

# LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET DE L'IMMOBILIER DU DÉBUT DU XIX<sup>ÈME</sup> SIÈCLE JUSQU'AU MILIEU DU XX<sup>ÈME</sup> SIÈCLE

JEAN-MARIE THIVEAUD\*

## *LE SIÈCLE DES BATISSEURS*

Le XIX<sup>ème</sup> siècle est à la fois industriel et urbain, les villes sont sans cesse plus grandes et accueillent une population croissante (entre 1821 et 1846, la population urbaine croît de 31% contre 16,2 % pour la population totale), à la recherche d'un emploi dans les usines qui apparaissent en périphérie<sup>1</sup>. Il faut loger cette immigration d'origine rurale, mais aussi réorganiser l'espace urbain, y intégrer les nouveaux quartiers, les gares, les usines, construire des hôtels en détruisant des masures, assurer un placement fructueux à ses capitaux, enfin transmettre un patrimoine à ses descendants. Toutes les classes sociales sont donc concernées, à un niveau ou à un autre, par le problème du logement et de l'immobilier.

Ce dernier reste tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle un placement de référence pour tous ceux qui disposent de capitaux : les spéculateurs voient en lui la possibilité de fructueuses affaires, la bourgeoisie urbaine y investit une part importante de ses liquidités, c'est un placement de choix pour les classes moyennes qui voient dans la propriété l'aboutissement d'une vie de travail et d'économie à une époque où la position de propriétaire est une situation sociale à part entière. Pour les ouvriers enfin, le logement pose un véritable problème, il est un poste du budget familial, pas toujours le plus important au regard de la nourriture, mais fondamental et les initiatives privées, philanthropiques ou paternalistes trouvent bientôt leur limite dans ce qu'on appelle la « question sociale » et qui impose à la fin du siècle une intervention de l'État.

Les éléments techniques ont subi d'importantes transformations qui

---

\* Conseiller du président de l'AEF ; Conseiller scientifique, Cabinet, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

assurent une construction plus solide et une urbanisation rapide. Les conditions économiques et financières ont également changé et le système de crédit connaît de profondes mutations avec l'appel aux marchés monétaires rendu possible par le biais du réescompte de la Banque de France et par le biais financier avec l'émission croissante d'obligations ; la dette hypothécaire reste par ailleurs une donnée importante<sup>2</sup> :

1 <sup>er</sup> juillet 1820	8,8 milliards de francs
1 <sup>er</sup> juillet 1832	11,2 milliards de francs
1 <sup>er</sup> juillet 1840	12,5 milliards de francs
1 <sup>er</sup> juillet 1852	8 milliards de francs

Par ailleurs, les banques familiales cèdent le pas aux grands réseaux des banques de dépôts et aux banques d'affaires alors que l'Etat s'investit plus directement et plus largement dans le financement de l'immobilier.

Ce dernier est souvent lié à la conjoncture (« *quand le bâtiment va, tout va* » a-t-on l'habitude de dire) et les périodes de croissance économique ou de stabilité politique favorisent les investissements et décident les détenteurs de capitaux, ruraux ou bourgeois, à y placer leurs économies.

La proportion des valeurs mobilières et immobilières dans la structure patrimoniale, 1851-1915 :

	VM	VI		VM	VI
1851-55	32,8	64,2	1886-90	49,1	50,9
1856-60	43,1	56,9	1891-95	52,6	47,4
1861-65	44,2	55,8	1896-1900	51,8	48,2
1866-70	44,9	55,1	1901-05	55,9	44,1
1871-75	46,8	53,2	1906-10	57,4	42,6
1876-80	44,4	56,7	1911-15	58,6	43,4
1881-85	48,1	51,9			

Entre 1840 et 1880, le logement, la construction et les travaux publics en général connaissent une forte croissance, marquée par des périodes de spéculation immobilière (1826-27, 1840-43, 1860-70) qui correspondent à la fois à une forte demande et à un contexte général favorable<sup>3</sup>. Mais l'importance en volume des constructions et leur inadaptation à la demande entraînent au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle des crises de surproduction dont la plus importante est celle de 1880-86. L'effondrement qui s'en suit conduit à une stagnation du secteur jusqu'en 1909. De leur côté, les loyers connaissent une véritable flambée sous le Second Empire, puis se ralentissent avec la crise pour ne montrer des signes de reprise qu'à la veille de la Première Guerre Mondiale.

Peu à peu, le XIX<sup>ème</sup> siècle fait apparaître une dualité dans le financement de l'immobilier, dualité entre le privé qui recherche dans ce secteur un placement pour ses capitaux et une plus-value ; l'Etat qui se trouve dans l'obligation de prendre en compte la nouvelle donne sociale et

cherche bientôt à contrôler l'ensemble des moyens de financement. Au total, on peut se demander s'il y a concurrence ou complémentarité des deux secteurs.

### *Initiative privée à but lucratif ou spéculatif*

Dans toutes les villes, de nouveaux quartiers apparaissent et les opérations immobilières se multiplient, en particulier à Paris<sup>4</sup>. Le marché de l'immobilier est actif avec des ventes nombreuses (en 1834, on compte à Paris 1227 transactions portant sur 30 000 maisons) en dépit d'un droit de mutation ou d'enregistrement assez important de 6,5 %. Les conditions sont en général favorables depuis que la loi de 1811 fait bénéficier les propriétaires des terrains situés rues de Rivoli et de Castiglione d'une exemption de l'impôt foncier pendant onze ans, mesure étendue à l'ensemble de la capitale en 1834, mais pendant trois années seulement.

Entre 1821 et 1827, la construction est en plein essor : on démolit les bâtiments vétustes pour reconstruire et ainsi faire face à l'importante demande issue de la forte croissance de la population parisienne ; des zones suburbaines sont loties et s'intègrent au tissu urbain à l'initiative des détenteurs de capitaux et des spéculateurs. « *Les constructions se font le plus souvent avec des capitaux empruntés* », confirme l'Enquête de 1844<sup>5</sup>.

La loi de l'an XII qui imposait la vente des biens immobiliers des hospices avait entraîné la vente de 744 maisons entre 1811 et 1813 et la libération d'importants terrains constructibles, très recherchés dès le début de la Restauration. La spéculation porte sur les anciennes « folies » et bénéficie de l'appui de la municipalité qui favorise l'achat des terrains et la démolition des anciennes constructions pour permettre le percement de grandes avenues et leur pavage, la création de places et de trottoirs puis la constitution de lots revendus avec une forte plus-value.

On construit partout, en particulier sur la rive droite : le banquier Hagermann et l'entrepreneur Mignon interviennent dans le quartier de l'Europe<sup>6</sup>, Laffitte, André et Cottier lotissent le quartier Poissonnière, des « sociétés immobilières » se créent pour financer la construction des quartiers Beaujon et François I<sup>er</sup>, dans l'Ouest parisien. Dès qu'une voie s'ouvre, qu'un immeuble se construit, des sociétés se forment pour créer des passages commerçants qui assurent aux nouveaux quartiers une activité propre. Mais l'absence ou la faiblesse des moyens de liaison avec le centre avait parfois tendance à limiter le succès de telles opérations, d'autant que les prix des nouvelles constructions les réservaient de fait à la bourgeoisie et à la noblesse.

