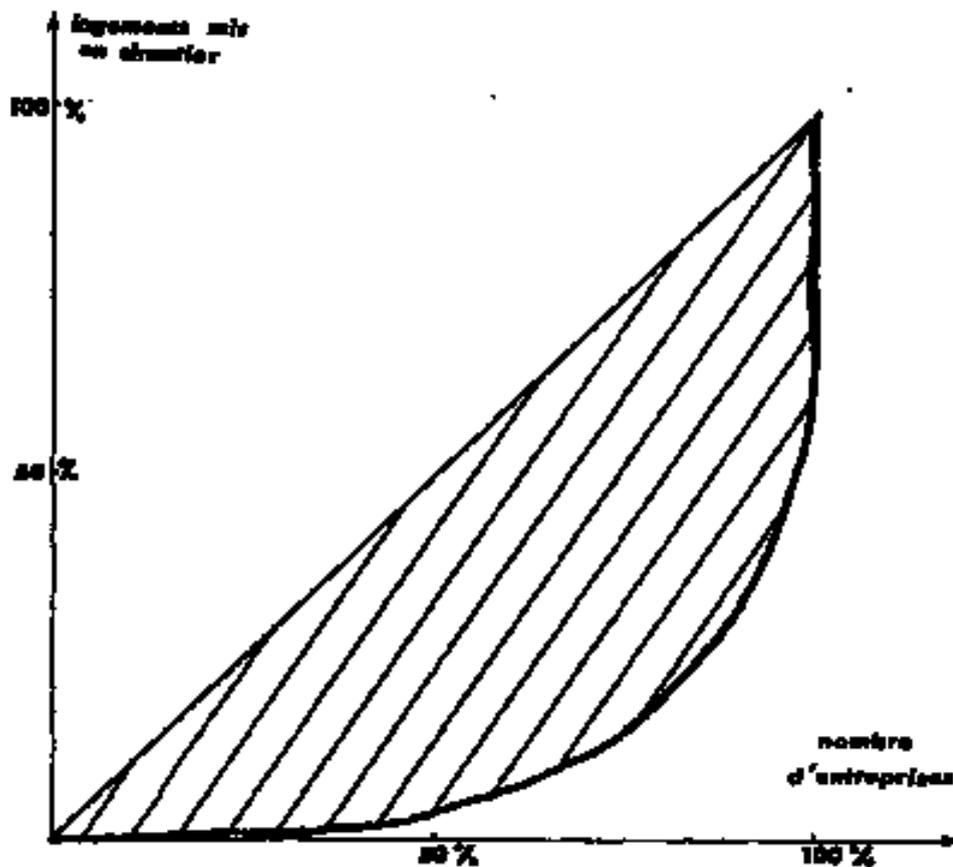
forme liée au fameux "tour de table" financier. La promotion directe recouvre deux réalités, d'une part la promotion occasionnelle, d'autre part les grandes entreprises de promotion. L'origine bancaire des capitaux propres de ces entreprises les dispense du "tour de table" habituel, sauf pour les très grands programmes.

Ceci nous mène à la deuxième caractéristique importante, la taille des entreprises (cf. tableau 7).

Entreprises		Logements mis en chantier	
nombre	%	nombre	%
453	37,3	-	-
151	12,4	1564	1,1
156	12,9	5320	3,9
162	13,3	11933	8,7
169	13,9	27515	20,0
79	6,6	26892	19,7
28	2,3	19534	14,2
16	1,3	44530	32,4
1214	100,0	137288	100,0

Tableau 7 : production des entreprises selon leur nombre (31).

Ce tableau nous permet d'apprécier non pas la concentration des entreprises mais la concentration de la production, c'est-à-dire la taille des opérations réalisées. Le tracé d'une courbe de concentration (courbe de Gini ou de Lorenz) va nous permettre d'illustrer les chiffres précédents. Cette courbe se construit à partir des fréquences cumulées relatives exprimées en pourcentage.



Graphique 8 : concentration de la production en 1972.

A la lecture de la courbe, la production apparaît comme très concentrée, le coefficient de concentration  $c$  ( $c \in [0,1]$ ) peut être estimé par le rapport de la surface hachurée à la moitié de la surface totale.

:  $c = 0,8$

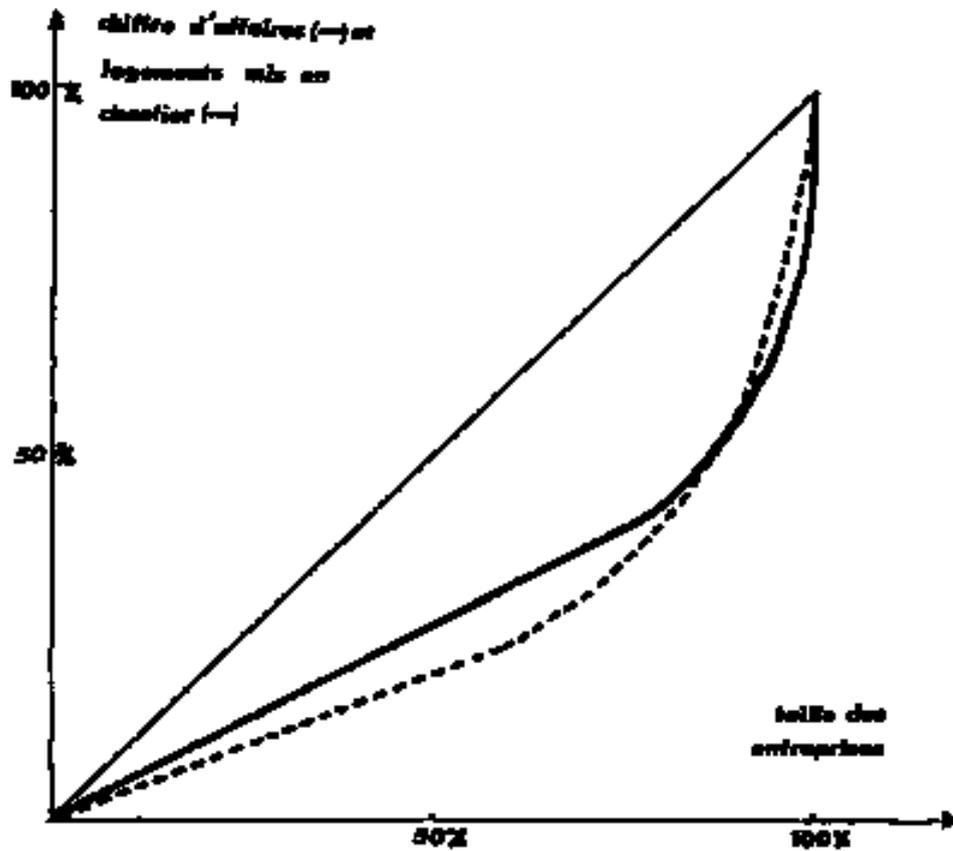
Un petit nombre d'entreprises produit donc la plus grande partie des logements.

Cette production concentrée est-elle le fait d'entreprises de petite ou de grande taille, il s'agit ici d'apprécier la concentration de la profession. Le tableau suivant (32) va nous le permettre, ainsi que le graphique établi à partir des mêmes chiffres.

Effectif salarié total par entreprise	entreprises du secteur		chiffre d'affaires hors taxes du secteur		logements mis en chantier	
	nombre	%	en millions de francs	%	nombre	%
moins de 6	764	62,9	1245,7	33,4	35394	25,8
6 à 10	233	19,1	429,2	11,5	21021	15,3
11 à 19	97	8,0	342,6	9,2	16948	12,3
20 à 49	76	6,2	476,7	12,8	21315	15,5
50 à 99	23	2,0	277,8	7,5	7092	5,2
au moins 100	21	1,8	951,3	25,6	35518	25,9
	1214	100,0	3723,3	100,0	137288	100,0

Tableau 9 : les principales grandeurs caractéristiques selon la taille des entreprises du secteur.

La profession apparaît peu concentrée par rapport à la concentration de la production, la concentration apparaît plus nette dans le cas du nombre de logements mis en chantier que dans le cas du chiffre d'affaires. Le coefficient de concentration dans le premier cas est de 0,51 et de 0,44 dans le deuxième. La concentration est donc moyenne, néanmoins les quarante plus importantes sociétés, c'est-à-dire moins de 4 % du total réalisent plus de 33 % du chiffre d'affaires total et plus de 31 % des logements mis en chantier. (33). Ces chiffres confirment les précédents et révèlent l'existence d'une dichotomie.



Graphique 10 : concentration de la profession en 1972.

tenue au sein de la profession : d'une part un groupe très important de petits promoteurs réalisant des opérations de faible envergure; d'autre part un groupe très concentré de grands promoteurs réalisant des opérations de taille importante. Le groupe des petits promoteurs est très fluctuant et varie suivant la conjoncture, en période de haute conjoncture, comme en 1972, ce groupe se gonfle de promoteurs occasionnels (promotion directe).

L'étude plus précise du chiffre d'affaires de ces entreprises va nous permettre de préciser ces premiers résultats.

- Le chiffre d'affaires des entreprises.

Les différents chiffres sont obtenus en consolidant les comptes d'exploitation générale (compte n°80 du Plan Comptable Général) des entreprises du secteur en un compte global d'exploitation générale. L'INSEE a d'autre part établi des comptes intermédiaires qui permettent de calculer des grandeurs économiquement significatives se situant à mi-chemin entre la comptabilité d'entreprise et la comptabilité nationale.

En 1972, le chiffre d'affaires hors taxes des promoteurs était de 3, 7 milliards de francs. Sa décomposition est donnée par le tableau n°11.

Les promoteurs immobiliers proprement dits concourent pour 2, 5 milliards dans ce chiffre d'affaires. Les sociétés d'économie mixte pour 800 millions et les sociétés immobilières d'investissement pour 400 millions.

Ces chiffres sont à manier avec prudence, en effet, il y a par nature une différence d'ordre de grandeur entre le chiffre d'affaires d'une vente d'immeuble et le chiffre d'affaires d'une prestation de service immobilier. Pour comparer ces différents chiffres, l'INSEE propose de diviser par cinq le montant des ventes et des locations. Ce chiffre est obtenu en comparant les honoraires de prestations de services correspondants au prix de vente des logements ou à la location. En divisant par cinq, on ramène tout à des prestations de services. Après redressement, la promotion directe ne représente plus que 30 % du total alors qu'elle semblait en représenter 75 % à première vue. En définitive, la prestation de service reste bien l'activité dominante du secteur.

Activités	Chiffre d'affaires hors taxes	en MF
Prestations de services	917,6	
dont : activités de promotion (gestion et commercialisation)		767,7
d'agence immobilière		12,3
d'administrateur d'immeubles		49,1
d'architecte		15,0
de maître d'œuvre en bâtiment		44,1
autres		29,4
Participations financières dans des programmes de construction	100,4	
Locations	986,4	
dont : Locations de logements		837,8
d'autres constructions immobilières		146,4
de biens mobiliers		2,2
Ventes	1718,2	
dont : ventes de constructions réalisées directement		1590,3
de terrains lotis par l'entreprise		90,1
de terrains non lotis		21,4
de biens		14,2
autres (industrie, commerce)		2,9
Chiffre d'affaires total hors taxes	3729,3	

Tableau 11 : ventilation du chiffre d'affaires hors taxes (34).

Nous avons déjà vu, d'autre part (Cf. tableau N°9) que le chiffre d'affaires était surtout le fait des entreprises de grande taille puisque moins de 4 % des entreprises réalisent plus de 33 % du chiffre d'affaires total.

- L'activité des entreprises,

Le tableau n° 12 (35) permet de situer l'activité de ce secteur :

Type de construction	Ventes		Nombre de logements mis en chantier, ou surface en milliers de m <sup>2</sup>		
	nombre ou milliers de m <sup>2</sup>	en MF	destinés à la vente	destinés à la location	Total
Logements (nombre)	88.910	11.012,9	112.056	25.232	137.288
bureaux (milliers de m <sup>2</sup> )	742,9	2.045,9	714,3	104,6	818,9
autres constructions (milliers de m <sup>2</sup> )	859,9	737,4	793,9	36,6	830,5
Total des usages autres que le logement	1602,8	2783,3	1508,2	141,2	1649,4

Tableau 12 : Ventes et mises en chantier par type de construction.

La production de logements est de loin la plus importante, car, ramenés en mètres carrés, les logements représentent environ les neuf dixièmes de la surface totale des constructions mises en chantier par le secteur. Le logement représente environ 80 % du produit total des ventes. L'analyse des mises en chantier apporte des renseignements équivalents.

L'enquête a aussi permis d'établir qu'en 1972, le prix moyen des logements vendus était de 123 900 F., celui du m<sup>2</sup> de bureaux de 2 754, 00 F., et celui du m<sup>2</sup> des autres constructions : 858, 00 F. Ce dernier chiffre doit être traité avec précaution car il concerne une catégorie très hétérogène.

L'enquête a aussi permis d'évaluer le financement propre des opérations effectuées par les entreprises du secteur, (Cf. Tableau n° 13).

Destination	Programmes mis en chantier	Nombre de ces programmes dont les entreprises du secteur ont financé les proportions suivantes des capitaux propres investis		
		Nombre	%	entre 0 et 5 %
logements	1950	1000	130	820
bureaux	110	56	5	49
locaux industriels ou commerciaux	106	61	4	41
programmes de rénovation	25	15	-	10
programmes d'aménagement	21	4	-	17
<b>Total</b>	<b>2212</b>	<b>1136</b>	<b>139</b>	<b>937</b>

Tableau 13 - financement des programmes mis en chantier (36).

Dans l'ensemble, la part du financement par les entreprises du secteur est extrêmement faible, dans la moitié des cas elle est nulle. Cela vient de la présence de nombreux prestataires de services dans le champ de l'enquête. Le tableau confirme d'autre part la présence de deux groupes de promoteurs : les prestataires de services (0%) et la promotion directe (plus de 5%). Nous avons déjà vu que la promotion directe regroupe à la fois des petits promoteurs occasionnels et des grandes sociétés de promotion. Les deux investissent des capitaux dans les programmes qu'ils mettent en chantier.

Pour compléter, nous allons établir une comparaison entre la situation de 1972 et celle de 1970.

1.3.2. - L'évolution de la promotion immobilière de 1970 à 1972 (37)

- La structure des entreprises de la profession,

On constate tout d'abord une augmentation de la promotion directe entre 1970 et 1972. En 1972, celle-ci représente 47 % des entreprises du secteur, alors qu'en 1970 elle n'en représentait que 20 %.

Cette évolution est difficile à interpréter car elle semble recouvrir deux phénomènes non comparables. D'une part la situation florissante de l'immobilier dans les années 72 a attiré de nombreux petits promoteurs occasionnels qui pratiquent généralement l'intervention directe. Sur les 200 promoteurs occasionnels de l'enquête de 1972, 150 étaient des promoteurs directs. D'autre part la profession évolue et le nombre des grandes entreprises ne cesse de croître, ces dernières pratiquant aussi la promotion directe. En effet, leurs liens avec les milieux bancaires les dispensent généralement de faire appel à des capitaux extérieurs. Le développement de la promotion directe est donc un signe lié à l'entrée de plus en plus importante des milieux financiers dans le secteur.

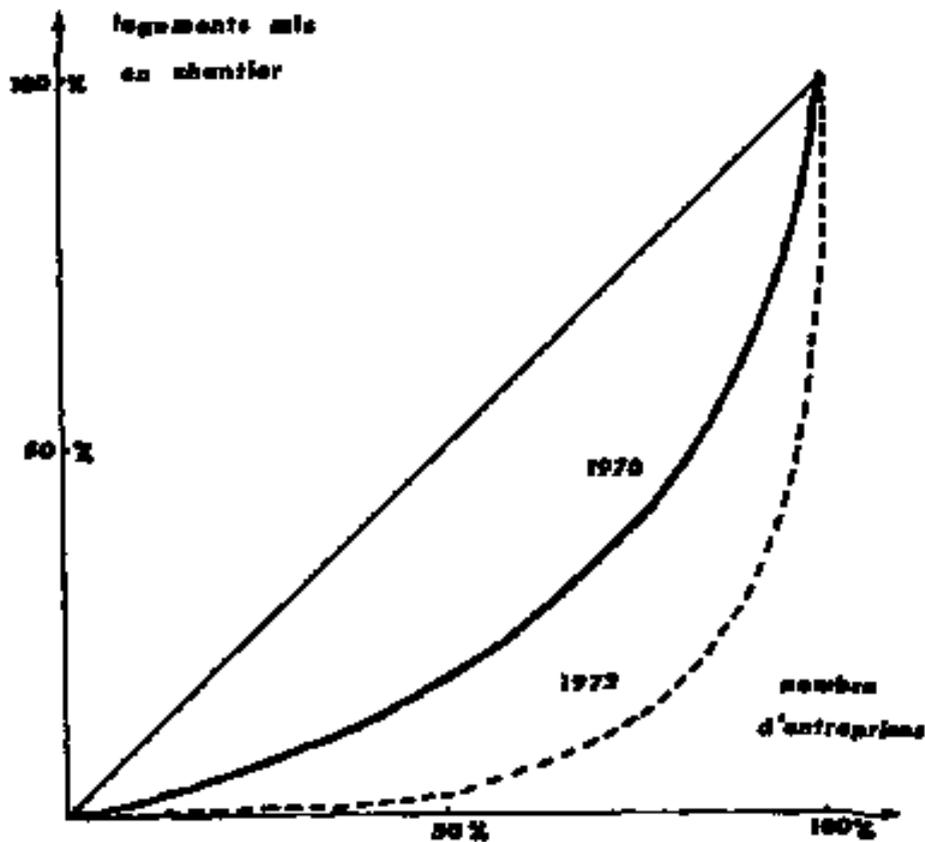
La deuxième tendance particulièrement importante et liée à la précédente est la concentration de la profession. Il n'existe pas malheureusement des tableaux identiques à ceux de 1972 pour 1970, néanmoins le tableau suivant peut nous permettre d'apprécier le niveau de concentration de la profession en 1970.