Lorsque la spéculation se fait trop forte, des crises interviennent, comme en 1825-1826, en raison de l'excessive immobilisation des

capitaux et de la difficulté parfois sous-estimée de certains travaux qui nécessitaient de nouveaux apports en argent frais. D'autres crises interviennent en 1840-1842, mais surtout en 1848, coïncidant avec la crise politique et financière. Elle les précède cependant puisqu'un décret de janvier 1848 annonce que toutes les constructions mises en chantier avant le 1<sup>er</sup> janvier 1849 bénéficieront d'une exemption fiscale pour dix ans. Mais le succès d'une telle mesure est quasi-nul et la crise perdure jusqu'en 1852, année qui voit par ailleurs la restauration de l'Empire et le début d'une décennie de prospérité économique.

On détruit l'ancien pour construire du neuf après avoir exproprié les propriétaires qui réclament parfois qu'on prenne en compte la valeur à venir des terrains dont ils sont chassés et l'obtiennent bientôt. Les expropriations font l'objet de débats publics et une loi d'expropriation maximale est votée en 1865, mais elles donnent lieu à de nombreuses spéculations, les affairistes et détenteurs de capitaux comprenant rapidement le profit à tirer d'une telle opération. On a dit que les jurys chargés d'évaluer la valeur des terrains avaient le plus souvent avantagés les propriétaires, et on estime à 55 % la part des maisons rachetées juste avant expropriation par les spéculateurs ou leurs prête-noms. Paris est en complète mutation jusqu'à la fin de la décennie 1860, puis les constructions sont moins nombreuses et les premiers effets de la crise se font sentir en 1870-1876 : au lendemain de la Guerre de 1870, l'indice du bâtiment est inférieur de 40 % à celui des années 1860. Le retournement de conjoncture du dernier quart du XIX<sup>ème</sup> siècle entraîne une forte crise dans l'industrie du bâtiment, au plus fort de l'exode rural : dès 1880, les banques cessent d'investir et le secteur recule de 40 % entre 1882 et 1885 et ce n'est qu'en 1899 que le niveau de 1881 est retrouvé. Entre 1870 et 1914, on ne construit plus que 110 000 logements par an, ce qui amplifie l'insuffisance globale de l'offre à la fin du siècle.

Les intervenants sur un tel marché sont multiples et au premier rang d'entre eux, on trouve les particuliers et en général, tous ceux qui disposent de quelques fonds. La plupart des petites opérations sont financées par des rentiers et des petits propriétaires qui placent dans un immeuble ou une maison leurs économies et en attendent, plus qu'une plus-value importante, la sécurité d'un placement sur le long terme. Ils achètent des immeubles ou des appartements déjà construits, en financent plus rarement la construction. Cette intervention des rentiers se poursuit tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle et ne cesse qu'au moment où les valeurs mobilières, et en particulier la rente, deviennent les valeurs de référence du patrimoine bourgeois, vers 1880. « *Le mode de financement traditionnel repose sur la combinaison des fonds propres du rentier maître d'ouvrage et du crédit hypothécaire de particulier à particulier consenti par l'intermédiaire des notaires* »<sup>7</sup>.

Les entrepreneurs privés sont eux aussi des intervenants particulièrement actifs sur le marché ; ce sont souvent des entreprises familiales ou des sociétés qui disposent d'une solide expérience de la construction et des montages financiers de telles opérations. Ils disposent de fonds propres ou des dividendes des opérations précédentes, mais font parfois appel à des capitaux extérieurs et trouvent auprès des banques des sources de financement importantes.

Les banques jouent un rôle central dans le financement de l'immobilier qui s'avère être pour elles un placement souvent fructueux. Dès la Restauration, les principaux banquiers investissent dans la construction d'immeubles et de maisons, dans l'aménagement de nouveaux quartiers ou la restauration des anciens. Laffitte est intéressé dans les opérations immobilières de trois quartiers parisiens, d'une galerie et d'un passage. Et lorsque les banquiers ne financent pas directement les travaux, ils mettent à la disposition des entrepreneurs les fonds nécessaires en échange d'une participation aux bénéfices.

Ce double mode d'intervention des banques familiales perdure pendant tout le XIX<sup>ème</sup> siècle mais se trouve bientôt concurrencé par l'arrivée sur le marché des grandes banques de dépôts, *Société générale* et *Crédit lyonnais*. Ces institutions disposent d'un large réseau d'agences qui drainent une immense partie de l'épargne et donc des capitaux énormes à investir dans l'immobilier sous forme de placements et de participations. Par la suite, ce sont les banques d'affaires, la banque de Paris et des Pays-Bas puis la Banque de Suez, qui prennent le relais et interviennent sur le marché immobilier, redevenu un terrain de spéculation, du moins avec de forts bénéfices. Ces banques, en plus des participations qu'elles détiennent dans les entreprises de construction, financent des succursales propres dans ce secteur qu'elles contrôlent donc en partie. Entre 1879 et 1881, les banques investissent 350 milliards de francs dans l'immobilier.

Elles trouvent dans les compagnies d'assurance des concurrents sérieux dès le début des années 1870 en apportant au marché 173 milliards de francs. Elles se constituent ainsi à moindre frais un patrimoine important en cette période de crise de l'immobilier et financent des constructions qui, en termes de capital, ont perdu de la valeur, mais assurent toujours un confortable revenu locatif (voir la part des immeubles dans les placements des assurances sur la vie entre 1885 et 1913).

Les derniers grands intervenants du secteur sont les sociétés immobilières. La première d'entre elles est la *Compagnie Immobilière*, fondée par les frères Péreire qui entendent profiter du développement de la ville et tirer profit du patrimoine qu'ils font construire, spéculer sur les terrains et les immeubles, contrôler une partie de l'industrie du bâtiment en faisant des avances aux entrepreneurs. Les capitaux dont ils disposent

pour ces opérations sont leur propre fortune dans un premier temps, puis, après quelques opérations fructueuses, leurs bénéfices et les prêts garantis sur leurs propriétés ou les opérations en cours. A la fin du siècle, de nouvelles compagnies, comme *la Rente foncière*, créée en 1872, ou la *Société immobilière marseillaise*, fondée en 1878, investissent ce champ d'opération et financent d'ambitieux projets de construction. En général, les sociétés immobilières attirent les souscripteurs en leur promettant de gros dividendes basés sur les nombreuses aides à la construction et sur l'augmentation de la valeur des terrains.

Chacun de ces intervenants privés agit sur le marché immobilier en fonction des capitaux dont il dispose. Particuliers et entreprises, de construction ou bancaires, mobilisent leurs fonds pour financer des opérations dont ils espèrent une plus-value. Ces capitaux sont d'origines diverses et trouvent, pendant la plus grande partie du siècle, leur source dans les fortunes individuelles ou mises en commun : on finance soi-même la construction de sa maison, on s'associe pour faire ériger un immeuble de rapport. Mais à ces sommes, nécessairement limitées, on peut ajouter un complément trouvé auprès des notaires, traditionnels dépositaires de fonds et intermédiaires entre emprunteurs et prêteurs, même si l'intérêt de 5 %, augmenté de ses honoraires, atteindra 10 à 12 %<sup>8</sup>.

12

Avec le développement des banques de dépôts ou d'affaires, les capitaux investis dans le financement de l'immobilier proviennent plus largement de l'épargne ; les institutions bancaires profitent de leur position de collecteurs des fonds autrefois thésaurisés ou mis à la disposition des notaires et interviennent progressivement sur le marché immobilier en investissant directement. La dernière forme de financement privé repose sur l'émission d'obligations qui assurent à ceux qui les émettent des fonds importants à plus ou moins long terme et un rendement souvent attractif pour les souscripteurs.

Mais l'initiative privée, pour ambitieuse qu'elle soit, n'a d'autre objectif que celui de produire un bénéfice et n'agit qu'en fonction d'intérêts particuliers. Les investissements privés, lucratifs ou spéculatifs, ont certes contribué au développement et à la modernisation des villes, mais marquent des limites. L'augmentation de la population et l'apparition de nouveaux besoins sociaux imposent à l'État de jouer un rôle nouveau dans le financement de l'immobilier, tant de logement que de services (écoles, hôpitaux...). Il se trouve donc dans l'obligation de favoriser l'apparition de nouvelles institutions de financement qu'il parraine avant de les contrôler toujours plus étroitement.

### *L'intervention croissante de l'Etat*

En s'impliquant dans le financement de l'immobilier, l'État renforce l'idée d'un devoir public, en particulier dans les domaines des équipe-

ments publics et sociaux ; il apporte tout à la fois sa garantie et la sécurité, éléments qu'il doit concilier avec la rentabilité de ses investissements. Mais la confrontation de ces trois termes impose parfois des choix qui le poussent à vouloir contrôler de plus en plus directement les modalités de financement de l'immobilier.

Dans un premier temps, son action passe principalement par une aide financière au secteur privé auquel il accorde des subventions ou des prêts directs, avec des taux d'intérêts bas et un remboursement à moyen ou long terme. Mais à ces actions ponctuelles et limitées, l'Etat substitue bientôt des interventions plus institutionnalisées par l'intermédiaire d'organismes publics ou semi-publics dont le principal reste le *Crédit Foncier de France*.

Depuis le début du XIX<sup>ème</sup> siècle, les initiatives se sont multipliées, sans grand succès : *Banque territoriale* en 1799, *Caisse de crédit réel* en 1807, *Caisse des propriétaires* en 1814...

De la Restauration à la naissance de la Seconde République, l'Etat laisse au secteur privé le soin de trouver seul les sources de son financement et ce n'est que dans les circonstances politiques et sociales bien définies des années 1848-1852 qu'il décide de revenir sur le marché de l'immobilier, à la fois pour le stabiliser en cette période de crise et pour le contrôler toujours plus directement.

La première expression visible de son interventionnisme correspond au soutien qu'il apporte à la création du *Sous-Comptoir des Entrepreneurs*<sup>9</sup>, émanation du *Comptoir National d'Escompte*. Créé le 11 avril 1848, le *Sous-Comptoir* rassemble les professionnels du bâtiment et leur offre un « service public » sous la forme de crédits à la construction, gagés sur un transport de créance ou une hypothèque, titres escomptables et négociables par l'intermédiaire du *Comptoir National d'Escompte*. L'Etat et la *Banque de France* s'engagent à garantir ses pertes éventuelles jusqu'à 4,5 millions de francs, en échange d'un droit de regard sur ses opérations et surtout de la nomination par le pouvoir politique du directeur qui préside le Conseil d'administration, sans pourtant détenir une voix prépondérante. Mais le *Sous-Comptoir* voit son rôle d'escompteur disparaître dès 1849 au profit du *Comptoir National d'Escompte* qui centralise désormais ce type d'opérations et ne peut plus mettre à la disposition des entrepreneurs que sa propre dotation, ce qui limite d'autant ses opérations. En 1851, il tente d'étendre son champ d'activité en proposant des crédits hypothécaires à moyen terme (18 mois) garantis sur le terrain à construire et remboursés au fur et à mesure de l'avancée des travaux, mais la méfiance du *Comptoir National d'Escompte* et de la *Banque de France* à l'égard du crédit hypothécaire l'empêchent d'étendre son influence. Le *Sous-Comptoir* ne représente jamais plus de 30 % des activités du *Comptoir National d'Escompte* qui prend prétexte du faible nombre de

demandes de prêts (57 en 1851, 76 en 1858) pour refuser des crédits supplémentaires et demander l'instauration d'une retenue obligatoire de 5 % sur chaque opération, ce qui augmente d'autant le coût du crédit.

*Le Crédit Foncier de France*<sup>10</sup> est, quant à lui, l'aboutissement d'un lent mouvement initié à la demande des propriétaires et des agriculteurs, des économistes que Wolowski représente en soumettant au pouvoir des projets calqués sur le modèle allemand. Il propose de financer la construction en favorisant les prêts à faible taux d'intérêt, la diffusion de l'emprunt hypothécaire et la libération progressive de la dette foncière, le tout sous le contrôle de l'Etat. Le décret du 10 décembre 1852 fonde le *Crédit Foncier* et lui donne la mission de prêter à long terme et d'émettre, pour se financer, des titres obligataires gagés sur l'hypothèque apportée en garantie. Réorganisé par le décret du 6 juillet 1854 qui marque sa véritable création, le *CFF* joue un rôle fondamental dans le financement de la construction, sous le contrôle de l'Etat qui lui assure un statut proche de celui de la *Banque de France* : le Gouverneur et les deux sous-Gouverneurs sont nommés par le chef de l'Etat ; vingt administrateurs composent le Conseil général et les deux cents plus gros actionnaires participent à l'Assemblée générale annuelle.

Dès mars 1852, il bénéficie d'un privilège de 25 ans lui assurant le monopole des prêts hypothécaires dans les sept départements de la région parisienne, privilège étendu au 80 départements dès novembre de la même année. Son capital original de 25 millions est porté à 60 millions, à la condition d'assurer pour 200 millions de prêts annuels, à raison d'une annuité totale d'un maximum de 5 %. Il est également autorisé à émettre un emprunt de 200 millions, placé par l'intermédiaire du *Crédit Mobilier* auprès de l'Etat, des *Caisses d'épargne* et de la *Banque de France*. Entre 1853 et 1855, 5 000 demandes de prêts sont déposées, pour un total de 190 millions, dont seuls 66,9 sont effectivement distribués à la suite de difficultés financières ; de 1855 à 1859, 140 millions de prêts sont réalisés. Au lendemain de la Guerre de 1870, la concurrence entre les institutions de crédit entraîne une baisse des taux d'intérêt, mais contribue dans un second temps à stabiliser le prix de l'argent et à faire apparaître la supériorité du *CFF* qui place sans difficulté ses obligations et est en mesure d'assurer quatre fois plus de prêts que ses concurrents dès 1880. Entre 1880 et 1884, il consent 180 millions de prêts supérieurs à 500 000 francs et la *Banque Hypothécaire*, avec laquelle il fusionne en 1882 en délivre à hauteur de 76 millions.

Après 1882, les prêts fonciers se stabilisent et le marché immobilier se ralentit fortement, imposant au *CFF* de recentrer ses activités sur les constructions de taille moyenne. C'est en particulier le cas avec la *Rente Foncière*, société présidée par Haussmann et héritière de la *Compagnie Immobilière* des Péreire. A l'inverse, le *Crédit Foncier* se méfie des



grandes sociétés immobilières et entreprend à partir de 1883 une diversification et une stabilisation de son portefeuille de prêts.