Il apparaît nettement que ce sont les petites entreprises qui dominent le secteur, puisque plus de 78 % des entreprises ont produit moins de 200 logements en 1970.

Entreprises ayant mis en chantier en 1970	nombre d'entreprises	%	nombre de mises en chantier	%
plus de 500 logements	15	2,4	11.095	18,7
de 200 à 499 logements	69	19,3	21.690	36,6
moins de 200 logements	547	78,3	26.376	44,7
ensemble	631	100,0	59.161	100,0

Tableau 14 : répartition des entreprises selon le nombre de mises en chantier (38).

Comme pour 1972, nous allons tracer une courbe de concentration et calculer le coefficient de concentration, ce qui permettra une comparaison valable (Cf. graphique n° 15).



Graphique n° 15 : concentration de la production en 1970.

La lecture de la courbe et la comparaison avec celle de 1972 montre une très grande différence de concentration. Alors que le coefficient de concentration était de 0,8 pour 1972, il est ici de 0,48. La différence est sans contestation significative. La tendance à la concentration de la production est donc particulièrement nette. Mais il n'est pas possible de savoir si c'est le fait d'entreprises de grande ou de petite taille. Néanmoins il semble probable que la concentration de la production s'accompagne d'une concentration de la profession, d'où on peut conclure que la profession s'est elle aussi concentrée entre 1970 et 1972.

Le chiffre d'affaires des entreprises,

Une première conclusion s'impose à la lecture du tableau suivant, l'augmentation importante des locations, contrepartie d'une diminution des prestations de services. Les autres postes sont stables, en particulier le pourcentage des ventes dans le chiffre d'affaires total ne change pas de manière significative.

La diminution de l'activité de prestation de services est également répartie sur tous les éléments de ce sous-secteur. Le même phénomène se produit dans le sous-secteur de la location. L'étude détaillée du sous-secteur vente confirme aussi la remarquable stabilité de celui-ci. Notons néanmoins une légère augmentation des ventes de lotissements, cette tendance n'est pas surprenante.

En définitive c'est une impression de grande stabilité qui se dégage de l'étude de l'évolution du chiffre d'affaires total du secteur. D'autres chiffres seraient néanmoins nécessaires pour confirmer.

Activités	Décomposition du chiffre d'affaires hors taxes en MF		
	1970	1972	Evolution
Prestations de services (1)	38,4	24,7	- 13,7
dont : activités de promotion (gestion et commercialisation)	29,3	20,6	- 8,7
d'agence immobilière	1,0	0,3	- 0,7
d'administrateur d'immeubles	4,9	1,3	- 3,6
d'architecte	0,8	0,4	- 0,4
de maître d'œuvre en bâtiment	1,0	1,2	- 0,2
autres	1,4	0,9	- 0,5
Participations financières dans des programmes de construction (2)	3,2	2,7	- 0,5
locations (3)	12,0	26,5	+14,5
dont : locations de logements	10,8	22,5	+11,7
autres	1,2	4,0	+ 2,8
Ventes (4)	46,4	46,1	- 0,3
dont : ventes de constructions réalisées directement	42,7	42,7	0,0
de lotissements	1,7	2,4	+ 0,7
de biens	1,0	0,3	- 0,7
autres	1,0	0,7	- 0,3
Total : 1 + 2 + 3 + 4	100,0	100,0	0,0

Tableau 16 : Les modifications dans la répartition du  
chiffre d'affaires des entreprises entre  
1970 (39) et 1972 (40).

- L'activité des entreprises.

Précisons tout d'abord les secteurs d'activité pour 1970  
(Cf. tableau n° 17).

Type de construction	Nombre ou surface en milliers de m <sup>2</sup>
Logements	86, 803
pour la vente	69, 792
pour la location	17, 011
Autres constructions	643,5
pour la vente	593,2
pour la location	50,3

Tableau 17 : Mises en chantier par type de construction  
(41).

Si l'on compare avec le tableau n° 12 donnant les chiffres pour 1972, on constate qu'en 1972 le logement représente une surface de mise en chantier environ six fois supérieure à celle des autres constructions (42), alors qu'en 1970 cette surface est dix fois plus grande.

Le secteur des bureaux, locaux industriels et commerciaux, etc..., occupe donc une place de plus en plus importante, du moins au niveau des mises en chantier, car du point de vue des ventes le logement représente approximativement la même pourcentage des ventes totales (environ 80%). Ce nombre très important de mises en chantier de bureaux, locaux commerciaux, etc..., va être à l'origine de la crise de ce secteur deux ans plus tard, en 1974.

L'étude des chiffres de l'INSEE confirme donc les critiques que nous avons écrites à l'égard de C. Topalov et l'évolution présumée de la profession. Celle-ci tend à se concentrer de plus en plus en même temps qu'elle se divise en deux groupes : les petits promoteurs occasionnels, la grande promotion liée au secteur bancaire et industriel. D'autre part le secteur du logement perd la prépondérance qu'il avait jusque là au profit des autres constructions, des bureaux en particulier. Cela confirme l'hypothèse d'une production de plus en plus généralisée, sur le mode marchand, de l'ensemble des espaces construits en milieu urbain par le secteur de la promotion immobilière. Le marché de l'espace tend à s'étendre à la ville toute

entière.

L'évolution de la promotion immobilière dans le secteur social confirme ces premières analyses.

#### 1.4. - La promotion sociale et l'Etat-promoteur.

Par promotion sociale nous entendons l'ensemble de la production d'habitations à loyer modéré (43). Il est évident qu'il s'agit là d'un cas particulier de promotion immobilière. Les organismes d'H.L.M., qu'ils soient communaux, départementaux ou privés, ont comme vocation d'assurer un service public plutôt qu'une activité commerciale. On peut donc pratiquement considérer le secteur H.L.M. comme un équipement collectif, dont l'accès serait en partie réglementé.

Néanmoins, depuis un certain nombre d'années, la situation évolue beaucoup. D'une part la production publique de logement tend à s'aligner sur la production privée, que ce soit au niveau des prix ou à celui des prestations, d'autre part cette production tend à diminuer. Il y a donc tentative d'ajustement aux mécanismes du marché. L'aide de l'Etat se concentre ainsi de plus en plus sur le seul secteur des H.L.M. locatives dont la vocation d'équipement collectif s'affirme. Par contre le secteur des H.L.M. en accession à la propriété tend à diminuer au profit du secteur des "primes et prêts".

Plus récemment, il semble même qu'il y ait une volonté de supprimer la distinction privé-public dans la production des logements sociaux. Il y aurait donc concurrence directe entre les promoteurs privés et publics, ou plutôt la distinction entre les deux tendrait à disparaître. C'est pourquoi, d'ailleurs, nous ne l'avons pas retenue explicitement.

Cette évolution de la profession est souhaitée par les organismes d'H.L.M., comme en témoigne leur dernier Livre Blanc, et par les grands promoteurs privés. Au congrès de 1975 de la FNPC, le rapporteur du groupe de travail sur "le promoteur constructeur" a

déclaré : "L'essentiel en ce qui nous concerne c'est que Monsieur Robert Lion (44) préconise une libre concurrence sur le marché entre la promotion publique et privée, c'est-à-dire que les promoteurs privés aient la libre disposition théorique des circuits de financement H.L.M., par exemple, mais qu'en revanche, les sociétés d'H.L.M. seraient libres d'intervenir sur le marché de la construction privée, en utilisant bien entendu tous les moyens adéquats, y compris les aides de l'Etat" (45).

Un tel changement favoriserait surtout les promoteurs de grande taille pouvant prendre en charge des chantiers H.L.M. extrêmement importants.

Le rapport de la commission BARRÉ est extrêmement clair à ce sujet. Il est évident que la suppression de l'actuelle aide "à la pierre" au profit d'une aide personnalisée accrue entraînera un désengagement important de l'Etat au niveau de la construction. L'Etat-promoteur disparaît derrière l'Etat-providence. Comme le craignent certains responsables du logement social, la mise en oeuvre d'une telle politique serait un retour tempéré vers l'économie de marché (46). Il n'est pas certain que ce soit la bonne solution pour sortir de l'imbricatio actual des questions du logement en France, néanmoins c'est la direction qui est actuellement prise. Remarquons que cette tendance récente confirme totalement notre problématique ou l'agent promoteur (sans distinction entre le domaine public et le domaine privé) joue un rôle essentiel.

Il n'en reste pas moins que cette fusion entre la production privée et la production publique de logements en France n'est pas encore achevée, bien qu'elle soit déjà fortement engagée dans les faits. En effet, il apparaît que l'Etat-promoteur n'a pas un comportement fondamentalement différent des promoteurs privés en ce qui concerne le secteur des logements destinés à la vente. Pour ce qui est du secteur locatif la question reste en suspens, seules les analyses statistiques de la deuxième partie pourront apporter une réponse claire. Pour l'instant notons qu'il y aurait une contradiction extrêmement forte entre le rôle social du secteur locatif et les impératifs de rentabilité économique accompagnant son entrée dans un marché concurrentiel.

2. - Les autres agents.

2.1. - Les financiers et le financement de la construction.

Nous étudierons successivement l'intervention croissante des groupes financiers dans l'immobilier et le financement de la construction.

2.1.1. - L'intervention croissante des groupes financiers dans l'immobilier.

D. Combes et E. Latapie (47) ont étudié systématiquement les prises de participation de treize groupes financiers (48) dans le secteur de l'immobilier jusqu'en 1972. Cet immense travail permet de porter un jugement clair et précis sur les relations entre les milieux financiers et l'ensemble du secteur immobilier, c'est-à-dire aussi bien le B.T.P., la promotion immobilière que la production de matériaux.

Nous verrons dans un premier temps ce que les auteurs de ce rapport de recherche appellent "groupe financier", dans un deuxième temps nous verrons les modalités et la chronologie de l'intervention des groupes financiers dans l'immobilier pour terminer par les conditions de cette intervention.

### 2.1.1.1. - Les groupes financiers.

#### Du capital financier à la formation des groupes financiers.

En 1930, R. Hilferding en donnait la définition suivante : "Le capital financier signifie l'unification du capital. Les secteurs, autrefois distincts, du capital industriel, commercial et bancaire sont désormais sous contrôle de la haute finance ou les magnats de l'industrie et des banques sont étroitement associés. Association alléguée fondée sur la suppression de la libre concurrence des capitalistes entre eux par les grandes unions à caractère de monopole, qui a actuellement pour conséquence de changer les rapports de la classe capitaliste avec le pouvoir d'Etat" (49).

Le capital financier est donc le capital bancaire fixé dans l'industrie; cette alliance se caractérise par la dépendance croissante de l'industrie à l'égard des banques, une part de plus en plus importante du capital social des entreprises leur appartenant.

Par l'intermédiaire de ces prises de participation s'est créé tout un réseau à l'intérieur du système industriel de notre économie. Ce réseau peut être découpé en unités relativement autonomes se présentant comme le lieu de cette réunion du capital bancaire et du capital industriel : les groupes financiers.

Ces groupes ont bénéficié de l'accroissement sans précédent des ressources bancaires ce qui a contribué à augmenter considérablement leur puissance. La stabilité de leurs relations avec la banque a d'autre part permis de développer la transformation des dépôts à court terme en prêts à long terme, développent ainsi les ressources dont ces groupes peuvent disposer.

- Les principaux types de groupes financiers.

D. Combes et E. Latspie retiennent les définitions suivantes : "Nous entendons par groupe : un ensemble de capitaux à supports juridiques distincts (sociétés) liés à la fois au niveau de la propriété de ce capital et de son fonctionnement, ensemble au sein duquel la concurrence prend des formes spécifiques, notamment de par l'existence d'une certaine stratégie commune dont le contenu essentiel est de rechercher le profit maximum au niveau de l'ensemble, ou du moins de sous-groupes de sociétés et pas nécessairement au niveau d'une seule" (50). Cette définition convient à tous les types de groupes, les groupes industriels sont ceux implantés uniquement dans l'industrie, les groupes bancaires sont ceux dont l'activité est exclusivement bancaire et financière, les groupes financiers sont ceux qui sont implantés à la fois dans l'industrie, le commerce et la banque.

La plupart des groupes financiers ont une origine bancaire, mais ce n'est pas le cas de tous. Les groupes qui interviennent dans l'immobilier répondent à ces caractéristiques.

2.1.1.2. - La chronologie et les modalités d'intervention des groupes financiers dans l'immobilier.

On appellera capital immobilier la part du capital financier investie dans l'immobilier. Le capital immobilier se décompose lui-même en capital de prêt (moyen et long terme) et capital commercial (court terme) (51).

- La chronologie des interventions.

Parmi les groupes recensés, deux seulement ont eu une intervention modeste dans le secteur immobilier avant la deuxième guerre mondiale. Ces groupes ne peuvent pas encore être qualifiés de financiers.

Il faut attendre les années cinquante pour voir se développer des sociétés de promotion filiales de groupes. Les années cinquante à soixante sont une période de transition, les sociétés de crédit spécialisées dans l'immobilier font leur apparition, quelques groupes participent à des opérations de logement social, mais l'entrée véritable des groupes financiers dans l'immobilier se fait plus tard, après 1960. Le tableau suivant permet de situer l'entrée des principaux groupes :

Sociétés	Date de création	Débuts réels	Logements vendus jusqu'en 1970	Logements en cours en 1970	Groupe
AGDM	1958	1958	4083	306	Indochine
SERDI	1957	1963	3655	593	BCP <sup>12</sup>
COGEDIM	1963	1963	1897	1750	Paribas
OCEFI	1961	1961	1632	716	Paribas
UFIC	1956	1964	1607	452	Euzat
SGMI	1928	1961	1522	2003	Schneider
SOPAP	1964	1964	1017	300	ICP
SIFRAM	1899	1961	654	367	Worms
SEPIMO	1963	1963	577	1776	UFM

Tableau 18 : date d'entrée en activité des premiers promoteurs filiales de groupes (52).

Il apparaît clairement que la plupart des groupes ne sont développés entre 1961 et 1964 sous la forme de sociétés de promotion. Il y a donc deux grandes périodes d'intervention, entre 1950 et 1960 dans le cadre de l'octroi de crédits immobiliers et dans les années soixante par l'intermédiaire de la promotion privée de logements.

A partir des années soixante dix, la diversification de la

production s'est amorcée avec des opérations de bureaux, locaux commerciaux, etc... C'est aussi la période où vont commencer les concentrations et les rachats de sociétés de promotion indépendante. En 1975 il n'existe plus aucun promoteur de grande taille qui soit indépendant des groupes financiers (53).

#### - Les modalités d'intervention,

Les deux groupes les plus fortement implantés dans l'immobilier sont les deux plus grands groupes financiers français et dans la plupart des autres cas le département immobilier est proportionnel à la taille du groupe. Dans tous les groupes on retrouve le couple banque-promoteur et c'est à partir de cette dichotomie que s'est développée l'intervention des groupes.

Le développement des grands départements immobiliers s'est effectué par extension de la gamme des produits offerts (bureaux, locaux industriels et commerciaux), par la multiplication des investissements à tous les niveaux du cycle de la production et par la diversification des formules de crédit proposées aux promoteurs, aux constructeurs et aux utilisateurs.

La croissance de ces sociétés se fait généralement par créations de filiales multiples parfois même concurrentes, associant des capitaux d'origines diverses.

Les groupes financiers sont donc entrés dans l'immobilier, approximativement à la même époque et souvent, suivant le même processus. Comment l'expliquer ?

#### 2.1.1.3. - Les conditions de l'intervention des groupes financiers dans l'immobilier.

Elles sont de deux types, d'une part l'intervention directe

de l'Etat dans un premier temps, son retrait dans une deuxième période.

2.1.1.3.1. - Intervention de l'Etat et rentabilisation de l'immobilier.

De 1945 à 1950, l'Etat est essentiellement intervenu en développant les secteurs publics et semi-publics de la construction. Après 1950 son action s'est orientée dans deux sens : industrialisation du bâtiment et mise en place du secteur aidé.

- L'industrialisation du bâtiment.

Nous avons déjà eu l'occasion de situer ce problème et de montrer que l'Etat y a joué un rôle déterminant. Les commandes publiques, notamment dans le domaine du logement social, ainsi que dans les domaines de la construction scolaire et hospitalière ont contribué à impulser la concentration et l'industrialisation du secteur B.T.P..

Parmi les autres mesures, citons le plan construction mis en place dans le cadre du VIème plan et la politique des modèles inaugurée par A. Chalandon lorsqu'il était Ministre de l'Equipement. Toutes ces mesures allant dans la même sens : aide à l'industrialisation de la profession. C'était en effet une condition sine qua non du développement du secteur immobilier en général.

- La mise en place du secteur aidé.

Le régime des "primes et prêts" du Crédit Foncier de France est institué en 1950, et modifié en 1953 et 1963. Rappelons

que le Crédit Foncier n'est pas un établissement public, qu'il est privé, et dans une situation analogue à celle de la Banque de France avant 1945. Il est doté d'un monopole, celui de procéder à des prêts hypothécaires et peut donc émettre des emprunts pour les financer ou les réescompter à la Banque de France. Le Comptoir des Entrepreneurs, qui est une sorte de filiale du Crédit Foncier joue un rôle analogue, mais n'a pas le droit d'émettre des emprunts. Il se finance par es-compte auprès du Crédit Foncier de France (54).