Le souci de rentabilité le pousse par ailleurs à délaisser quelque peu les logements ouvriers, au rendement trop faible. Il refuse bientôt, en 1883, d'accorder des prêts destinés à la construction de logements sociaux, opposant l'insolvabilité de la plupart des ouvriers au projet défendu par Jules Ferry. Cette position tranchée impose au Gouvernement de créer de lui-même les Habitations à Loyer Bon Marché qui ne reçoivent pas un franc du CFF.

En province, il ouvre une succursale par département et propose des conditions de prêts plus avantageuses (un point d'intérêt de moins qu'à Paris) et récupère ainsi la clientèle des municipalités et des particuliers. Il profite abondamment de l'absence de concurrence de la part des banques et des notaires mais doit compter, dans certaines régions, avec la présence de caisses mutuelles bien implantées (Franche-Comté), de banques régionales ou locales (Nord et Rhône) ou avec l'importance de la rente foncière dans les départements à dominante agricole (Aisne, Loiret, Seine-et-Oise).

L'Etat intervient également dans la construction d'équipements collectifs dont il a la charge comme les écoles - Napoléon en fait construire 2 par arrondissement de Paris -, les mairies ou encore les casernes. Sous la Monarchie de Juillet, l'Etat se contentait d'accorder, ou pas, les moyens financiers nécessaires à tel ou tel projet et laissait la ville s'en charger ou les spéculateurs opérer dans le respect des lois. Mais une telle attitude repoussait à plus tard tous les travaux importants que les villes ne pouvaient financer. Le programme d'aménagement de Caen grève annuellement les finances municipales d'une somme de 350 000 francs au début de la Restauration, chiffre plus que doublé à la veille de 1848. La ville doit donner les abattoirs en concession en 1828, recourir à l'emprunt pour financer la construction de la caserne et de la nouvelle poissonnerie en 1831, demander une subvention aux Chambres qui lui votent un crédit de 200 000 francs<sup>11</sup>. A Paris, la Restauration et la Monarchie de Juillet voient l'apparition, en plus des nouveaux quartiers financés par des particuliers, d'immeubles de rapport construits par l'Etat comme la Cité Bergère en 1825 et l'agrandissement des Halles, à la demande du préfet Rambuteau.

Avec le Second Empire, l'Etat a un véritable projet public pour la ville et comme son oncle, Napoléon III entend marquer la capitale. Haussmann, nommé préfet de la Seine en 1853, en redessinant le tracé des rues parisiennes, oblige les promoteurs à reconstruire selon ses critères et n'avalise que les projets présentant des immeubles qu'on dit aujourd'hui « haussmaniens », en pierre de taille, comportant au moins quatre étages et aux façades alignées.

Le *Crédit Foncier* s'impose comme le véritable bailleur de fonds d'Haussmann. L'exiguité du marché financier et la position monopolistique de l'institution récemment créée le poussent à solliciter son intervention : le *Crédit Foncier* émet des obligations 3 % à long terme et se pose en source de refinancement en réescomptant à des conditions sévères les traites émises par les banques. Au total, il a escompté 518 des 600 millions émis en bons par le préfet de Paris, soit 85 %.

Le « processus d'haussmanisation » trouve son prolongement en province, comme à Montpellier et à Lyon<sup>12</sup> : dès sa nomination, le préfet Vaisse entend faire de Lyon la seconde ville de France en termes de travaux publics et propose de la « transformer et de (la) percer en tous sens ». Il préside à la construction d'une nouvelle gare, de la Bourse, d'hôpitaux, favorise l'aménagement des quais et des égouts et comme à Paris, procède au rattachement des communes limitrophes. L'idée, en plus de l'arrière-pensée politique (Lyon s'est soulevée cinq fois entre 1830 et 1851), est de désengorger le centre ville et en particulier d'ouvrir une grande et large voie, la Rue Impériale. Un projet, déposé dès 1840, est adopté en 1853, les travaux commencent dès 1854 et sont terminés en 1857 sous la direction d'une *Compagnie de la Rue Impériale*, fondée pour l'occasion et qui se pose en maître d'œuvre. Elle regroupe autour de l'architecte Benoit Poncet des rentiers et des négociants et rassemble les capitaux, conçoit ou donne son agrément aux immeubles, traite avec les entrepreneurs et tire des bénéfices de la location des nouvelles constructions. Mais pour certains, « *Ce n'est pas à l'Etat, ce n'est pas à une municipalité d'entreprendre de pareilles œuvres. L'autorité publique constate les nécessités générales, la loi exproprie les propriétés particulières, le pouvoir municipal déblaie le terrain et ouvre les rues : c'est ensuite aux efforts des individus qu'il appartient de construire, d'approprier, de louer les nouvelles habitations* »<sup>13</sup>.

Mais de tels travaux mobilisent de très importantes masses de capitaux et englobent bien vite les réserves financières des municipalités qui doivent bientôt emprunter. Lorsqu'elle ne sont pas en mesure de le faire, elles font appel à des sociétés concessionnaires, dont certaines, plus ou moins fictives, revendent avec bénéfice les adjudications qui leur ont été faites. Et lorsqu'elles peuvent le faire, elles doivent obtenir une autorisation législative pour contracter des emprunts auprès du *Crédit Foncier* qui dispose depuis 1861 du droit de prêter aux collectivités locales, et non plus seulement aux sociétés immobilières. Si bien qu'en 1865, le passif de Marseille atteint 100 millions de francs, celui de Lyon, 60 millions et celui de Paris, le plus important en raison des nombreux emprunts<sup>14</sup> contractés par Haussmann, est de 500 millions et se monte à 1 475 millions en 1869, sommes dont le remboursement se poursuivra jusque'en 1929<sup>15</sup>.

Au lendemain du Second Empire, la croissance du secteur de l'immobilier se ralentit, entraînant une baisse ou une stagnation des loyers, en dépit de la toujours forte demande en logements populaires. Ce n'est qu'à la fin de la décennie 1870 que la reprise se fait sentir. La construction est un pleine croissance à partir de 1878 et le cours du foncier bâti augmente de 37 % entre les périodes 1874-1878 et 1879-1893, si bien que malgré la crise, la rentabilité de l'immobilier se maintient à environ 5,5 % l'an, soit un rendement très légèrement supérieur à celui des valeurs mobilières<sup>16</sup>.

Mais la place de l'Etat s'est considérablement renforcée en quelques années. Il s'est imposé dans le financement du marché immobilier en investissant massivement dans les équipements publics, en réorganisant les espaces urbains des métropoles nationales et en mettant sous son contrôle, direct ou indirect, l'ensemble des institutions dispensatrices de crédit. Mais cette dernière fonction porte en elle une certaine ambiguïté dans la mesure où l'Etat semble à la fois faire œuvre de service public et d'auxiliaire du privé. Ce n'est qu'à partir du moment où il lui faudra intervenir sur le terrain difficile du logement social que la distinction se fera plus claire.

### *La question sociale*

Dès le début du XIX<sup>ème</sup> siècle, certains réformateurs sociaux présentent des projets de ville du futur, d'urbanisme rêvé qui associeraient l'ensemble de la population et assureraient à chacun une place dans cette nouvelle société. On pense en particulier à Charles Fourier et à ses phalanstères ; certains idéalistes mettent en pratique les principes de ces utopistes et fondent, en dehors des villes et de la société de leur temps, ces villes nouvelles, organisées selon des plans géométriques et où chacun trouve une fonction et un toit.

La réalité est pourtant moins riante et les ouvriers connaissent des conditions de logement souvent extrêmes : les fenêtres sont rares, voire inexistantes, la pièce unique, le chauffage absent... Les publicistes du temps, conscients de cette paupérisation croissante et des problèmes qu'elle induit, se livrent pour certains à de véritables réquisitoires pas toujours exempts d'un misérabilisme un peu forcé : « *Les cahutes des chiffonniers de Saint-Ouen ou d'Ivry, les « garnis » immondes, les maisons lépreuses où des centaines d'habitants sont entassés les uns sur les autres dans un air vicié, dans la malpropreté amoncelée par plusieurs générations, n'expliquent que trop les ravages que font les maladies épidémiques et infectieuses comme aussi bien les déchéances morales et les progrès de l'alcoolisme* »<sup>17</sup>.

Si la question sociale prend une place croissante dans le discours politique de l'époque, les actions sur le terrain sont rares et l'on ne peut

que constater l'aggravation des phénomènes de ségrégation géographique qui repoussent les plus pauvres vers les quartiers déshérités du centre ville puis de la banlieue. Certes, on parle de plus en plus d'hygiénisme social, mais les réalisations effectives qui se font en son nom prennent parfois l'aspect d'opérations démagogiques qui visent en fait à expulser, sous couvert d'offrir de meilleures conditions de logement, les habitants de quartiers que l'on veut réhabiliter à son profit, après avoir rasé les immeubles lézardés qu'ils occupaient. Et les loyers pratiqués dans ces nouveaux immeubles les excluent de fait des quartiers rénovés.

La philanthropie est plutôt rare et les efforts de certains particuliers ou d'institutions religieuses méritent qu'on en fasse mention. Depuis 1844, il existe une *Oeuvre du logement des vieillards*, complétée en 1846 par une *Caisse d'économies pour le loyer des familles*, fondée par la *Société Saint-Vincent-de-Paul*. Ce n'est qu'en 1848 qu'est mise en chantier la première cité ouvrière à Paris ; elle trouve le prolongement de son action dans la création d'une *Société des cités ouvrières de Paris* en 1849. Elle dispose d'un capital de 1,2 milliard de francs : le Prince-Président y souscrit à hauteur de 50 millions, le *Crédit Foncier* accorde un prêt de 220 millions et chaque membre verse une cotisation de 100 000 francs.

Les préoccupations sociales de Napoléon III trouvent également leur réalisation dans la création d'un *Comité d'hygiène publique et de salubrité du département de la Seine* chargé de visiter les logements ouvriers - faute de moyens et de temps, il ne peut en contrôler que 18 % environ - et de financer ou d'aider à la construction d'immeubles de plusieurs étages, mais seule la cité ouvrière de la rue Rochechouart est construite pendant le Second Empire. L'Empereur est également à l'origine de la Société coopérative immobilière des ouvriers de Paris qui se propose de construire des logements ouvriers qui ne soient pas des « casernes » mais au total, seuls 123 foyers sont installés.

Les mauvaises conditions d'habitation des ouvriers imposent à l'Etat d'intervenir car il apparaît bien vite que les particuliers et surtout les spéculateurs ne sont pas prêts à investir des sommes importantes pour construire des logements sociaux au rapport financier infime.

Mais certains décident d'offrir aux ouvriers la possibilité de vivre dans des conditions de logement décentes. Ainsi, dès 1856, Alphonse Pallu est à l'origine d'une « cité-jardin » au Vésinet : la société qu'il a fondé aménage, sur 500 hectares, des terrains qu'elle revend en réglementant la construction des habitations et voit son action couronnée de succès puisque, dès 1862, Le Vésinet dispose d'une gare et d'une église l'année suivante.

Le développement industriel trouve parfois un prolongement social et certains industriels décident de faire construire, à proximité de leurs usines, des cités pour loger leurs ouvriers. C'est en particulier le cas de Dolfuss, à Mulhouse, qui met à la disposition de ses employés

560 maisons en 1865, 800 en 1867 avant de voir son exemple imité dans la région par d'autres chefs d'entreprise. Chagot, les houillères de Montceau-les-Mines et de Bapterosses, autour des usines de céramique de Briare, prennent en charge leurs ouvriers de la crèche à l'hospice ; Schneider, enfin, loge au Creusot 201 de ses ouvriers en 1892. Mais ces initiatives, souvent très localisées, restent très insuffisantes au regard des 3 millions d'ouvriers que compte la France à l'époque.

Une des premières initiatives dans ce domaine revient à la *Caisse d'Épargne de Marseille* qui est à l'origine de l'*Oeuvre des maisons ouvrières de Marseille* en 1888<sup>18</sup>. Le vote d'une loi spéciale l'autorise à employer 160 000 francs, prélevés sur ses fonds de réserve, à « la construction d'immeubles salubres et économiques destinés à l'habitation des familles ouvrières et cessibles moyennant une libération par annuité ». L'année suivante, la caisse investit à nouveau 90 000 francs dans l'opération, puis 305 000 francs en 1892.

Dès 1888, sur les 23 lots achetés, on construit des maisons de trois pièces avec l'eau courante et un raccord avec le système d'égout ; en 1892, ce sont 26 maisons, 65 appartements de trois pièces et 16 logements de célibataires qui sont construits. Outre ces investissements directs, la Caisse d'Épargne consent à partir de 1889 des prêts aux ouvriers qui veulent construire eux-mêmes leur maison et s'associe à la création en 1889 de la *Société des habitations salubres et à bon marché de Marseille* qui finance la construction d'immeubles dans les quartiers des Catalans (pour 132 693 francs), de la Belle de Mai (pour 61 741 francs), de la Madrague en 1892-93 (pour 120 625 francs) et rue Loublon en 1897-98 (pour 142 818 francs).

La loi du 30 novembre 1894, restée sous le nom de *Loi Siegfried*, marque un véritable changement et l'intervention, certes indirecte, de l'État dans la construction de logements sociaux. Elle fonde la législation sur les *Habitations à Bon Marché* en autorisant la création de comités spéciaux destinés à encourager la construction d'HBM par les caisses d'épargne et favorise l'initiative privée en accordant des avantages financiers. Chaque comité départemental, composé de 9 à 12 membres, en général des élus locaux, nommés aux deux tiers par le préfet, reçoit de l'État des subventions, complétées par des dons et des legs privés. Ces sommes sont ensuite allouées à des sociétés qui s'engagent à construire des logements locatifs.

### LE XX<sup>ÈME</sup> SIÈCLE

Après le fort mouvement de croissance du XIX<sup>ème</sup> siècle, la crise économique touche la France et le secteur du bâtiment stagne jusqu'en 1909 avant de connaître une forte reprise jusqu'à la veille du premier conflit mondial.