Les primes et prêts sont sollicités par le promoteur lors du montage de l'opération et sont versés durant la période de construction. En fait les promoteurs privés ont peu utilisé les prêts spéciaux, par contre les primes ont été beaucoup plus largement utilisées. Les promoteurs les plus importants ont souvent combiné le secteur non aidé et le secteur aidé dans leurs opérations, ce qui leur permettrait des économies d'échelle non négligeables. Dans la dernière période, les promoteurs s'intéressent de plus en plus au secteur aidé.

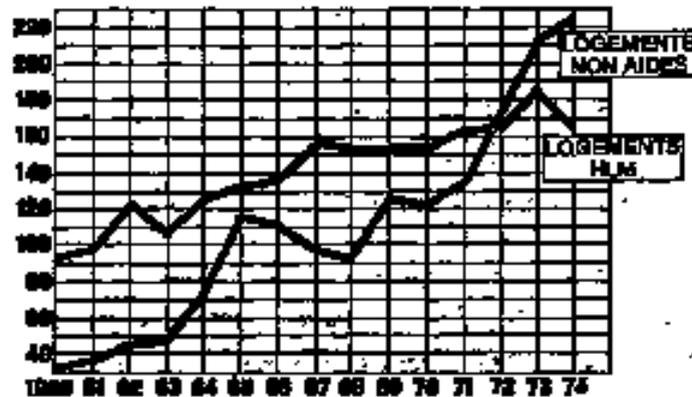
Ce système de prêts a d'autre part été l'occasion, pour les banques et les établissements financiers, de pénétrer dans le domaine du crédit aux promoteurs et aux acquéreurs d'une manière déterminante. Trois cas se sont présentés :

- octroi de crédit à court terme anticipent le prêt du C.F.F.
- crédits bancaires complémentaires aux prêts spéciaux,
- crédits anticipent les prêts spéciaux différés du C.F.F..

L'encerclément du secteur commençait.

#### 2.1.1.3.2. - Le retrait de l'Etat.

Celui-ci est très net. Le graphique suivant est suffisamment clair pour ne nécessiter que peu de commentaires : depuis 1972 la production de logements non aidés (secteur sans prime ni prêt) est supérieure à celle des logements H.L.M.,



Graphique 19 : Evolution générale de la construction de 1960 à 1974 (55).

Ce retrait de l'Etat a été la conséquence de l'arrivée des groupes financiers dans l'immobilier, il a pu se faire grâce à l'adaptation des techniques de crédit et à la diversification de l'origine des ressources financières.

- L'adaptation des techniques de crédit aux besoins de l'immobilier.

La condition décisive du développement du secteur immobilier était l'octroi de prêts à long terme aux acquéreurs, donc la possibilité de trouver de l'argent à long terme. L'allongement du crédit immobilier s'est fait essentiellement selon trois formules :

- le crédit à moyen terme mobilisable auprès du CFF et de la Banque de France dont la durée maximum a été portée à 7 ans en 1966,
- les différentes formes de crédit-relais,
- la création du marché hypothécaire en 1966. Cette dernière mesure est particulièrement importante, ce marché ayant été conçu comme un instrument décisif de la privatisation du crédit au

logement (56).

Les groupes financiers offrent d'autre part des établissements spécialisés, citons l'Union de Crédit pour le Bâtiment (U.C.B.) et la Compagnie Française d'Épargne et de Crédit (C.F.E.C.), le Groupement pour le Financement des Ouvrages de Bâtiment Travaux publics et activités annexes (G.O.B.T.P.), Le Crédit Foncier et Immobilier (C.F.I.), le Groupement pour le Financement de la Construction (G.F.C.) la Banque de la Construction et des Travaux Publics (B.C.T.) etc...

Récemment les différentes formes de prêts du Crédit Foncier ont été simplifiées et leur octroi facilité. En 1972, les prêts spéciaux immédiats et les prêts complémentaires familiaux ont été bloqués en un seul prêt et les prêts spéciaux différés furent remplacés par les prêts immobiliers conventionnés (P.I.C.).

#### - La diversification de l'origine des fonds.

Jusqu'en 1960 la combinaison des capitaux se limitait au capital financier et aux capitaux publics. Par la suite, l'origine des fonds s'est diversifiée, notons le développement de la participation des employeurs ( la "1%" ) et surtout la récupération et l'utilisation de ces fonds par les groupes financiers. La création des S.I.I. (57) et des S.I.C.O.M.I. (59) a permis de drainer les capitaux des petits actionnaires. Les S.I.C.O.M.I. sont des sociétés de participations immobilières au régime fiscal particulièrement avantageux. Elles pratiquent essentiellement le crédit-bail immobilier. L'investisseur, actionnaire d'une SICOMI n'est pas propriétaire des biens immobiliers, puisque la formule du crédit-bail prévoit leur cession aux locataires. Cette formule permet de mobiliser l'épargne de petits actionnaires mais joue aussi un rôle économique considérable : en 1974, sur un total de 28, 6 milliards de francs d'investissement immobilier des entreprises privées, 3, 2 milliards résultent d'opérations de crédit-bail immobilier (60).

L'obligation, pour les promoteurs d'immeubles collectifs

et récemment de maisons individuelles d'obtenir une garantie bancaire d'achèvement des travaux a permis aux banques d'étendre leur prise sur les derniers secteurs de la promotion encore indépendants.

Enfin les années récentes ont vu se multiplier les sociétés d'investissement immobilier : Immeubles de France, Foncière de France, La Hémin, etc... et bien sûr les sociétés civiles immobilières du type de la défunte "Garantie Foncière". La mise en ordre de ce secteur se fait actuellement sous la surveillance de la commission des opérations de bourse (C.O.B.).

La description des modalités d'intervention des groupes financiers dans l'immobilier a montré l'importance des problèmes de financement que nous allons maintenant voir plus en détail. Plus précisément nous allons nous intéresser au financement du logement - puisque c'est le seul domaine où des statistiques soient disponibles.

#### 2.1.2. - Le financement du logement (61).

##### 2.1.2.1. - Recensement des crédits au logement.

Les meilleurs chiffres disponibles sont ceux publiés par le Conseil National du Crédit dont sont issus les tableaux suivants. Ils font apparaître les encours en fin de période ainsi que les crédits nouveaux octroyés dans l'année, suivant le mode de financement. Etalés à partir des bilans des organismes qui distribuent ou financent les crédits, ces tableaux ne comprennent pas la totalité des concours au logement et notamment ceux qui ne sont pas accordés par des intermédiaires financiers, c'est le cas des notaires. Nous verrons successivement l'évolution globale des crédits de 1967 à 1975, puis l'évolution par grandes catégories de crédits.

#### 2.1.2.1.1. - L'évolution globale.

Les encours de crédits au logement ont augmenté de 14, 7% en 1975, contre seulement 12, 7% en 1974, 18, 4% en 1973, 20, 3% en 1972, 16, 8% en 1971, 18% en 1968 et 17% en 1967.

L'augmentation des encours pour 1975 est plus élevée que pour 1974 qui a vu le chiffre le plus bas de ces dernières années. Cette progression pour 1975 est identique à celle de l'ensemble des crédits à l'économie (+13,8%).

Cette évolution est liée aux mesures gouvernementales de soutien de l'activité du bâtiment, ce qui se traduit par un accroissement de 17, 4% des crédits nouveaux. De ce fait c'est surtout le secteur social qui a évolué à la hausse (+ 21%).

En ce qui concerne le financement des crédits nouveaux on remarque depuis 1967 un très net développement de l'origine bancaire des capitaux (62) puisque le montant en a presque été multiplié par dix entre 1967 et 1972. En fait, il semble que les années 1972 et 1973 soient assez particulières et qu'on retrouve en 1974 un niveau du même ordre que celui des années précédant 1972. D'après les chiffres de 1975 cette pause du secteur bancaire se confirme. Il est évident que c'est la crise de l'immobilier qui est à l'origine de ce reflux (63) qui est certainement temporaire.

#### 2.1.2.1.2. - L'évolution par grandes catégories de crédits.

Les tableaux (64) regroupent les crédits en huit catégories principales que l'on peut classer en trois secteurs : les prêts H.L.M., les prêts spéciaux et les autres prêts à moyen et long terme, les crédits à court terme.

- Les prêts H.L.M.

L'augmentation des encours de prêts H.L.M. a été plus forte en 1975 qu'en 1974, mais la différence compense à peine la dévalorisation de la monnaie ; il y a donc stagnation, il n'en reste pas moins que cette augmentation est la plus forte enregistrée depuis 1967.

Quelque soit l'année, l'essentiel du financement des prêts H.L.M. est assurée par la caisse de prêt aux H.L.M. dont les fonds proviennent soit d'emprunts auprès de la caisse des dépôts et consignation, soit de subventions de l'Etat.

- Les prêts spéciaux et les autres prêts à moyen et long terme.

La progression de l'encours des prêts spéciaux en 1975 (+7, 2%) est légèrement supérieure à 1974 (+6%) et s'est ralentie par rapport à 1973 qui était une année de forte progression, dépassée seulement par 1967. Les concours de la caisse des dépôts et consignation aux sociétés immobilières (essentiellement la SCIC et ses filiales) sont en constante progression en valeur absolue et en valeur relative depuis 1972. Notons aussi le rôle essentiel joué par le crédit hypothécaire, puisque l'augmentation annuelle des encours représente généralement 25% du total de l'augmentation des encours.

L'ensemble des prêts à moyen et long terme, autres que les prêts spéciaux est en progression depuis plusieurs années au point de dépasser actuellement la moitié du total des encours nouveaux. Le financement de ces prêts est surtout d'origine bancaire mais il provient également des prêts au titre de l'épargne-logement et des encours de la CDC à la SCIC.

L'ensemble des prêts à moyen et long terme, autres que les prêts spéciaux est en progression en 1975 par rapport à 1974. Cette hausse est surtout due à la progression des prêts principaux d'épargne-logement.

- Les crédits à court terme.

Les crédits à court terme accordés aux sociétés immobilières sont en progression par rapport à 1974. Ces crédits sont essentiellement financés par le secteur bancaire. Ils correspondent au financement par le promoteur des logements non encore vendus.

Les tableaux que nous venons d'analyser sont certes intéressants, mais ils ne recouvrent pas l'ensemble des apports financiers dont a bénéficié la branche du logement puisque seuls les prêts consentis par les intermédiaires financiers sont recensés. D'autre part, ces tableaux ne fournissent que fort peu de renseignements sur le type de logement financé ou sur la catégorie des bénéficiaires. Afin de combler ces lacunes, depuis plusieurs années, des "comptes financiers du logement" ont été établis par les services de la comptabilité nationale. C'est ces statistiques extrêmement intéressantes que nous allons étudier maintenant (65).

2.1.2.2. - Analyse des concours financiers au logement.

Les "comptes financiers du logement" donnent la ventilation des prêts entre les organismes distributeurs; la répartition de ces prêts selon les bénéficiaires (ménages, entreprises de location, promoteurs) et selon l'objet du financement.

Crédits nouveaux en millions de francs.	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Prêteurs à caractère public (66)	8090,6	8969,3	10015,2	10616,7	11900,0	13336,5	15667,3	19116,4	23432,0
Crédit Foncier de France	4239,0	4090,0	4397,0	4366,0	4399,0	4664,0	5281,0	5634,7	7788,0
Secours bancaires (67)	11477,7	16152,2	16153,0	16865,5	26587,1	39584,4	39571,9	35160,2	34895,0
Divers (68)	2004,7	1394,1	1997,0	2887,3	2735,0	3187,0	3368,0	4209,0	4271,0
Total	25812,0	30605,6	35562,2	34735,5	45621,1	60771,9	63888,2	64120,3	70296,0

Tableau 20 : Evolution des prêts au profit des organismes distributeurs (69)

2.1.2.2.1. - La répartition des prêts suivant les organismes distributeurs,

Notons immédiatement la différence de chiffre avec les statistiques précédentes, d'après le C.N.C. les encours nouveaux avaient diminué en 1974 par rapport à 1973, d'après ces statistiques qui, à la différence des précédentes ne prennent pas en compte que les intermédiaires financiers, il y a stabilisation. Celle-ci s'inscrit dans le mouvement de décélération observé l'année précédente. La progression avait été de 5, 1% en 1973, alors qu'elle se situait à 33, 2% en 1972 et à des niveaux descendant rarement en dessous de 30 % les années précédentes. En 1975 la progression se limite à 9, 6% Les années 1973 - 1974 - 1975 sont donc des années de relative stagnation.

Le même tableau que le précédent, mais en valeur relative va nous permettre d'apprécier l'évolution de la contribution des différents organismes distributeurs (tableau n° 21).

- Les prêteurs à caractère public,

Le tableau n° 21 met en évidence des tendances particulièrement nettes de 1967 à 1972 : excepté en 1970 la part des prêteurs à caractère public n'a cessé de diminuer. Par contre en 1973 un renversement de tendance s'est amorcé qui se confirme en 1974 et en 1975.

Cette augmentation est due à la hausse des coûts de la construction, ce qui a obligé à un effort de financement important pour maintenir le niveau de la production de logements sociaux, ainsi qu'à une amélioration dans la qualité de ces logements.

Organismes	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Prêteurs à caractère public	31,3	29,3	28,2	30,6	26,1	22,0	24,5	29,8	33,2
Crédit Foncier de France	16,4	13,4	12,4	12,6	9,6	7,7	8,3	8,8	11,1
Secteur bancaire	44,5	52,8	53,8	48,5	58,3	65,1	61,9	56,0	49,6
Divers	7,8	4,5	5,6	8,3	6,0	5,2	5,3	5,4	6,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tableau 21 : Evolution de la contribution relative des organismes distributeurs au financement du logement.

- Le Crédit Foncier.

On constate la même évolution que pour le secteur de financement précédent : baisse continue de 1967 à 1972 puis hausse sensible à partir de cette date. La hausse est particulièrement nette en 1975 où elle atteint 38 %.

- Le secteur bancaire.

Ce secteur a connu une très forte progression passant de 44 % en 1967 à 65 % en 1972 (70). Il est de loin le plus gros fournisseur de crédits. La crise de l'immobilier et les mesures de contrôle de la progression des crédits ont stoppé cette ascension, malgré cela les niveaux de 1974 et de 1975 restent élevés.

Sur le montant de 35 milliards distribués en 1975 par le secteur bancaire, 58, 3% l'ont été par les banques inscrites, le crédit populaire et les établissements financiers. Le reste étant financé par les établissements spécialisés dont la part est en augmentation par rapport à 1974.

Beaucoup mieux que dans les tableaux précédents, le rôle du secteur bancaire apparaît ici comme déterminant.

- Divers.

Le niveau reste stable, entre 4 et 8%. Un des éléments importants de cette rubrique est le "17" patronal dont la part suit l'augmentation de la masse salariale.

Crédits nouveaux en millions de francs	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Entreprises de location y com- pris Les H.L.M. Locatives	8458,6	8715,6	9677,5	10526,3	10278,4	10832,0	11173,1	12680,4	14967,0
Promoteurs (T1)	917,0	234,7	259,0	3758,9	2245,0	1694,0	1673,4	3713,3	3515,0
Ménages (y com- pris Les H.L.M. en accession à la propriété)	16436,4	22124,7	25625,7	22470,3	33097,7	48245,9	51047,7	47726,6	51814,0
Total	25812,0	30605,6	35562,2	34735,5	45621,1	60771,9	63888,2	64120,3	70296,0

Tableau 22 : Répartition des prêts selon les bénéficiaires (72).

2.1.2.2.2. - La répartition des prêts selon les bénéficiaires.

La part la plus importante des prêts est versée aux ménages puisqu'elle se situe toujours entre 60 % et 75 % du total. C'est en 1973 que cette part a été la plus importante puisqu'elle a atteint 81 %.

Ce sont les entreprises de location qui occupent la deuxième place, avec environ 20 % du total. Leur part est stagnante, ce sont essentiellement les H.L.M. locatives qui bénéficient de ces sommes. On constate néanmoins une augmentation appréciable de ce poste en 1975 (+ 18%).

Enfin, en dernière position, mais avec la plus forte augmentation pour 1974 et 1975 on trouve les crédits aux promoteurs. C'est essentiellement l'alourdissement de leurs stocks qui explique ce phénomène. Il faut bien comprendre que ce poste recense les crédits aux promoteurs en tant que propriétaires momentanés de logements. Il n'y a donc pas de rapport immédiat entre ces montants de crédit et les relations banques-promoteurs. D'autre part ce poste ne recense que les variations d'encours et non pas le montant total des encours.

2.1.2.2.3. - La destination des prêts.

La construction neuve représente toujours la part la plus importante des crédits distribués, généralement plus des trois quart. Rappelons à nouveau que le poste promoteur ne représente absolument pas la part de la promotion immobilière dans la construction de logements neufs. Il s'agit simplement de la part des prêts pour l'acquisition de logements momentanément à la charge des promoteurs n'ayant pas encore vendu la totalité de leurs programmes.

L'ancien, après avoir été en progression est en diminution en 1974 et se stabilise en 1975. Il semble que 1976 verra un renversement de cette tendance.

Crédits nouveaux en millions de francs	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Neuf	22877,8	26786,6	27799,7	34426,6	43009,7	46364,5	50511,9	56816,0
(dont entre- prises de loca- tion et ménages)	(23112,5)	(26527,6)	(26040,8)	(32181,6)	(41315,7)	(44691,1)	(46798,6)	(53301,0)
(dont promoteurs)	(234,7)	(259,0)	(1758,9)	(2245,0)	(1694,0)	(1673,4)	(3713,3)	(3515,0)
Ancien	5469,0	6199,9	4219,4	7440,6	12130,8	11953,2	9629,2	9460,0
Gros entretien	2258,8	2575,7	2716,4	3753,9	5820,4	5570,5	3979,2	4020,0
Total	30605,6	35562,2	34735,5	45621,1	60960,9	63888,2	64120,3	70256,0

Tableau 23 : Répartition des prêts selon l'objet (73).

L'observation sur plusieurs années du financement du logement permet de beaucoup mieux situer la part des banquiers sans qu'il soit possible de les assimiler aux groupes financiers, dont le rôle est beaucoup plus large. D'autre part ces chiffres ne permettent pas de se rendre compte de la production de logement autofinancé par les promoteurs. Elle est certainement en augmentation sans qu'on puisse l'affirmer. Enfin ces chiffres ne permettent pas d'estimer en valeur absolue les relations de la banque et de la promotion immobilière, car seule l'évolution est connue. Il faut d'autre part avoir à l'esprit que les sommes engagées par les promoteurs sont extrêmement faibles en regard du montant total de leurs programmes immobiliers. Les chiffres ne sont donc pas facilement comparables.

A côté du promoteur immobilier, des financiers, un troisième personnage joue un rôle important : la puissance publique.

## 2.2. - La puissance publique et la planification urbaine.

Par puissance publique, nous entendons aussi bien l'Etat que les collectivités locales et les organismes qui s'y rattachent, (administrations, agences d'urbanisme, etc...).

L'intervention de l'Etat au niveau urbain semble actuellement liée à un contexte de crise, mais il n'en a pas toujours été ainsi, l'intervention étatique n'est pas une simple réponse à une défaillance du système urbain. Elle s'explique de manière beaucoup plus complexe.

L'ensemble des interventions, de quelque nature qu'elles soient, émanant de la puissance publique constituent la planification urbaine. Celle-ci ne se réduit pas aux plans d'urbanisme qui n'en sont qu'une expression écrite. *La planification urbaine que l'on pourrait appeler aussi politique urbaine est le processus global de gestion de l'urbain par la puissance publique.*

Son étude sera menée selon le schéma suivant (74).

- recherche des facteurs économiques, sociaux, idéologiques, etc... expliquant l'existence de la planification urbaine,
- examen des domaines et des formes d'intervention,
- mise en évidence des conséquences de la planification urbaine sur la forme d'urbanisation.

### 2.2.1. - Pourquoi une planification urbaine ?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de revenir sur les définitions de l'espace urbain de la ville. C'est précisément en montrant les modalités de fonctionnement et la spécificité du phénomène urbain que l'intervention de l'Etat apparaît comme un moment nécessaire à la reproduction d'ensemble du système urbain.

#### 2.2.1.1. - L'urbanisation.

La ville est un phénomène fort ancien qui remonte au moins à l'antiquité. Son rôle a été tantôt politique, tantôt commercial, tantôt militaire, etc..., et ce n'est que depuis une centaine d'années en France, et un peu plus en Grande-Bretagne, que son rôle est devenu essentiellement économique.

La révolution industrielle a trouvé, grâce à la ville, un réservoir de main d'oeuvre et un réseau d'échanges commerciaux propres à assurer son essor. Si l'industrialisation n'explique pas la ville, qui est une réalité antérieure, la ville explique peut-être dans une certaine mesure l'industrialisation.

Progressivement le rôle économique de la ville s'est développé pour devenir actuellement un facteur essentiel de développement. On trouve dans l'ouvrage de J. Rémy : *La ville, phénomène*

*économiques* (75) une description de cette réalité nouvelle, et P.H. Derycke propose de considérer la ville en tant qu'agent économique (76) ayant les caractéristiques suivantes :

- la ville est un bloc de facteurs productifs,
- la ville est une source d'externalités,
- la ville est un centre de formation et de redistribution de la valeur.

Nous retiendrons ces définitions, mais dans un sens peut-être un peu différent de celui de leur auteur.

- La ville : lieu de reproduction de la force de travail.

C'est la conception que l'on trouve chez M. Castells (77) pour qui la ville est essentiellement le lieu où les travailleurs vont trouver les valeurs d'usages nécessaires pour répondre à leurs besoins sociaux. En d'autres termes, J. Rémy parle des "avantages de la ville pour le consommateur final" (78).

Effectivement la ville est le lieu où l'autoconsommation et l'autofourniture de biens est extrêmement réduite (79) Le travailleur est donc obligé d'acheter des biens-marchandises, pour lui-même et sa famille, pour vivre. Il entre ainsi dans un circuit marchand, dont il devient lui-même qu'un simple élément. Il vend (loue) sa force de travail en échange d'un salaire. Ce n'est que dans les villes que ce processus se déroule dans sa forme la plus pure. D'autre part il n'y a que les villes pour assurer un niveau "suffisant" de services collectifs compatibles avec la vie moderne.

Le logement est le lieu précis de reproduction de cette force de travail, il s'agit ici du logement en tant qu'espace urbain c'est-à-dire articulé au reste de l'agglomération. L'espace urbain en tant qu'espace social de reproduction de la force de travail assure à celle-ci la présence des éléments nécessaires : ainsi le logement doit être relié aux réseaux d'eau, d'électricité, de gaz, d'égouts,

à la voirie et aux réseaux de transport en commun, aux commerces, aux écoles, aux équipements culturels, sportifs et médicaux, et bien sûr aux lieux de travail.

Seule la ville assure l'articulation de tous ces éléments et apparaît bien comme le lieu privilégié de reproduction de la force de travail.

#### - La ville et les effets d'agglomération.

J. Rémy, à la suite de nombreux autres auteurs, en particulier W. Isard (80), a mis l'accent sur ce phénomène. Pour lui, "une des caractéristiques essentielles de la ville pour la vie économique est... le fait qu'elle multiplie les économies externes ne passant pas par des relations de marché..." (81). Ces économies externes, nous les appellerons effets d'agglomération dans la mesure où leur source réside dans la simultanéité et le regroupement de différents processus économiques. Plus précisément, les économies externes correspondent à des effets d'agglomération positifs et les déséconomies externes à des effets d'agglomération négatifs, parfois aussi appelés : coûts sociaux.

Le terme d'effets d'agglomération est préférable à celui d'effets externes car ce dernier est ambigu. En effet, si ce concept était relativement bien adapté à l'économie de l'entreprise il n'en est pas de même en ce qui concerne l'économie urbaine. Dans ce cas les phénomènes dits externes sont en fait les plus importants et même souvent ce sont ceux qui constituent l'essence même de la réalité urbaine.

La simultanéité et l'interdépendance créent des forces productives nouvelles supérieures à la simple addition des forces isolées. Les aspects concrets de cette puissance de la ville sont nombreux mais sont masqués actuellement par les "déséconomies" d'agglomération. L'économie de faux-frais perdue par la ville et remise en cause par les coûts sociaux de celle-ci de plus en plus élevés :

La simultanéité s'est transformée en congestion et encombrement, l'interdépendance en désordre.

C'est précisément l'incapacité des utilisateurs privés des effets d'agglomération d'en assurer la reproduction qui va transformer ce qui était une économie en dépense et qui va aussi nécessiter une intervention de l'Etat, car seule la puissance publique sera en mesure de financer la production de ces biens hors-marché.

La ville est considérée comme un phénomène naturel, in-  
muable, dont seuls des avantages sont à retirer, un peu à la manière  
d'un équipement collectif (82).

#### 2.2.1.2. - L'intervention de l'Etat.

La question essentielle pour la ville, posée à travers  
le thème actuel de la crise urbaine, est celle de la reproduction  
des conditions générales de production des effets (positifs) d'agglomération. C'est aussi celle des conditions de vie des populations  
urbaines.

#### - La non-intervention du secteur privé.

On pourrait penser, dans le cadre de l'économie politique  
classique, que cette demande d'effets d'agglomération susciterait au-  
tomatiquement une offre. Or, cela ne se produit pas, ou partiellement,  
pour plusieurs raisons. La théorie des "biens collectifs" (83) permet  
d'apporter un certain nombre de réponses.

Les avantages de la ville sont en effet indivisibles, leur  
consommation ne peut pas être réservée à un seul individu. "Il en ré-  
sulte que le marché ne peut fournir lui-même ce type de bien et que  
l'intervention de l'Etat est indispensable" (84). Théoriquement cette

consommation n'est pas exclusive, la consommation d'effets d'agglomération par un individu n'exclue pas les autres individus du bénéfice de ces effets. En fait cette position est juste tant qu'un niveau de saturation n'est pas atteint, sinon il y a encombrement et exclusion.

Ces biens sont d'autre part gratuits, le cas de la rue est typique. Enfin ces biens ont souvent un rôle politique et social important, c'est le cas de la plupart des équipements collectifs urbains du type des écoles, de certaines administrations, des hôpitaux, des équipements culturels et sportifs, etc...

Enfin les effets d'agglomération en tant que biens collectifs ont très rarement un prix, sauf dans le cas de l'eau, de l'électricité et du gaz (effets d'urbanisation) et de ce fait leur production n'est pas assurée, ou mal, dans un cadre marchand.

En dehors du caractère collectif de ces biens une autre caractéristique explique l'intervention de l'Etat : la masse des capitaux nécessaires à la production des effets d'agglomération et des équipements collectifs est très souvent supérieure aux possibilités du secteur privé, que ce soit dans le cas des effets d'agglomération au sens strict du terme, c'est-à-dire les avantages collectifs de la simultanéité, ou les effets d'agglomération au sens large, c'est-à-dire plus précisément les effets d'urbanisation (équipements collectifs). Néanmoins certains capitaux privés très importants sont de taille à promouvoir de telles opérations, c'est le cas de certaines villes nouvelles privées (Parly II).

#### - L'intervention publique.

Pour toutes ces raisons, l'intervention de l'Etat devient une condition nécessaire à la survie de la ville dans sa forme actuelle.

Dans un premier temps cette intervention a surtout été

incitatrice, elle avait pour but de contrôler et de régulariser la vie urbaine. C'est le domaine de la législation urbaine : code de l'urbanisme, droit de la construction, etc... Il s'agissait essentiellement d'empêcher certains abus, de faire respecter le patrimoine architectural et d'assurer un minimum de consensus social dans les villes.

Mais très vite et dans le prolongement de ce premier rôle, l'Etat a été contraint d'aller plus loin. Sa volonté d'aménagement rationnel de l'espace urbain butait sur un obstacle qu'il a fallu éliminer : la propriété foncière. C'est dans le cadre de la réalisation des réseaux de transport que s'est constituée la législation sur l'expropriation (85), et qu'est apparu un des rôles essentiels de l'Etat au niveau urbain : la libération des terrains.

A côté de ces interventions indirectes, incitatrices, l'Etat joue aussi un rôle actif en produisant la plus grande partie des infrastructures de la ville. Ce rôle déjà ancien s'est développé considérablement surtout au niveau des canaux de communication : réseaux d'eau, de gaz, d'égouts, d'électricité, etc..., et dans une période plus récente dans le cadre des équipements collectifs. L'Etat produit lui-même ces éléments urbains et assure leur articulation au système global de la ville. Précisons que certaines constructions locatives (H.B.M., puis H.L.M., puis I.L.M., P.S.R., etc...) peuvent être considérées comme des équipements collectifs. Cette position (86) a été développée précédemment. Nous allons voir, plus en détail, les domaines et les formes d'intervention de la puissance publique.

### 2.2.2. - Les domaines et les formes d'intervention.

Nous en avons retenu trois ; les plans d'urbanisme, la libération des terrains et la réalisation des équipements collectifs,

### 2.2.2.1. - Les plans d'urbanisme.

Dans un premier temps, nous allons situer les documents d'urbanisme (SDAU et POS) dans le cadre de la planification nationale et régionale, nous en verrons ensuite les modalités d'application.

#### - Les différents documents de planification urbaine.

Au sens strict du terme seuls les SDAU et les POS peuvent être qualifiés de plans d'urbanisme, néanmoins on peut concevoir un sens plus large et montrer comment un certain nombre de documents de planification nationale et régionale font aussi office de plans d'urbanisme.

Depuis le IV<sup>ème</sup> plan, la planification nationale et la planification urbaine ont été progressivement coordonnées. Ainsi furent établis des programmes de Modernisation et d'Équipement (P.M.E.) à partir de 1961 pour les agglomérations de plus de 50.000 habitants. Le VI<sup>ème</sup> plan prévoit en plus des Programmes Régionaux de Développement et d'Équipement (P.R.D.E.) cohérents avec la planification nationale et les P.M.E. (87).

#### - Les modalités d'application.

Malgré leur caractère également réglementaire les SDAU et les POS n'ont pas la même portée juridique. Alors que le POS est un document opposable aux tiers, le SDAU n'est opposable qu'à l'Administration. En fait il y a une très grande souplesse dans l'appli-

cation et toutes les décisions administratives ne sont pas soumises à l'obligation de compatibilité avec le SDAU, une des exceptions notables : les permis de construire.

C'est les préfets et souvent le préfet de région qui sont chargés de l'application de ces documents d'urbanisme. Ils jouent d'ailleurs un rôle de plus en plus important au niveau de l'aménagement urbain, le récent rattachement de la DATAR (88) au Ministère de l'Intérieur confirme cette tendance. Signalons enfin la multiplicité des pratiques dérogatoires mettant en évidence le caractère souvent purement formel des plans d'urbanisme.

#### 2.2.2.2. - La libération des terrains (89).

Nous verrons dans un premier temps les mécanismes, nous tenterons ensuite d'en apprécier les résultats.

##### 2.2.2.2.1. - Les mécanismes juridiques.

Les deux mécanismes principaux sont l'expropriation et le droit de préemption. Le premier assure un transfert immédiat de propriété alors que le second permet seulement le contrôle de transactions.

##### - L'expropriation.

C'est une cession forcée. Son champ d'application se limite aux opérations ayant un caractère d'utilité publique ou aux réalisations de lotissements ou de zones (ZUP ou EI), mais les ZAC ont étendu le domaine de l'expropriation à la plupart des opérations immobilières.

En droit commun les titulaires du droit d'exproprier sont exclusivement des personnes morales de droit public, en matière d'expropriation aux fins de construction, il peut s'agir de personnes publiques ou privées (90). Les indemnités sont calculées en fonction de l'usage courant des biens expropriés et très généralement les prix sont fonction du marché "libre".

Dans certains cas l'expropriation est faite au bénéfice de la puissance publique pour son propre usage, mais dans de nombreux cas, l'autorité expropriante renonce à construire sur les terrains qu'elle vient d'acquérir. Elle les cède généralement après les avoir équipés. Le prix de vente devant être au moins égal au prix d'achat majoré des frais d'équipement. Il y a ainsi création d'un deuxième "marché foncier" entre l'expropriant et les promoteurs. Là aussi le droit commun n'est pas respecté puisque les terrains ne sont pas mis en adjudication publique mais cédés de gré à gré. Le choix du bénéficiaire est pratiquement libre. La seule obligation de ce dernier est de respecter un cahier des charges.

Le prix de cession va se retrouver dans le bilan du promoteur sous forme de charge foncière. Son coût est généralement élevé en raison des dépenses d'acquisition et d'équipement des terrains. La charge foncière est modulée par type de logement, jusqu'à ces dernières années elle était même gratuite pour les groupes scolaires et les équipements collectifs. Cela ne veut pas dire que personne ne paie, le coût est incorporé dans les charges foncières de l'ensemble de la zone, donc à la charge du promoteur. "Il faut noter que très souvent les promoteurs privés "boudent" les acquisitions dans les zones d'aménagement et achètent des terrains limitrophes, bénéficient ainsi indirectement des équipements" (91).

#### - Le droit de préemption.

Il se manifeste dans deux cas ; ZUP et ZAD et au profit exclusif des collectivités publiques, des établissements publics ou des

sociétés d'économie mixte. Le droit de préemption est surtout utilisé dans les ZAD (zones d'aménagement différé). Son but est de contrôler les transactions et de lutter contre la hausse des prix. Généralement la ZAD prend fin soit par transformation en ZUP ou en ZAC, soit par expiration du délai de préemption (14 ans).

L'Etat apparaît ainsi comme le principal fournisseur du terrain urbanisé.

#### 2.2.2.2.2. - Les résultats.

La politique foncière de l'Etat et des collectivités locales est un domaine très complexe dont nous allons essayer de présenter les lignes essentielles : qui exproprie, au profit de qui ?

##### - De l'expropriation par les communes à l'expropriation par les organismes d'aménagement.

Jusqu'en 1953 seules les communes, les départements et l'Etat sont titulaires du droit d'expropriation; une seule exception : les offices d'H.L.M.. D'autre part la cession des terrains expropriés au privé ne peut se faire suivant une procédure de gré à gré. Enfin la procédure d'expropriation était très longue.

En 1953 le droit d'exproprier est attribué aux "établissements publics qualifiés à cet effet", essentiellement les chambres de commerce dans le cadre des Z.I.. En 1958 c'est au tour des sociétés d'économie mixte d'être autorisées à exproprier. A partir de 1962, les agences foncières bénéficient du même droit. Ces dernières sont totalement indépendantes des communes qui se trouvent donc ainsi progressivement éliminées du profit d'un droit dont elles étaient précédemment les principales bénéficiaires.

Parallèlement la procédure classique d'expropriation est accélérée. De 1953 à 1958 la procédure d'urgence se généralise. A partir de 1955, celle-ci est applicable dans tous les cas où il y a financement public, c'est-à-dire à l'époque la majorité des cas. Une ordonnance de 1958 étend cette procédure à la quasi totalité des cas d'expropriation. La procédure d'expropriation devient extrêmement rapide et utilisée par des organismes de plus en plus indépendants de tout contrôle public. Au profit de qui, ces expropriations sont-elles réalisées ?

- De l'expropriation pour les équipements publics à l'expropriation pour la production privée.