En 1919, la situation est critique avec un effondrement des permis de construire jusqu'au milieu des années 1920 : avec une base 100 en 1913, on atteint 16 en 1919, 23 en 1921, 58 en 1923, 80 en 1925 et 114 en 1926. La reprise est réelle et le nombre de logements neufs en 1930 est de 200 000, mais la crise entraîne une chute du nombre des mises en chantier<sup>19</sup>.

### 1900-1953

Au lendemain de la loi Siegfried, l'Etat reprend la politique du logement à son compte et intervient plus directement dans la construction de logement en favorisant, par la voie législative, le financement de l'immobilier avec les lois suivantes :

- en 1906, la réforme de la loi Siegfried, rapidement abrogée, prévoyait une exemption de l'impôt foncier et de la contribution sur les portes et fenêtres mais elle n'a entraîné la construction que de 8 000 immeubles environ ; la loi de 1906 limite l'exemption fiscale à la contribution des portes et fenêtres ;

- en 1919, la *loi Cornudet* fait obligation à toute ville de plus de 10 000 habitants de proposer un « plan d'extension, d'aménagement et d'embellissement » ; Paris lance un concours dans l'année et voit son exemple suivi par d'autres municipalités ;

- en 1922, la *loi Ribot* prolonge l'action de la loi Siegfried en favorisant la création d'offices publics, départementaux ou communaux, d'HLM et généralise les conditions de financement à taux réduit (2 %) des emprunts contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations ;

- en 1928, les *lois Sarrault et Loucheur* marquent l'intervention directe de l'Etat dans le financement de l'immobilier : les pouvoirs publics accordent directement des avances à faible taux aux organismes chargés de la construction des logements, par l'intermédiaire des *Offices HLM*. Le programme initial portait sur l'ouverture de crédits sur une période de cinq ans et prévoyait la construction de 200 000 logements par an, tout en favorisant l'accession à la propriété. Intervenant direct, tant par ses fonctions de financement que de contrôle, l'Etat doit cependant s'imposer une révision à la baisse du programme en raison de la rigueur de la crise qui touche la France à partir de 1931.

Plus qu'une intervention directe de l'Etat dans le domaine de l'immobilier, il s'agit d'une multiplication d'incitations et d'aides directes ou indirectes à la construction. Le Gouvernement décide de dégager des fonds, d'en faire apparaître une partie dans le budget général de l'Etat et de faire adopter une série d'aides fiscales ; mais surtout il met en place des programmes de financement sur plusieurs années, en particulier avec la loi Loucheur : les sommes prévues pour le logement s'élèvent à 15 % des dépenses publiques en 1930<sup>20</sup>.

Dès 1912, la Ville de Paris est exceptionnellement autorisée à construire des HLM et met en place la *Régie immobilière de la Ville de Paris* qui connaît quelques difficultés dans les années 1920. La solution passe par une association prudente du crédit public et des sociétés privées de construction, soutenues par des banques, avec pour objectif de financer des sociétés de constructions mixtes.

Les HBM connaissent un renouveau entre les deux guerres mais la crise et la faiblesse de la poussée démographique ralentissent fortement leur construction : les fonds affectés atteignent 10 milliards de francs entre 1929 et 1939 mais le parc immobilier tend à se détériorer et les loyers à baisser<sup>21</sup>.

Entre 1920 et 1928, sur 100 000 logements construits dans la Seine, 17 000 l'ont été avec des crédits publics ; entre 1928 et 1939, sur les 220 000 logements construits, 60 000 l'ont été grâce à des fonds publics et 40 000 d'entre eux sont des HBM érigés en 5 à 6 ans. Ces actions procèdent d'un engagement conjoint de l'État qui finance et des mairies qui assurent le rôle de lotisseur ou de promoteur, seules ou en association avec des sociétés à capitaux privés. Mais l'impulsion donnée par les lois de 1928 est de trop courte durée pour relancer l'activité du secteur à un moment où les intervenants privés sont tenus à la prudence.

Les cités-jardins, apparues dès le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, connaissent leur véritable essor dans les années 1920, dans la banlieue parisienne (Suresnes, le Plessis-Robinson, Chatenay-Malabry où l'on construit pour la première fois une tour d'habitation...). A Suresnes, c'est Henri Sellier, à la fois maire de la ville et administrateur de l'Office HLM qui préside à la construction de logements pour 10 000 personnes, réparties sur 45 hectares de terrain. Entre 1919 et 1939, il loge les familles dans des pavillons individuels, puis fait construire des maisons de 4 étages, des immeubles de 7 à 8 étages.

Dès avant 1914, certains industriels, en particulier dans les secteurs de l'industrie lourde (mines, sidérurgie, métallurgie) avaient repris à leur compte la construction de logements pour leur ouvriers et le mouvement s'est amplifié entre 1919 et 1939 si bien qu'à la veille de la guerre, ce type d'initiative, commun à 2 800 entreprises, permettait de loger 514 000 ouvriers sur les 2 635 000 que comptait la France à l'époque<sup>22</sup>.

Mais les poussées inflationnistes du XX<sup>ème</sup> siècle et la crise des années 1930 pèsent lourdement sur l'industrie du bâtiment qui se voit contrainte de faire appel à l'aide de l'État, car les investisseurs privés se font prudents et préfèrent se désengager d'un secteur en crise. En quelques années, l'industrie du bâtiment s'effondre en dépit d'une reprise sensible au cours des années 1930 : sur une base 100 en 1913, le secteur atteint 137 en 1930, mais chute à 57 en 1937. Et les tentatives de relance de l'immédiat avant-guerre, reposant sur les exemptions d'impôt et les bonifications

d'intérêts n'ont pas eu les effets escomptés. Au total, entre 1919 et 1939, le coût de la construction est passé de 1 à 12 et les loyers ont quadruplé.

### *Intervention des groupes financiers publics*

Le Crédit Foncier de France intervient largement dans le financement de l'immobilier, en particulier en zone rurale ou à faible concentration urbaine, c'est le cas par exemple dans le Puy de Dôme où on voit son activité se développer fortement entre 1898 et 1945<sup>23</sup> : à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'agence de Clermont-Ferrand ne compte qu'un directeur et un employé dont l'action est plus que modeste face à la concurrence des notaires, principaux détenteurs de fonds du département et qui proposent des conditions plus intéressantes que le Crédit Foncier. Ce n'est qu'à partir de 1928 que les prêts hypothécaires consentis sur le foncier bâti sont supérieurs en nombre à ceux délivrés pour le foncier non-bâti, en partie parce que les notaires, en particulier urbains, transmettent de plus en plus de dossier au Crédit Foncier. La crise économique marque l'arrêt de la forte croissance de l'immobilier dans le département entre 1922 et 1927, mais une reprise certaine se fait sentir après 1936 et jusqu'en 1938. Au total, entre 1901 et 1938, le Crédit Foncier a financé l'ensemble des travaux publics, la construction des infrastructures scolaires et sociales et surtout a vu les sommes prêtées passer de 168 737 francs à 10 809 385 francs.

Au niveau national, il est l'une des deux institutions financières, avec le Sous-comptoir des entrepreneurs, à accorder des prêts hypothécaires, mais le déclenchement de la crise économique le pousse à pratiquer une politique de désengagement et à rechercher des placements de meilleurs rendements. Et les taux d'intérêt qu'il pratique (6,5 % en 1939, 5 % en 1946) restent trop élevé pour les particuliers qui ne sont pas en mesure d'en profiter.

Les caisses d'épargne<sup>24</sup> constituent pour le logement un formidable réservoir de financement et elles se placent aux avant-postes de la construction de logements sociaux dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Leur action souvent directe, est parfois relayée par la Caisse des dépôts qui est en charge de la gestion des fonds qui sont déposés à ses guichets. A la suite de la Caisse d'Épargne de Marseille, dont l'initiative a déjà été présentée, les caisses d'épargne investissent de fortes sommes dans le financement d'HBM :

1900	2 273 205 francs	1905	4 191 732 francs
1901	2 665 454 francs	1906	5 028 851 francs
1902	2 261 111 francs	1907	6 111 430 francs
1903	2 642 899 francs	1908	7 640 066 francs
1904	3 457 902 francs		



Quant aux compagnies d'assurances, elles ne cessent de réduire leurs investissements dans le secteur de l'immobilier depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle : si leurs placements augmentent en valeur absolue, la part de ces mêmes placements par rapport au total connaît une érosion progressive mais réelle. A la veille du premier conflit mondial, la participation qui se montait à plus du quart de leurs investissements, se trouve réduite au 1/5<sup>e</sup> (voir part des immeubles dans les placements des assurances sur la vie entre 1885 et 1913).

Le secteur privé n'intervient que très faiblement dans le financement de l'immobilier, en grande partie à cause de la crise, mais aussi parce que les conditions objectives ne sont pas réunies pour favoriser leur intervention sur ce marché. D'une part, le marché financier de l'immobilier est mal adapté aux investissements privés avec des prêts hypothécaires aux garanties mal définies et qu'il est impossible d'escompter, d'autre part la rentabilité effective des placements immobiliers est inférieure à celle des autres investissements.

La volonté centralisatrice du régime de Vichy se traduit, dans le domaine de l'immobilier, par la création d'une Direction générale de l'Équipement national, en 1943. Ces services centraux entreprennent de codifier les pratiques existantes et de placer l'ensemble des intervenants sous le contrôle de l'État. Cette politique est globalement reprise à la Libération avec la création du *Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU)*, dont l'omnipotence dans le secteur immobilier est à la mesure des besoins.

Entre 1945 et 1953, les pouvoirs publics refusent pourtant de s'engager financièrement et massivement dans la reconstruction. Certes, le programme d'HBM est triplé grâce aux prêts à faible taux d'intérêt (2 %) consentis par l'État et le total des avances atteint 5,5 milliards de francs à la fin de 1945, mais il tente surtout de relancer la construction privée en libéralisant la fixation des loyers ou en créant une allocation du logement familial (ALF). Cette politique échoue en raison des trop faibles capacités de financement des intervenants sur le marché immobilier : les ménages ne disposent pas d'épargne, les groupes financiers ne s'intéressent pas à l'immobilier, trop peu rentable, et le Crédit Foncier n'arrive pas à placer ses titres sur un marché financier exsangue.

L'immédiat après-guerre se caractérise par une mobilisation des ressources financières à destination de la reconstruction, mais l'absence d'un projet d'ensemble contraint le MRU à financer au jour le jour les initiatives particulières. Il se limite donc à avancer aux sinistrés une somme estimée au tiers des dépenses totales de la mise en chantier des travaux. Par ailleurs, il coordonne dès septembre 1945 les constructions d'immeubles qu'il attribue ensuite aux sinistrés en échange du versement de leur indemnité de dommage de guerre. Mais dès mars 1948,

la création de la *Caisse autonome de la Reconstruction (CAREC)* marque le début d'un désengagement de l'Etat qui tente progressivement de débudgétiser la reconstruction.

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, la situation se modifie et impose à l'Etat, plus encore que dans la première moitié du siècle, d'intervenir dans le financement de l'immobilier qui devient une priorité :

- depuis 1941 et les premières mesures natalistes et à la suite du rattrapage démographique, la population française est en plein « baby-boom » ; cette population, plus jeune, cherche à se loger, en particulier dans les métropoles ou leurs banlieues ;
- la crise économique et la relative faiblesse démographique ont entraîné un important retard que chaque année ne faisait qu'accentuer ; il faut donc construire beaucoup et vite ;
- la reconstruction intègre dans ses objectifs la construction de grands ensembles, localisés en banlieue sous la forme de tours, barres et cités souvent peu conviviales mais qui présentent l'avantage de pouvoir loger une population nombreuse, sans grandes ressources ; on a dit que le manque ou l'absence de formation des architectes dans la période précédente avait lourdement pesé dans la constitution de ce nouvel urbanisme « déshumanisé » et que le recours aux ingénieurs avait entraîné la construction de logement certes techniquement fiables - encore que de qualité très moyenne - mais ne reposant absolument pas sur un plan « urbanistique » d'ensemble ;
- vers la fin de la période, la dernière poussée d'exode rural et le rapatriement des réfugiés d'Algérie ont entraîné la mise en chantier d'une nouvelle tranche de construction dont Sarcelles (1962) est l'exemple le plus parlant.

Les moyens d'intervention de l'Etat sont multiples et procèdent d'une volonté générale.

La planification<sup>25</sup> trouve en France au lendemain de la guerre quelques farouches partisans et les documents préparatoires du 1<sup>er</sup> Plan prévoient de consacrer de fortes sommes au logement, mais les versions successives y prêtent de moins en moins d'attention et préfèrent accorder directement des crédits à l'industrie du bâtiment qui peut ainsi construire plus vite, mieux et moins cher. Pour le logement, 660 milliards sont cependant officiellement dégagés - seuls 234 sont effectivement réalisés - jusqu'à l'entrée en vigueur du Plan Marshall qui marque la fin de l'aide du Plan au logement.

Mais le coût d'une telle politique est extrêmement lourd pour l'Etat : pour 100 francs mis à disposition par l'Etat, la charge qui pèse sur le budget atteint 175 à 250 francs pendant 25 ans et les emprunteurs ne

remboursent effectivement que 20 à 33 % de leur dette, alors que les loyers ont tendance à baisser sur le long terme. Ce n'est qu'à partir de 1951-53 que le financement public du logement trouve un second souffle avec la création des filiales techniques de la Caisse des dépôts<sup>26</sup>, la *SCIC (Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts)* et la *SCET (Société centrale d'équipement du territoire)*, à l'initiative de François Bloch-Lainé, alors directeur général.

A partir de 1953, l'Etat encourage la formation de SEM de construction<sup>27</sup>. Elles sont destinées à soutenir l'effort de reconstruction et bénéficient de l'ensemble des aides de l'Etat à condition qu'elles construisent des logements appliquant les normes retenues pour les HLM. C'est par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts mais surtout de sa filiale technique, la SCIC, que l'Etat intervient.

Les caisses d'épargne<sup>28</sup> poursuivent quant à elles leur action commencée à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, même si une grande partie des fonds qu'elles collectent transitent par la Caisse des dépôts. En 1953, elles lancent des programmes d'épargne-construction mais les remplacent dès 1959, devant leur manque de succès, par une formule d'épargne-crédit dont elles ont le monopole. Les fonds ainsi rassemblés sont versés au Trésor qui se porte garant auprès du Crédit Foncier de l'emprunt sollicité et dont les intérêts sont calculés en fonction des sommes épargnées. Les caisses d'épargne détiennent également un patrimoine immobilier, en particulier des HLM et financent leur construction en consentant aux offices HLM des prêts hypothécaires ou en souscrivant les actions et obligations qu'ils émettent.