Jusqu'à la loi foncière de 1953, l'expropriation d'utilité publique n'est utilisable que pour la réalisation d'ouvrages publics, éventuellement des équipements collectifs. Par suite l'identité juridique entre "utilité publique" et "ouvrages publics" va progressivement disparaître.

La loi foncière de 1953 va étendre le droit d'exproprier à trois cas :

- lotissements communaux,
- constructions d'ensembles d'habitation,
- aménagement d'ensembles de zones industrielles et d'habitation.

L'innovation importante de cette loi est l'extension du droit d'expropriation aux opérations de logement et aux zones industrielles. Il y a là une rupture fondamentale avec le système juridique antérieur et une modification complète de la notion d'utilité publique qui acquiert une dimension économique.

L'ordonnance de 1958 va élargir de manière irréversible cette conception. Les cas d'expropriation ne sont plus énumérés limitativement, mais laissés à l'appréciation de l'administration sous la

contrôle des tribunaux administratifs,

Dans le cadre des ZUP et des ZAD, l'expropriation va s'articuler avec la procédure de préemption publique, ce qui a pour effet de contrôler dans une certaine mesure la hausse des prix fonciers.

La dernière étape est franchie avec la création des ZAC (1968), dans ce cadre l'expropriation se fait directement au bénéfice du promoteur immobilier. La suppression de la procédure d'adjudication et la mise en place de la règle de cession de gré à gré par l'ordonnance de 1958 avait préparé l'apparition d'une telle formule.

L'évolution de l'expropriation "pour cause d'utilité publique" est telle que des organismes publics ou semi-publics ont désormais la possibilité de l'utiliser de manière extrêmement large et de rétrocéder les terrains aménagés à des promoteurs immobiliers pratiquement sans contrôle. Par contre la procédure de préemption qui lui est souvent associée n'a pas vraiment réussi à enrayer la hausse des prix, cette carence est à l'origine des différents projets récents de réforme foncière (92).

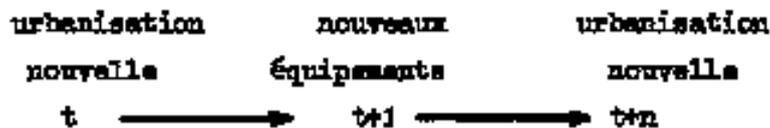
#### 2.2.2.3. - L'intervention directe de l'Etat et des collectivités locales.

Elle se localise à deux niveaux, d'une part à celui des canaux de communication : réseaux routiers, de gaz, d'électricité, d'égoûts, d'eau, téléphoniques et voirie, d'autre part à celui des espaces construits non commercialisés : gares, locaux administratifs, culturels et sportifs, et autres équipements collectifs.

Une question absolument essentielle se pose à propos de la localisation des investissements publics : suivent-ils ou anticipent-ils le développement spatial ? La réponse à cette interrogation conditionne largement notre problématique. En effet, s'il y a anticipation de la part des pouvoirs publics, ce sont eux qui jouent un rôle déter-

minant dans l'orientation de la croissance spatiale urbaine et non plus les promoteurs immobiliers, par contre si les pouvoirs publics suivent simplement ce développement, le rôle du promoteur immobilier devient à nouveau prédominant.

Cette question a déjà été abordée au cours du premier chapitre, nous en rappellerons ici seulement les conclusions, à savoir qu'il y a effectivement un effet structurant des équipements collectifs, mais que celui-ci n'est pas immédiat (il peut prendre plusieurs années), et que très souvent les équipements collectifs ne précèdent pas mais au contraire suivent l'urbanisation. Seuls le réseau routier et la voirie semblent être véritablement structurant. La plupart des recherches sur l'urbanisation montrent nettement le retard qui existe entre les premières constructions dans une zone et les équipements d'accompagnement. Néanmoins lorsque ces équipements existent ils peuvent attirer des constructions jusqu'à ce qu'il y ait saturation des équipements. Le schéma suivant se vérifie dans la plupart des cas :



Il y a généralement sous-équipement dans le cas de l'urbanisation périphérique et saturation des équipements dans le cas de l'urbanisation intra-urbaine (rénovation). Soit le promoteur laisse la puissance publique financer les équipements nouveaux nécessaires, soit il utilise ceux qui existent déjà, mais par contre, il n'y a jamais d'équipements nouveaux qui précèdent l'urbanisation (une école en plein champ, par exemple).

Pour nous résumer, la puissance publique joue un rôle très important à côté du promoteur, essentiellement au niveau de l'expropriation et des équipements collectifs, mais cette action est de moins en moins indépendante de celle des promoteurs. D'autre part la puissance publique n'anticipe que très rarement le développement spatial, ce dernier point est confirmé par une étude récente financée par le C.E.R.S. (93).

Nous pensons donc, que ni les collectivités locales, ni l'Etat ne jouent un rôle déterminant dans le processus de développement spatial, sauf dans des cas relativement particuliers (Saint-Etienne, Dunkerque, etc...) où l'initiative privée est quasi inexistante, ou lorsqu'il s'agit de villes nouvelles.

### 2.3. - Le constructeur et le secteur B.T.P. (94).

L'industrie du bâtiment et des travaux publics représente un secteur économique aussi important que la sidérurgie, l'automobile et la mécanique réunies. C'est dire l'importance de ce secteur pour l'économie française. Il emploie plus de 2 millions de salariés (10 % de la population active) (95). Curieusement ce géant économique est un nain industriel, c'est sans doute un des secteurs les plus archaïques de l'économie française. La situation est d'ailleurs identique à l'étranger et même aux Etats-Unis. Nous allons voir dans un premier temps la place de ce secteur dans l'ensemble de l'économie et dans un deuxième temps nous étudierons la non-industrialisation du secteur.

#### 2.3.1. - La place du secteur B.T.P. dans l'ensemble de l'économie.

Les recherches effectuées par H. Aujac (96) ont montré de manière très nette le rôle déterminant du secteur B.T.P.. Sa méthode consiste à rechercher une hiérarchie des industries, fondée sur la notion de "meilleur client" grâce à la triangulation de la matrice du Tableau d'Echanges Interindustriels (T.E.I.). La hiérarchie par rapport aux achats place toujours le secteur B.T.P. en tête de classement.

Les chiffres des *Comptes de la nation* vont nous permettre de préciser ce phénomène. A partir du Tableau d'Echanges Interindus-

triels de 1974 au prix de 1973 (97) on peut établir la part du secteur B.T.P. dans les débouchés de différents autres secteurs (Cf. tableau n° 24).

En 1974 le B.T.P. représente donc 77% des débouchés du secteur des matériaux de construction, 32% du secteur bois, 17% des secteurs verre et sidérurgie. Il représente plus de 9% des débouchés de six secteurs importants de l'économie nationale et plus de 2% des débouchés de treize secteurs.

Ces chiffres suffisent à souligner l'importance d'un secteur dont dépend toute l'économie. L'effet multiplicateur d'une modification de la production de ce secteur est déterminant et est certainement un des plus importants de toute l'économie française (98). Le B.T.P. représente environ 13% de la production nationale. De la situation de ce secteur dépendent aussi un grand nombre de salariés. En 1974 le secteur employait directement 2.049.600 personnes, c'est-à-dire environ 10% de la population active (99). Mais du fait de sa position dominante de nombreux emplois dans d'autres secteurs dépendent de lui, ainsi R. Pricuret dans l'Express (100) estime que plus de 690.000 salariés travaillent pour la construction dans les autres secteurs de l'économie et il ne tient pas compte des effets multiplicateurs. Au total il y a environ 3 millions de personnes dont le travail dépend de ce secteur.

Or, situation paradoxale, ce secteur, aussi puissant ne contrôle pratiquement pas sa production. Nous allons voir pourquoi.

### 2.3.2.- Les caractéristiques particulières de la production du secteur B.T.P..

Nous en verrons trois : l'obstacle de la propriété foncière, le contrôle en amont de la production et le contrôle en aval.

Secteur d'achat	Achat au secteur de la part du B.T.P.	Production totale du secteur	% : 74	% : 72
Produit pétrolier	3653	69970	5	7
Matériaux de construction	24698	32098	77	96
Verre	1271	9073	14	21
Sidérurgie	6278	44098	14	21
Produits transformations et travail des métaux	9386	71775	13	17
Construction mécanique	9931	158522	6	8
Construction électrique	6977	77378	9	12
Chimie	3010	97015	3	5
Textiles	1252	56521	2	3
Bois	12642	38997	32	47
Papier, carton	581	23315	2	3
Transports	4898	66678	7	7
Services	18631	263868	7	2

Tableau 24 : Les achats du secteur B.T.P. en 1974 et en 1972.

- L'obstacle de la propriété foncière.

La production du secteur B.T.P. a ceci de particulier qu'elle nécessite généralement un support. Elle a cette caractéristique en commun avec l'agriculture. Dans ces deux secteurs le capital se heurte à la propriété foncière. Les économistes classiques et marxistes se sont toujours intéressés à cette question. La plupart de leurs travaux font une large place à la propriété foncière et à la rente foncière (101).

La situation dans l'agriculture et le bâtiment n'est certes pas rigoureusement identique, néanmoins la ressemblance entre les deux secteurs est assez grande : production artisanale, peu concentrée, saisonnière, etc... L'obstacle foncier n'y est certainement pas étranger.

A la différence de l'agriculture le bâtiment nécessite chaque fois un nouveau terrain. Constatant le constructeur va trouver le propriétaire foncier sur son chemin, ce qui n'est pas le cas de l'agriculture. La production du secteur est donc conditionnée par les opportunités foncières, mais ce n'est pas le seul obstacle.

- Le contrôle en amont : les producteurs de moyens et matériaux de construction.

Les sociétés de matériaux de construction sont beaucoup plus concentrées que les sociétés de B.T.P.. Leurs puissances sont sans commune mesure. En 1972 les capitaux propres de la première société de B.T.P. étaient de 228 millions (Grands Travaux de Marseille) alors que ceux de la première société de matériaux de construction étaient de plus d'un milliard (Ciments Lafarge) (102). Les deux premières sociétés de matériaux (Ciments Lafarge et Société des Ciments Français) produisent près de 75% du ciment. Lorsque l'on sait

que les Ciments Lafarge réalisent seulement le tiers de leur bénéfice consolidé en France (103) on mesure la puissance de tels groupes mais aussi le contrôle total qu'ils doivent exercer sur le secteur B.T.P., leur principal débouché. L'emploi excessif du ciment dans les constructions françaises n'est pas sans rapport avec cette situation.

La production du B.T.P. contrôlée en amont l'est aussi en aval par les promoteurs immobiliers.

Le contrôle en aval : la promotion immobilière.

Nous avons vu plus haut le rôle extrêmement important joué par la promotion immobilière qui contrôle une grande partie de la production de logements, bureaux, locaux commerciaux, etc... Le logement neuf à lui seul représente 43% de l'activité des sociétés du bâtiment.

Seules les sociétés de grande taille assurent la promotion de leur production, sinon la plupart des petits constructeurs ne sont que des sous-traitants.

Le deuxième grand client du B.T.P. est l'administration. En 1973 ses commandes ont représenté un peu moins de 25% de la production totale du secteur, en comptant les entreprises nationales avec l'administration. Les commandes des entreprises privées représentent environ 20% (104), en ce qui concerne les travaux publics.

Le secteur B.T.P. ne produit donc pas selon ses propres besoins mais pratiquement uniquement à la commande. Il s'apparente ainsi beaucoup plus aux services qu'à l'industrie. Il est hors de question pour le secteur de faire des stocks, cela n'a aucun sens. Toute la production se fait au jour le jour suivant la logique d'agents dont le contrôle lui échappe. Le secteur B.T.P. est donc complètement encerclé par les propriétaires fonciers, les sociétés de matériaux de construction, les promoteurs et l'Etat.

C'est, d'après de nombreux auteurs, cet encerclement qui

est à l'origine des retards dans l'industrialisation de ce secteur. Nous allons voir pourquoi.

### 2.3.3. - La non-industrialisation du secteur B.T.P.

Ce retard industriel du secteur est dénoncé depuis longtemps (105), les remèdes n'ont pas manqué (106), mais en réalité la situation est assez complexe car au milieu d'un secteur globalement archaïque un début de concentration se dessine sous l'égide des grands groupes économiques et financiers.

#### 2.3.3.1. - Un secteur archaïque.

Nous verrons successivement pourquoi ce secteur peut être qualifié d'archaïque et ensuite les raisons de sa non-industrialisation.

##### - Présentation du secteur.

Il apparaît que le nombre des techniciens et des ouvriers spécialisés (O.S.) est plus faible que dans les autres secteurs industriels alors que le nombre d'ouvriers qualifiés (P1, P2, P3, P4) y est beaucoup plus élevé. Le secteur de la production y est d'autre part plus développé que dans le reste de l'industrie.

Or le développement industriel récent se caractérise précisément par un accroissement du nombre des O.S. et des services. La structure de l'emploi dans le secteur B.T.P. est typique d'un stade préindustriel caractérisé par une main-d'œuvre qui reste hautement qualifiée. Le bâtiment est le lieu où l'on retrouve encore la mentalité ouvrière du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Autre signe d'archaïsme : la durée du travail. Dans le bâtiment elle se situe toujours au dessus de la moyenne nationale. En 1968 la durée moyenne hebdomadaire du travail salarié était de 48,6 heures pour la B.T.P. et de 45,2 heures pour l'ensemble de l'économie, en 1974 cette durée était de 46,6 heures; 42,9 heures pour l'ensemble de l'économie (107). Cette longue durée du travail s'accompagne d'une faible productivité, la valeur ajoutée par personne était de 48.000F. en 1972 contre 55.000 F. pour l'ensemble des branches de l'économie sans l'agriculture (108).

Le secteur est d'autre part très peu concentré, la faible différence dans les chiffres d'affaires des entreprises de ce secteur le montre clairement. En 1971, six entreprises ont réalisé un chiffre d'affaires hors taxes supérieur à 100 millions de francs (109). Comment expliquer le retard de ce secteur ?

- Les raisons de la non-industrialisation du secteur bâtiment.

- Y a-t-il des obstacles techniques ?

Au premier abord la construction semble être une tâche complexe où la rationalité industrielle a du mal à s'insérer. On produit en effet un bien en un seul exemplaire dans lequel la masse des études sera entièrement investie et non réutilisable ailleurs.

La préfabrication lourde ne va pas dans le sens de l'industrialisation. On n'utilise en effet, actuellement, que la préfabrication fermée, qui est la réalisation en série, souvent même sur la chantier (en raison des coûts de transport), d'éléments découpés d'une architecture traditionnelle. Les éléments fabriqués ainsi ne possèdent qu'une seule possibilité d'assemblage : celle qui leur a été assignée au cours du découpage préalable du bâtiment. L'industria-

lisation supposerait que soit mise en oeuvre une technique de pré-fabrication ouverte, c'est-à-dire la préfabrication dans des unités de production, d'éléments autonomes pouvant s'intégrer à de multiples réalisations. Cette technique permettrait la standardisation totale des bâtiments et libérerait la conception architecturale grâce aux multiples possibilités d'assemblage des éléments ainsi préfabriqués. Ces éléments de construction fabriqués en usine devraient nécessairement être conçus avec de nouveaux matériaux leur assurant une légèreté suffisante pour que leur assemblage rappelle le montage des pièces dans l'industrie mécanique. La construction se ramènerait alors au montage des éléments de construction sur le chantier; elle serait très rapide et le plus possible mécanisée. Ces différentes techniques concourraient à l'industrialisation de la construction qui seule garantira une baisse des coûts et permettra une production de masse.

Quelles sont les raisons qui empêchent cette préfabrication industrielle de voir le jour ? S'agit-il de difficultés techniques liées à l'objet même à industrialiser ? On peut penser que non : Pierre Riboulet montre en effet que l'industrialisation du bâtiment pourrait être assez simple :

"Le bâtiment le plus complexe ne présente pas un nombre de composants très grand (...) ce qu'il s'agit de coordonner ici ne nécessiterait aucune prouesse technique comme celles que l'industrie a déjà réalisées ailleurs" (110).

A l'appui de cette thèse, P. Riboulet montre qu'un grand nombre d'études entreprises dans ce sens ont donné, depuis longtemps, des résultats intéressants. Il existe ainsi de nombreux brevets pour les différents "éléments de construction". Leur mise en application permettrait d'industrialiser rapidement la construction pour 90 % des réalisations, (d'après P. Riboulet) d'autant plus que leur mise en pratique permettrait d'affiner encore ces techniques industrielles, comme cela s'est produit dans les autres secteurs. S'il ne semble pas y avoir d'obstacles techniques à l'industrialisation, il est remarquable d'observer : 1- que les recherches entreprises pour permettre

la fabrication en grande série d'éléments de construction sont toujours le fait d'individus isolés, sans grands moyens financiers et sans laboratoires d'expérience, ou le fait de grandes entreprises marginales au secteur (les maisons en plastique de Rhône-Poulenc par exemple).

2 - que ces études lorsqu'elles aboutissent à des résultats intéressants, ne trouvant pas de capitaux disponibles pour les mettre en application, alors qu'elles permettraient sans doute d'accroître la rentabilité du capital investi dans la construction,

Ces deux constatations (manque de recherche nationale, absence d'agressivité technique des entreprises) semblent être un indice intéressant de la politique menée par l'Etat dans la construction : la non-industrialisation du secteur pourrait être issue d'une volonté délibérée.

Ainsi les difficultés techniques ne peuvent pas être la cause de la non industrialisation de la construction. "La technique n'est rien en elle-même (...), son développement ou son manque n'étant jamais que le produit de déterminations plus profondes, au sein de la structure économique et sociale" (111).

Ainsi, il nous faut étudier maintenant les raisons économiques expliquant pourquoi la grande entreprise ne s'est pas emparée de ce secteur en y appliquant l'organisation du travail qui lui est propre et la création de moyens de production appropriés, alors que ce processus était techniquement possible.

#### - Les raisons économiques.

Tout d'abord, le cadre bâti semble encore être le domaine privilégié du capital marchand, dont la rationalité, différente de celle du capital industriel a pu constituer un frein à l'industrialisation du secteur : le domaine bâti est, en effet, utilisé comme un placement refuge. Dans une période de sur-accumulation du capital,

le capital argent qui n'est pas réinvesti dans des moyens de production ne doit pas rester inactif pour autant; il doit trouver un refuge. Le domaine bâti, secteur spéculatif par excellence, répond parfaitement à ce besoin. Or, l'industrialisation et la production de masse qui en serait issue retireraient fin au phénomène de rareté et compromettraient cette utilisation du capital argent. D'autre part, l'industrialisation et ses nouvelles techniques de fabrication (notamment la préfabrication ouverte) libéreraient la construction d'une architecture traditionnelle qui suppose une certaine forme des immeubles et une rotation lente du capital.

Chaque immeuble est construit pour une longue durée et il continuera à rapporter des revenus longtemps après son amortissement. L'industrialisation risquerait de réduire la durée de vie des immeubles et compromettrait ainsi ces revenus.

Les explications de F. Ascher semblent plus convaincantes (112). Pour lui le B.T.P. ne récupère pas l'ensemble des profits qu'il a contribué à créer. Une grande partie est récupérée soit par les producteurs de matériaux par l'intermédiaire de prix de monopole, soit par les propriétaires fonciers par l'intermédiaire de la rente, soit par les promoteurs immobiliers jouant sur le prix des logements et autres espaces construits. La faible rentabilité finale du secteur ne permet pas les investissements massifs nécessaires à l'industrialisation de la profession. Cela n'incite pas non plus des entreprises plus dynamiques à entrer dans la branche. On trouve une analyse semblable chez A. Lipietz (113).

Ces explications sont certainement justes néanmoins elles négligent un élément important déjà mis en évidence à propos de la promotion immobilière : l'intervention croissante du secteur bancaire. P. Madelin, dans son ouvrage sur l'immobilier (114), montre que la plupart des grandes entreprises sont tombées entre les mains des banques. Cela semble contradictoire, pourquoi les banques s'intéressent-elles à un secteur aussi peu rentable ? La réponse est complexe. Tout d'abord, les entreprises de construction, vu leurs faibles capitaux propres sont de gros demandeurs de crédit. La banque les oblige ainsi

à absorber les matériaux fournis par les industriels du groupe. D'autre part la constitution de groupes intégrés depuis la conception jusqu'à la commercialisation, c'est le cas de la Compagnie la Héridin du groupe Suex, permet de faire apparaître les profits là où le régime fiscal est le plus avantageux. Généralement c'est au niveau du secteur promotion. D'un point de vue comptable le bénéfice de l'entreprise de construction va apparaître très faible alors qu'en réalité il sera dissimulé dans le bénéfice du promoteur soumis à un régime fiscal de faveur. Pour un groupe financier le profit s'apprécie de façon globale et non au niveau de chaque établissement.

C'est d'ailleurs sous l'égide de ces groupes qu'un début de concentration de la profession s'est amorcé.

#### 2.3.3.2. - Un début de concentration.

##### - Evolution récente.

La dispersion des entreprises de ce secteur est toujours très grande. En 1973 sur un total de 248.000 entreprises qui emploient 1.026.000 personnes, 126.100 n'ont pas de salarié. Ce sont des artisans qui travaillent pour leur propre compte, et 93.630 entreprises n'ont que de 1 à 5 salariés. Dans la fourchette de 6 à 500 salariés on trouve 28.120 entreprises, de 500 à 1.000 salariés : 122 entreprises, et plus de 1.000 salariés : 84 entreprises (115).

Parmi ces entreprises il y a eu 3.283 faillites en 1974, soit une progression de 38 % par rapport à l'année précédente. Ce chiffre représente plus de la moitié de l'ensemble des faillites du secteur industriel. En réalité, il n'est pas également réparti sur l'ensemble des entreprises du secteur B.T.P., d'une manière générale il semble que ce soit surtout les entreprises de taille moyenne qui aient souffert de la crise qui débute en 1973-1974. Elles n'ont ni la mobilité des petites entreprises, ni la capacité financière des grandes.

Ces chiffres confirment la bi-polarisation du secteur que l'on constate depuis quelques années : d'un côté les petites entreprises et les artisans qui gardent une part du marché stable (30%) de l'autre les grandes entreprises (plus de 1.000 salariés) dont le nombre a un peu diminué entre 1971 et 1973 puisqu'il passe de 89 à 84.

En 1971, le chiffre d'affaires total hors taxes du secteur est d'environ 130 milliards de francs, les entreprises de plus de 1.000 salariés en réalisant 14% (19 milliards). Les dix plus grandes d'après le chiffre d'affaires, réalisent 7% du total (9,5 milliards). En 1973, les dix premières entreprises réalisent 12,5 milliards de chiffre d'affaires, soit 39% de plus qu'en 1971. Leur cash-flow est passé de 400 millions en 1971 à 640 millions en 1973, soit une augmentation de 59% (116). Ces chiffres ne sont que le reflet des différentes concentrations qui ont eu lieu dans le secteur.

#### - Concentrations et fusions.

Le mouvement est double, d'une part concentration des premières entreprises entre elles (117) et d'autre part l'absorption des entreprises moyennes en difficulté. On relève trois axes principaux explicatifs de ces mouvements, la diversification des secteurs d'intervention, le contrôle des marchés publics et l'intervention sur le marché international notamment en direction des pays sous-développés.

Cette politique de concentration verticale et horizontale a pour objectif de permettre aux grandes entreprises de dominer le marché de la construction en France et d'atteindre une taille concurrentielle au niveau international. Ce qui commence à être le cas.

Cette politique s'accompagne d'un développement rapide de la sous-traitance qui apparaît ainsi comme une forme indirecte de la concentration (118). C'est le cas de beaucoup de moyennes et petites entreprises.

Ce mouvement de concentration s'est fait conjointement et souvent à cause de l'intervention croissante des groupes financiers dans ce secteur,

- L'intervention du capital financier dans le B.T.P.

Les participations bancaires dans les entreprises de B.T.P. deviennent de plus en plus nombreuses et importantes, ainsi que les participations de puissants groupes économiques. Ainsi la Société Nationale de Construction (S.N.C.) appartient à la Banque Rothschild, la Compagnie Financière de Suez, par l'intermédiaire de la Hénin regroupe : les entreprises Jean Lefebvre, Balency-Briard, SOCEA, Maisons Phénix, Tmsini-Entreprises, etc... Le Crédit Lyonnais contrôle les Grands Travaux de Marseille ainsi que l'entreprise F. Bouygues en partie. La première entreprise de B.T.P. (SPIE-Batignolles) est contrôlée par le groupe Espain-Schneider, la C.G.E. contrôle la Société Générale d'Entreprise, etc... (119). Le groupe Saint-Gobain-Pont-à-Mousson est présent à tous les niveaux de la construction. C'est le plus gros producteur français au niveau du "marché de l'habitat".

De même que pour la promotion immobilière, le secteur B.T.P. semble dépendre directement des grands groupes économiques et financiers qui dominent l'économie française.

2.4. - Les propriétaires fonciers.

C'est le propriétaire initial du sol. Il existe peu de statistiques permettant de déterminer qui sont ces propriétaires.

En France c'est l'armée qui est le plus gros propriétaire de terrains urbains, parmi les agents du secteur public. Dans le secteur privé, c'est la Compagnie La Hénin, du groupe de la Compagnie Financière de Suez, qui est généralement présentée comme le plus grand pro-

prêttaire foncier et immobilier français (120). En fait la Compagnie la Hélin se situe à tous les niveaux du cycle immobilier : de l'achat du terrain à la vente ou à la location en passant par la construction, la promotion et la commercialisation, sans oublier bien sûr le crédit. C'est le prototype même de futurs grands groupes immobiliers français du type des "builders" américains.

Un certain nombre de points méritent un examen plus attentif : les possibilités de rétention du propriétaire foncier, l'homogénéité économique et sociale de ce groupe, l'éternelle question des réformes foncières et du marché foncier.

#### 2.4.1. - Propriété foncière et rétention du sol.

Le propriétaire foncier est généralement présenté comme un agent ayant un rôle entièrement négatif au niveau de l'urbanisation. C'est celui qui ne veut pas vendre ou qui vend cher, c'est celui qui empêche une urbanisation rationnelle. Pour expliquer cela on invoque la faculté de rétention des terrains par le propriétaire foncier. En effet le terrain étant un élément de patrimoine ne se trouve pas automatiquement sous forme de marchandise, le terrain échappe à la logique dominante de l'économie, celle du marché.

La faculté de rétention est liée à la propriété privée du sol. Théoriquement, le droit reconnaît au propriétaire l'entière liberté d'usage des biens possédés. Nous avons vu

ce qu'il en était. Il est évident que la propriété privée du sol devient de plus en plus une fiction juridique. Le nombre des procédures d'expulsion augmente sans cesse. Dans les faits l'Etat est tout puissant et peut disposer des sols s'il le désire. Le système des Zones d'Aménagement Concertés (Z.A.C.) a même permis de transmettre ce privilège aux promoteurs privés.

Néanmoins on ne peut pas en conclure qu'il y a socialisation ou municipalisation des sols. La propriété privée permet toujours de résister, plus ou mieux bien, avec plus ou moins de succès, aux

pressions conjointes de l'Etat, des collectivités locales et des promoteurs immobiliers. En réalité, si résistance il y a, c'est souvent dans le but de faire monter le prix du sol.

Les travaux du CERAU sur l'agglomération lyonnaise apportent des renseignements fort intéressants. Ces recherches montrent que les quantités de sol vendues dans une zone pendant une période donnée sont assez inexplicables. La vente d'un terrain est donc *phénomène aléatoire* lié à des phénomènes familiaux ou autres.

On peut se demander si cet aléas obéit à une loi de probabilité. Le rapport du CERAU suggère une loi générale d'allure logistique (121). Cette hypothèse est très importante. Il est proposé un "modèle de remplissage" qui fonctionne de la manière suivante : à chaque période la surface nouvellement urbanisée est à la fois proportionnelle à la surface déjà urbanisée et à la surface non encore urbanisée. Ceci aboutit à une courbe de forme logistique qui rend compte intuitivement des phénomènes observés.

Il y a donc un processus de propagation de proche en proche, qui croît d'abord lentement, passe par une phase rapide puis s'amortit. Au fur et à mesure de l'urbanisation, l'effet de masse augmente, par contre la surface disponible diminue, ce qui explique cette croissance à taux décroissant à partir d'un certain niveau.

Nous retrouverons ces hypothèses extrêmement intéressantes dans le cadre du chapitre 4.

#### 2.4.2. - La classe des propriétaires fonciers.

Les propriétaires fonciers forment-ils un groupe social homogène ? Il semble bien que non. La seule étude documentée sur la question est celle de C. Topalov : *Capital et propriété foncière* (122). En fait elle concerne essentiellement la propriété du foncier bâti, en ce qui concerne le foncier non bâti il n'existe que très peu de renseignements. Seule une exploitation assez complexe des recensements cadastraux pourrait permettre une première approximation. J.L. Guigou

a tenté de réaliser un tel travail dans le département de l'Ille et Vilaine (123). Entre autres résultats, il étudie la répartition de l'espace par C.S.P. (catégorie socio-professionnelle) de propriétaire en fonction de différents critères tels que la surface des parcelles, leur utilisation, leur densité, leur situation, etc... La mise en évidence d'une "division sociale de l'espace" n'est pas très nette. Il semble très difficile d'en tirer des conclusions généralisables.

Les renseignements concernant le foncier bâti sont beaucoup plus importants. D'après l'ouvrage de C. Topalov on peut en résumer les tendances à long terme.

Au XIX<sup>ème</sup> siècle la plupart des immeubles sont détenus par la grande bourgeoisie industrielle et commerçante. Cette concentration des biens immobiliers s'explique par les bouleversements économiques de ce siècle et en particulier par le déclin des petits artisans et commerçants qui formaient le gros des propriétaires au siècle précédent. Cette évolution est très nette à Paris et à Lyon.

Au XX<sup>ème</sup> siècle, on assiste à ce que C. Topalov appelle le processus de diffusion de la propriété d'occupation. En 1954, 35,5% des ménages sont propriétaires de leur logement, ils sont 43% en 1968. Les statistiques de l'INSEE montrent que cette évolution de la condition de propriétaire concerne l'ensemble des catégories sociales (Cf. tableau n°25).

Néanmoins cette diffusion reste bien inégale, le tableau n° 26 la montre clairement.

Certaines disparités apparaissent très nettement, ainsi les cadres supérieurs et les professions libérales, les patrons de l'industrie et du commerce comportent plus de propriétaires que les autres catégories. Le personnel de service et les salariés agricoles sont évidemment très défavorisés. Notons que les ouvriers se situent dans une position moyenne, meilleure que celle des employés.

Catégorie socio-professionnelle	Proportion de propriétaires (en %)		
	1962 (recensement)	1968 (recensement)	1973 (enquête logement)
Agriculteur exploitant	69	71	71
Salarié agricole	29	31	29
Patron de l'industrie ou du commerce	53	55	61
Profession libérale ou cadre supérieur	39	43	51
Cadre moyen	32	34	40
Employé	28	31	34
Ouvrier	30	32	37
Personnel de service	22	25	26
Autre actif	21	21	20
Personne non active	51	52	53
Ensemble	41	43	46

Tableau n° 25 (124) : Proportion de ménages propriétaires de leur logement selon la catégorie socio-professionnelle de leur chef en 1962, 1968 et 1973.

Il semble donc y avoir un mouvement de diffusion de la petite propriété foncière, sans que ces changements aient de très grandes amplitudes.

Un nouveau propriétaire foncier a fait son apparition dans les années 50 : le promoteur immobilier. C'est un propriétaire fugace mais qui possède les mêmes prérogatives que l'ensemble des propriétaires fonciers. Connaissant parfaitement la législation et les possibilités de profit, c'est un propriétaire foncier redoutable.



Catégorie socio-professionnelle	% de propriétaires	% (125) de la population
Agriculteur exploitant	13,5	12,0
Salarié agricole	1,1	2,9
Patron de l'industrie et du commerce	14,3	9,6
Cadre supérieur ou profession libérale	10,9	4,8
Cadre moyen	13,2	9,9
Employé	8,6	14,8
Ouvrier	34,6	37,7
Personnel de service	2,4	5,7
Autre actif	1,4	2,6
Ensemble	100,0	100,0

Tableau 26 : répartition des ménages actifs propriétaires en 1973 de leur logement selon la C.S.P. de leur chef (126).

En résumé, il semble que, bien qu'il existe toujours un comportement spécifique des propriétaires fonciers, en tant que classe homogène, ils ont disparu.

#### 2.4.3. - Les réformes foncières et le marché foncier.

Très tôt des économistes, scandalisés par l'enrichissement sans cause que constitue la rente foncière, ont proposé des réformes du marché foncier allant de la taxation de la plus-value à la nationalisation des sols. Ces questions étant maintenant assez connues (127) nous ne les développerons pas, par contre nous allons insister sur un point essentiel qui justifie la place du propriétaire foncier comme agent secondaire : le marché foncier. Existe-t-il un marché foncier ? La réponse classique à cette question est la suivante : il y a un marché

foncier de moins en moins concurrentiel et de plus en plus réglementé. Le plan de l'ouvrage de R. Alliot consacré à l'étude du marché foncier de l'aire métropolitaine Nantes-Saint-Nazaire (128) est le reflet d'une telle orientation : une première partie traitant du marché concurrentiel (chapitre 1 : l'offre, chapitre 2 : la demande); une deuxième partie traitant du marché "contraignant". En réalité les contraintes pesant sur ce marché sont telles qu'elles mettent en cause son existence même.

#### - Les contraintes réglementaires.

Elles sont très nombreuses et nous avons déjà eu l'occasion d'en voir un certain nombre lors de l'étude des transformations du droit de propriété. Le SIAU, les POS sont des mesures qui modifient totalement le libre jeu du marché. Nous avons vu le rôle déterminant joué par le COS au niveau du prix du sol. Il est donc clair que dans la plupart des cas le prix du sol n'est pas déterminé par le marché mais par la puissance publique.

La fiscalité foncière et immobilière est aussi très contraignante et modifie considérablement le marché. Enfin le droit de préemption et les possibilités d'expropriation que possède l'Etat font que dans certains cas le marché est purement et simplement créé de toute pièce lorsqu'il n'existe pas spontanément. Dans certains cas il y a même transfert des prérogatives en matière d'expropriation de la puissance publique au privé, c'est le cas des zones d'aménagement concerté (Z.A.C.).

Au-delà des contraintes réglementaires, des contraintes économiques jouent aussi dans le sens de la disparition de ce marché.

Les contraintes économiques,

Le marché de concurrence pure et parfaite de la théorie néo-classique possède les caractéristiques suivantes : le bien produit est homogène, les entreprises et les consommateurs sont en grand nombre, les agents ont une information parfaite sur le marché, il y a libre entrée dans la branche. Ces hypothèses ne se vérifient pas en ce qui concerne le marché foncier.

Le bien vendu (le sol urbain) n'est absolument pas homogène. Il n'y a pratiquement pas deux terrains identiques. Il y a d'autre part de nombreux "effets qualité" très difficiles à apprécier. En définitive chaque localisation est unique, c'est ce qui fonde E.H. Chamberlin à considérer le marché foncier urbain comme un marché de concurrence monopolistique (129). Enfin le bien vendu est rarement unique, en achetant un terrain on achète aussi tout un environnement, une localisation, tout un ensemble d'effets externes d'urbanisation. On est en présence ici de produits liés.