A partir de 1952, les conseils généraux de 60 départements entreprennent des actions d'aide à la construction en favorisant « l'apport initial », celui qui porte sur la construction elle-même, l'achat du terrain ou la restauration de bâtiments anciens. Ils interviennent également en mettant à la disposition des ménages le complément du prêt principal consenti par le Crédit Foncier, le Sous-Comptoir des entrepreneurs, les sociétés de crédit immobilier ou l'Office HLM.

Le taux d'intérêt de ces prêts d'appoint est en général très bas (1 à 2 %) et leur durée en général limitée à 5 ans ; le financement des caisses de prêts est assuré par les subventions départementales et communales ou parfois gouvernementales, les cotisations des particuliers et les apports divers comme le « 1 % patronal ». Les collectivités locales interviennent également dans le financement de l'immobilier en se portant garant des comités départementaux d'aide au logement ou à la construction lorsque ces derniers font des emprunts auprès de la Caisse des dépôts ou du Crédit Foncier.

La participation patronale à la construction est mise en place en 1953 : à partir de cette date, les entreprises de plus de 10 salariés doivent

verser le « 1% logement » prélevé sur la masse salariale et qui peut revêtir plusieurs formes. Elle peut consister en une cotisation aux organismes constructeurs (OHLM ou SEM) ou collecteurs (Chambres de commerce et d'industrie, Comités interprofessionnels du logement) qui utilisent ces fonds pour accorder des prêts complémentaires aux PAP, PLA, PALULOS, PC...

Les entreprises peuvent également construire elles-mêmes ou faire construire des logements, à condition qu'ils satisfassent aux conditions posées par les offices HLM, et louer à leurs salariés, leur accorder des prêts directs ou encore souscrire des actions ou des obligations émises par les sociétés immobilières. L'objectif est surtout d'accroître le parc immobilier, mais les entreprises peuvent en tirer partie, par exemple en recevant un intérêt - jamais supérieur à 3 % en 1958 - ou en défiscalisant les sommes investies.

Au total, la budgétisation de la construction s'avère nécessaire au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale, mais le coût financier demeure très lourd pour l'Etat<sup>29</sup> qui tente de se désengager en multipliant les interventions de la Caisse des dépôts et les avances aux offices HLM, en recadrant son action sur le logement social.

La nécessité du rattrapage immobilier a imposé à l'Etat un rôle auquel il ne se destinait pas et qui fait peser sur le budget une charge financière très lourde.

L'engagement de ces nouveaux intervenants remonte aux années 1950, lorsque les vagues successives de nationalisation (1936 et 1945) leur impose une réorientation de leur politique financière. L'immobilier prend une part croissante dans leur activité avec la mise en place de sociétés de promotion d'une part et de crédit spécialisé de l'autre, alors que le 1 % logement assure à ces nouvelles venues d'importantes sources de revenus.

## NOTES

1. *Histoire économique et sociale de la France*, t.III, Paris, PUF, 1976.

2. Lescure, M., *L'Etat, les Banques et le marché immobilier, 1820-1940*, Paris, EHESS, 1982.

3. Chatelain, A., « Une grande industrie motrice française attardée : le bâtiment », in *Annales ESC*, juillet-septembre 1958.

4. Daumard, A., *Maisons de Paris et propriétaires parisiens au XIX<sup>e</sup> siècle, 1809-1880*, Paris, Ed. Cujas, 1965 et Pronteau, J., « Construction et aménagements des nouveaux quartiers de Paris (1820-1826) », dans *Histoire des entreprises*, novembre 1958, pp.8-32.

5. Lescure, M. ; *op. cit.*

6. Les quartiers créés autour des gares, en particulier la gare Saint-Lazare, font l'objet d'importantes opérations immobilières mobilisant d'énormes capitaux privés de capitalistes regroupés en sociétés qui en retirent d'énormes profits.

7. Topalov, Ch., *Le logement en France : histoire d'une marchandise impossible*, Paris, FNSP, 1987, p.205.

8. Beauregard, P., *Éléments d'économie politique*, Paris, Larose et Forcel, 1886.
9. Lescure, M., *op. cit.*
10. *Dictionnaire des Finances*, sous la direction de L. Say, Paris, Berger-Levrault, 1894 ; *Dictionnaire d'Économie Politique*, sous la direction de L. Say et de J. Chailley, Paris, Guillaumin, 1890 ; Alline, J.-P., *Banquiers et bâtisseurs, le Crédit Foncier, 1852-1940*, Paris, CNRS, 1983 ; Lescure, M., *op. cit.*
11. Gouhier, P., « Caen sous la Monarchie de Juillet », in *Études normandes*, 4-1985, pp.57-68.
12. Bertin, D., « Lyon, la rue Impériale, 1853-1857 : un exemple de percée haussmanienne en province », in *L'idée de la ville*, Actes du colloque international de Lyon, 1983, Seyssel, Le Champ Vallon, 1984.
13. Bailleux de Marisy, « Des sociétés foncières en France et de leur rôle dans les travaux publics », in *Revue des Deux Mondes*, 1<sup>er</sup> juillet 1861.
14. Massa-Gille, G., *Histoire des emprunts de Paris, 1814-1875*, Paris, Impr. Municipale, 1973.
15. Mollat, M. (dir.), *Histoire de l'Île-de-France et de Paris*, Toulouse, Privat, 1971.
16. *Histoire économique et sociale de la France*, t.IV, vol. 1, Paris, PUF, 1979.
17. Compte-rendu de l'ouvrage de L. Ferrand, *L'Habitation à Bon Marché*, Paris, 1906, in *Journal des Économistes*, octobre 1906.
18. Clément, H., *Habitations à bon marché et caisses d'épargne*, Paris, Bloud, 1911.
19. *Histoire économique et sociale de la France*, t.IV, Paris, PUF, 1979.
20. Bonin, H., *op. cit.*
21. Hauteœur, L., « Les immeubles à loyer », in *Urbanisme et architecture*, Paris, H. Laurens, 1954.
22. Langlet, M., « Le problème de l'habitation », in *Revue Politique et Parlementaire*, 1946.
23. Poitrineau, A., « Un demi-siècle d'activité bancaire immobilière dans le Puy-de-Dôme : le Crédit Foncier à Clermont-Ferrand de 1898 à 1945 », in *Revue d'histoire économique et sociale*, janvier-juin 1977, pp.211-233.
24. Clément, *op. cit.* ; Thiolon, J.-P., *Les caisses d'épargne*, Paris, Berger-Levrault, 1971.
25. Boucher, « Les planificateurs et le logement », in *Cahiers de l'Institut d'histoire du temps présent*, n°5, juin 1987, pp.83-102.
26. Bonin, H., *op. cit.*
27. Deves, C. et Bizet, J.-F., *Les sociétés d'économie mixte locales*, Paris, Economica, 1991.
28. Thiolon, J.-P., *op. cit.*
29. Fédération nationale du bâtiment, *Pour une politique à long terme du logement*, Paris, Malhochet, 1964 ; Magri, S., *Logement et reproduction de l'exploitation*, Paris, CSU, 1977.