Le nombre des agents et leur comportement correspondent rarement aux hypothèses de concurrence pure et parfaite. A première vue, il semble pourtant y avoir un grand nombre d'offreurs (les propriétaires fonciers) et un grand nombre de demandeurs (particuliers, promoteurs, communes, etc...). En réalité le marché étant très cloisonné, pour un type de sol urbain particulier, il n'y a souvent qu'un seul vendeur et qu'un seul acheteur. C'est une situation de monopole bi-latéral. Et, ce qui est plus grave, c'est que les pouvoirs de ces agents ne sont pas comparables. Le vendeur est dans la plupart des cas dans une situation d'infériorité par rapport aux acheteurs, que ce soit l'Etat ou les promoteurs immobiliers. Les arguments employés ne sont pas toujours strictement économiques (130).

Quant à l'information des agents concernant l'état du marché, il n'y a pas de commune mesure entre le propriétaire foncier, l'Etat et les promoteurs. Le propriétaire foncier ne connaît souvent que la valeur des sols qui environnent le sien; s'il n'y a pas eu de transaction récente, il est dans la plus parfaite ignorance des réalités du marché.

L'hypothèse de libre entrée dans la branche, par contre, est vérifiée. Pour devenir propriétaire foncier, il suffit d'acheter un terrain. C'est toujours possible.

Si l'on regroupe les caractéristiques du marché foncier, on peut le qualifier de marché de concurrence monopolistique bi-latéral en situation "contraignante" et peu informé. Est-ce encore un marché ? Il est difficile de le prétendre. De toute manière si ce marché existe, son incidence sur le niveau du prix est nulle. La référence à la loi de l'offre et de la demande sur un tel marché n'explique rien. Ce n'est pas parce que la demande de terrains est supérieure à l'offre que les prix augmentent. En effet comment expliquer ainsi qu'une extension des zones constructibles, donc une augmentation de l'offre, ait comme conséquence une hausse des prix de ces terrains et de proche en proche de tous ceux de l'agglomération. Ce phénomène, de nombreuses fois constaté, est en complète contradiction avec la loi de l'offre et de la demande. D'autre part si la demande existe bien au niveau des promoteurs essentiellement, il n'y a pas à proprement parler d'offre de terrains. Ceux-ci sont très rarement offerts sur un marché, c'est la pression incessante des promoteurs qui, transformant ces biens patrimoniaux en marchandises, crée l'offre de terrains.

Le rôle du propriétaire foncier semble donc assez difficile à cerner. Malgré cela, il semble que l'on puisse affirmer nettement que ce rôle n'est que secondaire. L'étude récente de M.A. Duissan sur le cas de la commune de MEIZIEUX (agglomération lyonnaise) le confirme (131).

### 3. - Les articulations du système d'agents : le montage d'une opération immobilière.

Nous verrons dans un premier temps l'aspect technico-économique de ce problème (terrain, financement, construction, etc...),

dans un deuxième temps nous essaierons de préciser les relations existant entre les agents au cours du processus de production d'une opération immobilière.

En ce qui concerne l'aspect juridique, il suffit de savoir que le promoteur crée généralement une société civile immobilière (S.C.I.) à l'occasion de chaque opération. C'est une formule extrêmement souple et intéressante du point de vue financier et fiscal, de plus en plus imposée par les banques lorsqu'elles participent à une opération immobilière, ce qui est maintenant extrêmement fréquent.

### 3.1. - Analyse technico-économique.

Une opération immobilière peut se concevoir comme une suite ordonnée d'actions, que l'on peut représenter par un organigramme (figure n° 27). Ces différentes actions peuvent être regroupées en un nombre plus réduit de phases :

- phase 1 : conception de l'opération
- phase 2 : recherche du terrain
- phase 3 : financement
- phase 4 : construction et destruction
- phase 5 : commercialisation

Notons immédiatement que celles-ci ne se suivent pas dans un ordre chronologique et qu'elles sont généralement imbriquées les unes dans les autres. Voyons successivement ces phases :

#### - La conception de l'opération.

C'est une phase assez complexe qui se déroule de l'origine du projet jusqu'à la fin de celui-ci. Cette phase est celle où le promoteur apparaît dans sa forme originale en tant que prestataire de



services, Il est le concepteur de l'opération. Le premier temps va être la définition d'une opération commercialisable (dans le cas de la promotion privée) ou souhaitable (promotion publique). Les études de marketing sont de plus en plus utilisées avec des moyens informatiques de plus en plus importants. Le deuxième temps va être la définition des caractéristiques provisoires de l'opération (architecte et bureau d'étude). A ce niveau de la conception du projet débutent généralement deux phases extrêmement importantes : la recherche du terrain (sauf exceptions) et la recherche des financements (sauf exceptions).

#### - La recherche du terrain.

Cette phase n'est pas obligatoire, les promoteurs disposant quelquefois d'un "portefeuille" de terrains disponibles. D'autre part cette phase précède assez souvent la précédente : un terrain particulièrement intéressant (situation, prix) incitera à la construction.

Pour être plus précis, disons que le promoteur est à la recherche d'un *espace constructible*. Cela implique que celui-ci peut être déjà occupé ce qui entraînera la destruction matérielle de l'espace précédent, celui-ci ayant une rentabilité inférieure à celle du nouvel espace que l'on projette de construire.

Quelque soit le mode d'obtention de l'espace constructible, les rapports entre le promoteur immobilier (acquéreur) et le propriétaire foncier (vendeur) sont généralement conflictuels. Le conflit peut d'ailleurs se répercuter sur les occupants éventuels de l'espace, accompagné ou non de violences. Le rôle de l'Etat y est aussi extrêmement important comme nous l'avons montré précédemment.

Le choix du terrain (espace constructible) est une phase extrêmement importante dans la mesure où elle fixe de manière définitive une des propriétés de l'espace construit : l'articulation au

reste de l'espace. La localisation va aussi influencer de manière importante sur la taille de l'opération immobilière et sur le prix des espaces construits.

- Le financement.

Les formes en sont multiples et souvent complémentaires (132). C'est cette fonction de financement qui est, d'après C. Topalov, à l'origine de la profession de promoteur immobilier (133). En effet une opération immobilière exige une masse importante de capitaux pendant un temps assez court puisque ceux-ci sont remplacés par l'apport des acquéreurs (personnel et prêt public). C'est le promoteur qui se charge de réunir ces capitaux et qui en assure la rentabilité. L'importance des aspects financiers de la promotion immobilière explique le rôle déterminant joué par les banques et le capital financier en ce domaine.

Afin d'éclairer cette question nous allons présenter rapidement ce que l'on peut appeler le modèle de Topalov (134).

L'équilibre des emplois et des ressources dans une opération immobilière peut se résumer de la manière suivante :

$$K_f + K_c + M = C_b + C + V$$

Les symboles  $K_f$  et  $K_c$  désignent respectivement la charge foncière et le coût de la construction,  $M$  la marge bénéficiaire brute,  $C_b$  et  $C$  désignent les crédits bancaires et le capital de promotion,  $V$  le produit des ventes. Tous ces éléments évoluent simultanément au cours du déroulement de l'opération immobilière suivant le schéma suivant (figure n° 28).

Le rôle du promoteur, et aussi la sanction de son action, va être la maximisation du taux de profit ( $\pi$ ) défini comme le rapport de la marge nette ( $M'$ ) au capital engagé ( $C$ ) par unité de temps ( $T$ ).

$$\pi = \frac{M'}{C.T.}$$

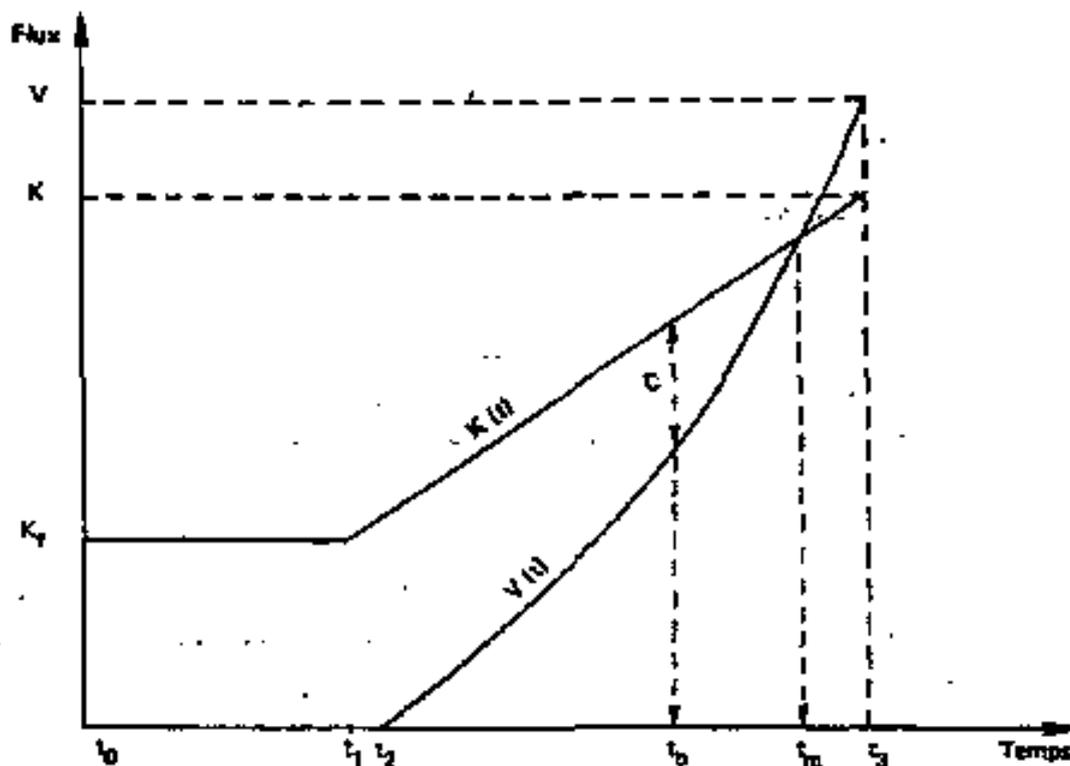


Figure n° 28 : Les flux monétaires au cours d'une opération immobilière destinée à la vente (195).

Définition des symboles

Sur l'axe des flux	Sur l'axe du temps
$Y$ = chiffre d'affaires global	$t_0$ = achat de terrain
$M$ = marge	$t_1$ = mise en chantier
$K$ = prix de revient	$t_2$ = fin des fondations; début des ventes
$K_f$ = charge foncière	$t_b$ = début du remboursement du capital commercial par les produits de vente
$K_c$ = coût de la construction	$t_m$ = fin du remboursement début de perception de la marge
$C$ = capital commercial engagé	$t_3$ = livraison; fin des ventes
$V(t)$ = chiffre d'affaires cumulé	
$K(t)$ = dépenses cumulées	

Cette recherche du profit maximum va se répercuter sur le niveau global de la production de chaque promoteur (136) et sur la localisation de leurs différentes opérations (137),

- La construction,

Cette phase est essentiellement technique et n'appelle pas de commentaires particuliers sinon celui concernant les délais de la construction (138). Ceux-ci varient entre un an (immeuble de 400 m<sup>2</sup> sur six étages) et trois ans (ensemble de 500 logements). L'industrialisation de ce secteur (139) peut laisser espérer une diminution de ces délais.

- La commercialisation,

C'est la phase ultime, une des plus importante pour le promoteur et le financier puisque la vitesse de commercialisation influe grandement sur le taux de profit.

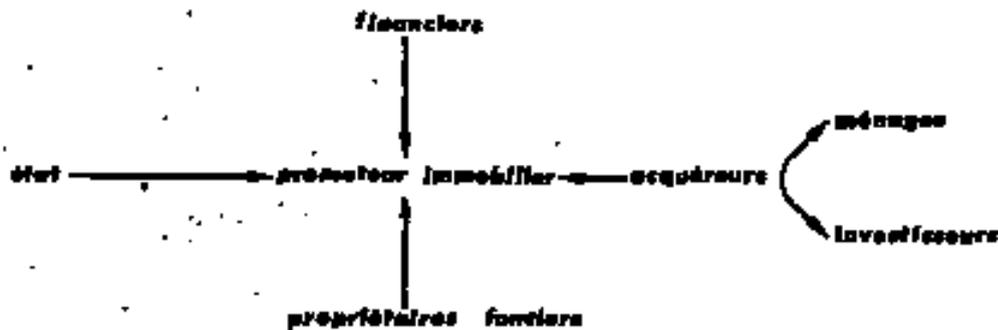
Quelque soit la phase étudiée, à part la construction, le promoteur immobilier joue un rôle essentiel. C'est la véritable plaque tournante du système de production de l'espace construit.

3.2. - Les relations entre agents,

Il s'agit ici de présenter le même processus que précédemment en mettant l'accent sur les liens noués entre les agents au cours de leurs rapports dans le processus de production.

Au centre de ce système on trouve ce personnage, autrefois absent de la littérature économique : le promoteur immobilier. Cette

idée est maintenant plus couramment admise, ainsi P. Granet dans son récent ouvrage sur la ville, écrit (140) : "En définitive c'est bien le promoteur promoteur qui occupe le centre de l'organigramme de la ville". Il fait la jonction entre le marché immobilier, le marché foncier et le marché financier.



Entrons quelque peu dans le détail du fonctionnement de ce système, c'est l'objet du schéma de la page suivante. Les flèches symbolisent une relation, qui peut être un flux de marchandises, un flux monétaire, ou une action quelconque. Le sens des flèches indique le sens de l'action ou le sens des flux.

Les chiffres ont la signification suivante :

- 1 - construction et aménagement
- 2 - profits
- 3 - intérêts
- 4 - Prête aux promoteurs
- 5 - financement du logement
- 6 - prêts aux acquéreurs
- 7 - intérêts
- 8 - terrains
- 9 - rente foncière
- 10 - libération des terrains, aménagements, implantation des infrastructures, etc...
- 11 - ventes
- 12 - espaces construits commercialisés (flux inverse de marchandises)
- 13 - financement public

On distinguera aussi le processus de production proprement dit (production globale) de celui de localisation des opérations.

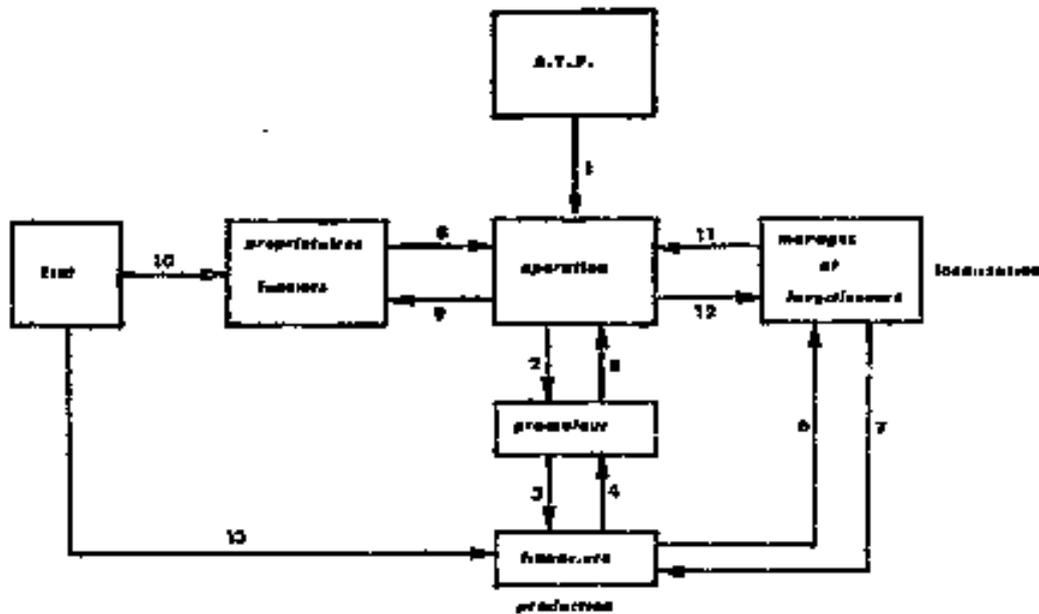


Figure 29 : Organigramme simplifié des rapports entre les agents concernés par une opération immobilière.

#### 4. - Conclusion.

L'espace construit, quelque soit son usage, dans sa forme commercialisée, apparaît comme un élément extrêmement important de la ville contemporaine. Le développement spatial urbain est un phénomène

incompréhensible si on ne l'inscrit pas dans le cadre du processus de production (localisation) des espaces construits commercialisés.

Le premier chapitre a mis en évidence la spécificité des espaces construits en en faisant apparaître les conséquences économiques à tous les niveaux. Le deuxième chapitre nous a permis de reconnaître les agents intervenant dans le processus de production des espaces construits et de comprendre le système formé par cet ensemble d'agents.

La partie suivante a l'ambition, grâce à l'analyse statistique, d'apporter dans la connaissance théorique et concrète, de la stratégie du promoteur immobilier.

Notes du chapitre second -

- (1). Notre conception est proche de celle de la comptabilité nationale  
cf. J. MARCEWICKI : *Comptabilité nationale*, Dalloz, 1965,  
pp. 101 et s.
- (2). Cf. M. GODELIER : *Rationalité et irrationalité en économie*,  
Maspero, 2 tomes, Paris, 1971.
- (3). On pourrait émettre des réserves en ce qui concerne le rôle de  
l'Etat. Cela ne nous semble pas utile.
- (4). Parmi de très nombreux ouvrages sur cette question, voir :  
J. POPPER : *La dynamique des systèmes, principes et applications*,  
Les Editions d'Organisation, Paris, 1973.
- (5). J. POPPER, op. cit. annonce de l'ouvrage.
- (6). L. Von BERGHALANFY : *Théorie générale des systèmes*, Dunod, Paris,  
1973, traduction française.
- (7). On trouvera dans l'ouvrage de P. CAPOULADE : *Les professions  
immobilières*, Editions de l'actualité juridique, Paris, 1974,  
une description sous l'angle juridique uniquement de ces agents  
au rôle secondaire.
- (8). C. HESSE : "La promotion immobilière en 1970" - *Economie et  
Statistiques*, n° 36, juillet-août 1972, p. 39.
- (9). C. TOPALOV : *Les promoteurs immobiliers*, C.S.U., Paris, 1972,  
Editions Mouton, p. 15.
- (10). C. HESSE; op. cit. p. 39. On trouvera d'autres définitions dans  
l'ouvrage de P. CAPOULADE, op. cit. p. 35.
- (11). Les renseignements suivants sont issus d'un ensemble d'articles  
du Monde intitulé "Promoteurs d'hier et d'aujourd'hui" et plus  
particulièrement : A. Jacob, "Quand les rois et les ducs étaient  
constructeurs" - *Le Monde*, 21 août 1974, p. 6.

- (12). Les renseignements suivants sont issus de l'ouvrage de P. Madelin : *Dossier I... sous immobilier*, Editions A. Moreau Paris, 1974,
- (13). D'après l'article de C. HESSE, op. cit., p. 40, voir aussi l'ouvrage de P. CAPOULADE : *Les professions immobilières*, op. cit.
- (14). Loi du 21 Juillet 1950, Décrets du 2 août 1950 et du 16 mars 1953.
- (15). D'après les recherches de G. TOPALOV, op. cit., pp. 287 et suivantes.
- (16). D'après J.H. DAVID : "Un exemple de politique sélective : la politique française du logement" *Économies*, n° 330, juin 1974, p. 565.
- (17). Cf. Chapitre 3 (2ème partie) pp.
- (18). On trouvera des renseignements précis sur cette période, dans le chapitre 3ème (2ème partie).
- (19). Le Journal *La Vie Française-L'Opinion*, titre en gros : "Bruits de craquements" (4 juillet 1974).
- (20). D'après M. BEBEE : "Du côté des promoteurs" *Métropolis* - n° 3, février 1974. Ces chiffres sont confirmés par les renseignements que l'on obtient pour 1975.
- (21). Supplément du 18 octobre 1973.
- (22). M.F. BORIEN : "Cette crise qui nous force à l'imagination" *La Vie Française-L'Opinion*, 9 janvier 1975.
- (23). *La Vie Française-L'Opinion*, 4 juillet 1974.
- (24). Ibid.
- (25). C. HESSE : "La promotion immobilière en 1970" - *Economie et Statistique*, n° 36, juillet-août 1972, pp. 39-47.

- (26). INSEE : *Enquête annuelle d'entreprise 1972 - Promotion immobilière*, Institut National de la Statistique et des Études Économiques, réf. 6071,74 D.I.R., 1974, Paris.  
Un premier commentaire de cette étude a été fait par J.P. BERNARD : "La promotion immobilière en 1972" - *Economie et Statistiques*, n° 65, mars 1975.
- (27). D'après INSEE : promotion immobilière 1972, op. cit. p. 4.
- (28). Cité par J.P. BERNARD, op. cit., p. 57.
- (29). INSEE : Promotion immobilière 1972, op. cit., p. 1
- (30). INSEE : Promotion immobilière 1972, op. cit., p. 12.
- (31). INSEE : Promotion immobilière 1972, op. cit., p. 19.
- (32). INSEE : Promotion immobilière 1972, op. cit., p. 8.
- (33). Ce qui apparaît aussi sur le graphique n° 10 où 10% des entreprises parmi celles de plus grande taille assurent près de 50% de la production de logements et du chiffre d'affaires.
- (34). INSEE : Promotion immobilière 1972, op. cit., p. 33.
- (35). D'après INSEE : Promotion immobilière 1972, op. cit., p. 43.
- (36). D'après INSEE : Promotion immobilière 1972, op. cit., p. 40.
- (37). La plupart des renseignements concernant 1970 sont tirés de l'article d'*Economie et Statistiques*, n° 36, juillet-août 1972, de C. HESSE.
- (38). D'après C. HESSE, op. cit., p. 42. Ces résultats ne comprennent pas la SCIC, la SADI, la SÉCIM, la CAPROGEM, la BAPLO et les sociétés d'économie mixte qu'elles gèrent, ceci pour éviter les doubles emplois, car ces sociétés agissent très souvent sous couvert de sociétés civiles ordinaires déjà comptées.
- (39). D'après C. HESSE : "La promotion immobilière en 1970", op. cit., p. 44.
- (40). D'après INSEE : Promotion immobilière en 1972, op. cit., p. 33.

- (41). D'après C. HESBE ; "La promotion immobilière en 1970", op. cit., p. 46.
- (42). Le nombre de logements a été multiplié par une surface moyenne estimée à 75 m<sup>2</sup> par logement.
- (43). H.L.M., P.S.R., I.L.M., etc.,, Le terme H.L.M. sera employé, suivant l'usage, pour désigner l'ensemble de ces catégories.
- (44). Responsable national des offices publics d'H.L.M..
- (45). *Promotion immobilière*, n° 25, septembre 1975, p. 40.
- (46). Voir la présentation et la critique du rapport de la commission BARRE dans : *H. revue de l'habitat social*, n° 5, février 1976.
- (47). D. COMBES, E. LATAPIE : *L'intervention des groupes financiers français dans l'immobilier*, C.S.U., Copédith, Paris, 1975.
- (48). Paribas, Indochine, Rothschild, Lazard, Suez, Union financière et minière, Worms, Louis Dreyfus, Immobilière Construction de Paris, Compagnie Bancaire, Schneider, Dassault, Compagnie Générale d'Electricité. Actuellement Suez a absorbé l'Union Financière et Minière et Paribas contrôle la Compagnie Bancaire.
- (49). R. HILFENBERG : *Le capital financier*, Editions de Minuit, p. 407, cité par COMBES et LATAPIE, p. 135.
- (50). D. COMBES, E. LATAPIE, op. cit., p. 145.
- (51). On retrouve ici les distinctions de G. TOPALOV et de A. LIPIETZ.
- (52). D'après : Annuaire du GRIIP : *Les promoteurs-construc-teurs en région parisienne*, 1970, cité par COMBES et LATAPIE, p. 336.
- (53). A l'exception de l'IGP qui est un groupe immobilier devenu groupe financier. Exception qui n'en est donc pas une.
- (54). Cf. H. GUERIN : *La Monnaie*, Dalloz, Paris, 1969, pp. 148-149.
- (55). *Le nouvel Observateur*, 7 octobre 1974.
- (56). Cf. "Le crédit au logement" « Supplément aux Cahiers français », n° 169, janvier-février 1975.
- (57). S.I.I. : Sociétés Immobilières d'Investissement (58)

- (58). Cf. A. BOUDIEROT, J.C. FRABOT : *Technique et pratique bancaires*, 2ème éd., Sirey, 1972.
- (59). S.I.C.O.M.I. : *Sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie* (58)
- (60). D'après *La Vie Française-l'Opinion*, 24 avril 1975, : U. HAVIN, "Les Siccme : l'épargne va y voir plus clair...".
- (61). Sources : - 30e rapport annuel du Conseil National du Crédit, 1975, Edition provisoire, juin 1976,  
- 29e rapport annuel du Conseil National du Crédit, 1974, Edition définitive, 1975.  
- 28e rapport annuel du CNC, 1973, Edition définitive 1974.  
- 27e rapport annuel du CNC, 1972, Edition définitive 1973.  
- 26e rapport annuel du CNC, 1968, Edition définitive 1969.  
- J.E. DAVID : "Un exemple de politique sélective : la politique française du logement" *Banque*, n° 330, juin 1974, pp. 565-566.  
- *Statistiques de la construction*, publication mensuelle du ministère de l'équipement, mai 1975.  
Voir le détail des chiffres en annexe (2.2.).
- (62). C'est une des conséquences de la suppression de la distinction entre banques d'affaires et banques de dépôts, ce qui a permis à ces dernières d'investir plus facilement (décret du 25 janvier 1966). Notons aussi, et surtout, l'influence de la mise en place du marché hypothécaire (septembre 1966).
- (63). R. KOSKAS : "La crise de l'immobilier pèse sur la banque" - *La Vie Française-l'Opinion*, 24 avril 1975.
- (64). Cf. Annexe 2.2.

- (65). Depuis un certain nombre d'années, ces statistiques sont publiées à l'intérieur des rapports du Conseil National du Crédit. C'est sous cette forme que nous les avons utilisées.
- (66). Caisse des Dépôts et Consignations, Caisses d'Épargne, Caisse de Prêts aux organismes d'H.L.M., Sécurité Sociale, Collectivités Locales, Etat.
- (67). Banques inscrites, Crédit Populaire, Etablissements financiers, C.F.C.A., Crédit Mutuel, Crédit Coopératif, Comptoir des Entrepreneurs.
- (68). Contribution des entreprises au titre du 1% sur les salaires, Assurances, Etranger, Caisses de retraite complémentaire, Ménages (souscription aux actions émises par les sociétés immobilières d'investissement).
- (69). Sources, voir note n° 61
- (70). Effet de la suppression de la distinction entre banques d'affaires et banques de dépôts à partir de janvier 1966, libérant les possibilités d'investissement de ces dernières, et des nouvelles possibilités en matière de crédits immobiliers (essentiellement le marché hypothécaire).
- (71). Cette rubrique recouvre les variations d'encours des crédits à court terme consentis aux promoteurs pour le financement du stock de logements, terminés ou en cours de construction, mais non encore vendus.
- (72). Sources, voir note n° 61
- (73). Sources, voir note n° 61
- (74). Les aspects strictement financiers de ces questions ne seront pas abordés.
- (75). J. REMY : *La ville, phénomènes économiques*, Editions Vie Ouvrière Bruxelles, 1966.
- (76). P.H. DERYCKE : *L'économie urbaine*, op. cit., p. 139 et suivantes.
- (77). M. CASTELLS : *La question urbaine*, Maspéro, Paris, 1972.

- (78). J. REMY, op. cit., pp. 127 et suivantes.
- (79). Ce phénomène est décrit avec précision dans la thèse de J.N. THOMAS : *Coûts sociaux de la croissance urbaine*, Université d'Aix-Marseille, avril 1975, pp. 193 et suivantes.
- (80). W. IBARD : *Location and space economy*, Technology Press, Mit, Mass., 1960.
- (81). J. REMY, op. cit., p. 237.
- (82). Cerfi : "Les Equipements du pouvoir", *Recherches*, n° 13, décembre 1972, p. 20 : "La ville, en tant que telle, est un équipement collectif...".
- (83). A. WOLFELSPERGER : *Les biens collectifs*, P.U.F., Paris, 1969
- (84). A. WOLFELSPERGER, op. cit., p. 21.
- (85). Cf. P. RENDU : *Planification urbaine et innovation*, C.E.U., Gopédith, Paris, 1972.
- (86). C'est aussi celle du Cerfi, Cf. "Les Equipements du pouvoir" op. cit.
- (87). Voir annexe 2.3.
- (88). Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.
- (89). Pour une approche détaillée de ces différents problèmes, voir L. JACQUIGNON : *Le droit de l'urbanisme*, Ed. Eyrolles, Paris, 1974.
- (90). Voir J.E. GODECHOT : *Les sociétés d'économie mixte et l'aménagement du territoire*, Paris, Berger Levrault, 1968.
- (91). R. ALLIOT : *Éléments d'approche du marché foncier de l'aire métropolitaine Nantes-Saint-Nazaire*, Université de Nantes, 1974, p. 76.
- (92). Cf. J.P. GILLI : *Redéfinir le droit de propriété*, C.E.U., Paris, 1975.
- (93). Cf. M. BOUÏEOT : *L'influence des finances municipales sur le processus de croissance urbaine*, compte-rendu A.T.P., CERS, à paraître.

- (94). La grève des services statistiques de l'INSEE, d'une durée très longue, a empêché la publication de chiffres plus récents que ceux que nous avons utilisés. Les seuls chiffres publiés sont trop globaux. Cf. *Éléments sur les comptes de la Nation, 1975*, les collections de l'INSEE, n° C 42, mai 1976.
- (95). Voir annexe 2.4.
- (96). H. AUJAC : "La hiérarchie des industries dans un tableau des échanges interindustriels", *Revue économique*, n° 2, mars 1960, pp. 169-238.
- (97). *Rapport sur les comptes de la Nation 1973*, les collections de l'INSEE, C. 33-34, juin 1975, INSEE, Paris.
- (98). Ce qui pourrait être montré à partir de la matrice inverse du TMI.
- (99). D'après *Les Comptes de la Nation*.
- (100). R. FRIQUET : "Bâtiment : la punition", *L'Express*, 20-26 janvier 1975.
- (101). Essentiellement chez RICARDO et MARX :  
D. RICARDO : *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, Calmann-Lévy, Paris, 1970, voir pp. 44 et suivantes.  
K. MARX : *Le Capital*, Éditions Sociales, 8 tomes, Paris, 1967, voir essentiellement le tome 3 du Livre 3.
- (102). D'après *Entreprise*, n° 923, mai 1973.
- (103). D'après *La Vie Française-L'Opinion*, 7 novembre 1974.
- (104). D'après *Entreprise*, n° 953, 14 décembre 1973.
- (105). Rapport présenté par J. BARRES : "L'industrialisation du bâtiment et l'organisation des professions concourant à l'acte de construire", 1965.
- (106). Le dernier en date est le Plan-Construction mis en place dans le cadre du VIème Plan.
- (107). D'après *Les Comptes de la Nation*, C. 33-34, op. cit.

- (108). D'après *Les Comptes de la Nation*, C, 23, Juin 1974.
- (109). D'après *Entreprise*, n° 923.
- (110). P. RIBOULET, "Une construction primitive pour une société développée" - *Espaces et Sociétés*, n° 6-7, p. 119.
- (111). Cf. P. RIBOULET, op. cit., p. 115.
- (112). F. ASCHER ; "Contribution à l'analyse de la production du cadre bâti" - *Espaces et Sociétés*, n° 6-7.
- (113). A. LIPIETZ ; *Le tribut foncier urbain*, Maspéro, Paris, 1974.
- (114). P. MADELIN ; *Dossier I... immeuble*, Editions A. Moreau, Paris, 1974.
- (115). Sources : *La Vie Française-L'Opinion*, 13 mars 1975.
- (116). D'après *Les dossiers d'Entreprise* ; classements 1971 et 1973.
- (117). Par exemple en 1972, la SPIE-Batignolles a absorbé CITERA passant ainsi du 5e rang au 1er rang des entreprises de B.T.P..
- (118). En 1971 les entreprises de plus de 1,000 salariés sous-traitaient plus de 30% de leurs travaux.
- (119). Ces renseignements sont issus du n° 923 de la revue *Entreprise*, et de l'ouvrage de P. MADELIN : *Dossier I... immeuble*.
- (120). D'après *La Vie Française-L'Opinion*, 24 mai 1974, voir aussi plus récemment le projet de rapport d'activité publié par la Compagnie la Héfin dans le journal *Le Monde* du 25 novembre 1975, pp. 17-24.
- (121). Cf. F. TAIEB, B. BRABET ; *Les conditions d'un remembrement foncier en espace péri-urbain*, CERAU, juillet 1971, cité dans le rapport de 1972, pp. 97-99, op. cit.
- (122). C. TOPALOV ; *Capital et propriété foncière*, C.B.U., Paris, 1973.
- (123). J.L. GUIGOU ; *Analyses économiques des différents modes d'occupation de l'espace*, Rapport d'étude au CORDES, document de travail, CEREU, Paris, avril 1972.

- (124). D'après H. HELIGMANN : "Le parc de logements en 1973 et son évolution depuis dix ans", *Economie et Statistique*, n° 64, février 1975, pp. 19-33.
- (125). Chiffres du recensement de 1968, sources INSEE.
- (126). D'après H. HELIGMANN, op. cit., p. 32.
- (127). Voir J.J. GRANVILLE : *Espace urbain et prix du sol*, Sirey, Paris, 1970, pp. 23-37.
- (128). R. ALLIOT, op. cit.
- (129). E.H. CHAMBERLIN : *La théorie de la concurrence monopolistique*, appendice D, pp. 285-288, F.U.F., Paris, 1953.
- (130). Cf. P. MADELIN : *Dossier I... comes immobilier*, op. cit.
- (131). "En un mot les propriétaires fonciers n'apparaissent pas comme ayant eu un rôle significatif dans le processus d'urbanisation de la commune de MEYZIEU". HUISSON M.A. : *Approche méthodologique de l'urbanisation d'une commune périurbaine : Meyzieu*. Institut des Etudes Economiques, Lyon, rapport provisoire, avril 1976, p. 63.
- (132). Cf. chapitre 2 : "Les financiers". (2.1.)
- (133). Cf. C. TOPALOV : "Les promoteurs immobiliers", op. cit.
- (134). op. cit., pp. 60-67.
- (135). D'après C. TOPALOV : "Les promoteurs immobiliers" op. cit.
- (136). Cf. chapitre 3.
- (137). Cf. chapitre 4.
- (138). Voir MAHMOUD F. : *Financement et délais de la construction*, A. Colin, Paris, 1970.
- (139). Cf. chapitre 2. (2.3.1.)
- (140). P. GRANET : *Changer la ville*, Grasset éditeur, Paris, 1975, p. 213.