

## Densification diffuse

# La part prépondérante des petits opérateurs en tissu existant

*Dans les métropoles, l'attention se focalise le plus souvent sur les grandes opérations d'aménagement, terrains de jeu des grands opérateurs publics et privés. Pourtant, dans le lent processus de densification diffuse du tissu urbain existant, qui représente la plus grande part des volumes bâtis, ce sont beaucoup de petits promoteurs semi-professionnels, de grands propriétaires, voire de marchands de biens qui interviennent à travers des montages parfois originaux.*

Le rôle que tiennent les grands groupes de promotion et d'investissement dans la production de la ville n'est plus à démontrer. La recherche urbaine a souligné leur place autant dans la coproduction des grands projets urbains dans les centres d'agglomérations (Menez 2006 ; Verhage 2009 ; Barthel & Dèbre 2010) que dans les transformations de la ville périphérique (Callen 2014). Les travaux insistent sur la concentration croissante des activités de promotion immobilière, aussi bien pour les logements que pour les bureaux ou les activités, dans les mains d'un petit nombre d'entreprises largement internationalisées (Lorrain 2002 ; Pollard 2007 et 2011 ; Raimbault 2014). Cette tendance est confirmée par la fédération française des promoteurs immobiliers : environ 1 % des plus grosses entreprises emploient 41,5 % des salariés de la branche (ministère du Travail 2015), et moins de 10 % des entreprises réalisent plus de 80 % du chiffre d'affaire (Fédération des promoteurs immobiliers de France 2010).

*A contrario*, les recherches sur les petits opérateurs locaux et sur les promoteurs occasionnels font défaut. Leurs profils sont aussi divers que leurs logiques d'action. Ils vont du particulier qui gère un patrimoine immobilier important pour ses besoins personnels et pour s'assurer un complément de revenus, au petit entrepreneur du bâtiment qui cherche à diversifier ses activités en complémentarité avec son principal métier, en passant par le « marchand de biens » qui transforme à peu de frais ses propriétés pour en tirer un profit maximum dans des conditions parfois douteuses.

Peu présents dans les projets d'aménagement portés par les acteurs publics,

moins visibles que Nexity ou Bouygues Immobilier, ces petits opérateurs locaux portent pourtant une part non négligeable de la production de logements en diffus, et tiennent un rôle central dans la production de la ville « ordinaire » en dehors des projets urbains les plus médiatisés. Il est important de montrer en quoi leur intervention compte dans les dynamiques d'urbanisation actuelles, et tenter d'éclairer leurs pratiques et leurs modes d'action en analysant leur rôle dans la densification des périphéries des agglomérations.

### Qui sont les opérateurs de la densification dans le diffus ?

Notre démonstration s'appuie sur une analyse empirique des acteurs et des processus de densification du bâti en matière de logements libres, en dehors des projets d'aménagement initiés et portés par les acteurs publics, dans les première et deuxième couronnes d'Île-de-France<sup>1</sup>. Les projets planifiés et pilotés par les communes ou les intercommunalités ne représentent en effet qu'une partie de la production de logement : l'Observatoire régional du foncier soulignait par exemple qu'en 2009, seul un logement sur six en Île-de-

<sup>1</sup> Cet article s'appuie en grande partie sur les résultats d'une recherche réalisée pour le compte du PUCA (ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer - ministère du Logement et de l'Habitat durable) entre 2014 et 2016 avec Margot Pellegrino et Sarah Baudry : « Les acteurs publics face à la densification spontanée du bâti : une comparaison franco-italienne » (Idt, Pellegrino & Baudry 2016). L'enquête repose sur des entretiens semi-directifs avec des acteurs (élus, techniciens, propriétaires individuels, architectes, promoteurs, agences immobilières, aménageurs, etc.) impliqués dans les processus de densification (environ 25 entretiens en Île-de-France sur environ 17 communes).

Joël Idt

Maitre de conférences  
à l'université Paris-Est, Lab'urba





© Joël Idt

France était produit dans une zone d'aménagement concertée (ORF 2011). L'autre partie des constructions nouvelles s'opère « en diffus » (Castel 2007), sans que les transformations ne soient impulsées par les acteurs publics, même s'ils définissent les règles encadrant les constructions à travers les plans locaux d'urbanisme.

Les grands opérateurs de promotions (Nexity, Icade, Bouygues Immobilier, Sogeprom, Kaufman & Broad, etc.) sont très largement majoritaires dans les opérations publiques d'aménagement. Mais la situation est plus contrastée lorsqu'on s'intéresse à ce qui se passe en dehors. Les grands opérateurs nationaux et régionaux

y portent également des opérations de construction relativement importantes, allant d'une trentaine de logements à parfois plus de 100 logements selon les secteurs de l'agglomération et la taille des parcelles qu'ils parviennent à acquérir. À l'autre bout du spectre, on trouve aussi des particuliers qui construisent pour eux-mêmes, en rajoutant un étage à leur maison, en démolissant et en reconstruisant plus grand, en divisant leur parcelle pour construire une maison supplémentaire pour leurs enfants, etc.

Entre ces deux extrêmes, on trouve une multitude de petits opérateurs intermédiaires très divers. Il s'agit d'abord des

nombreuses petites entreprises de promotion qui se revendiquent promoteurs professionnels. Si la fédération des promoteurs immobiliers insiste sur la concentration du chiffre d'affaire dans les mains d'un petit nombre de structures, elle explique également que sur les 2 560 entreprises du secteur, 84,5 % sont des très petites entreprises de moins de 10 salariés, et que les entreprises de moins de 50 salariés emploient 51,6 % des salariés (ministère du Travail 2015).

À cela s'ajoutent des promoteurs qui ne se revendiquent pas comme tels, mais qui pratiquent une activité très similaire (précisons que l'activité de promoteur n'est pas réglementée, ce qui entretient le flou dans les catégories). On y trouve des marchands de biens professionnels, dont l'activité principale ou secondaire consiste à transformer à peu de frais des biens immobiliers pour les revendre au meilleur prix, ce qui en région parisienne s'accompagne assez souvent de la création de surface et/ou de logements. On y trouve également de petites entreprises du bâtiment, des bureaux d'études techniques d'ingénierie ou des cabinets d'architecture. On y trouve enfin des particuliers dont le patrimoine foncier et immobilier est important, et qui occasionnellement transforment leurs biens en créant des logements.

Une telle recherche n'a pas vocation à analyser quantitativement les phénomènes. À titre d'illustration, on a cependant examiné les permis déposés à Rosny-sous-Bois en 2015. Les grands opérateurs et les bailleurs sociaux publics se partagent 6 opérations pour 384 logements produits. Les particuliers construisant pour eux-mêmes et en leur nom portent 15 opérations pour 15 logements créés. Entre les deux, les petits opérateurs intermédiaires portent 12 opérations pour 160 logements créés, soit entre un quart et un tiers des logements. Cette proportion est assez semblable à ce que nous avons observé dans d'autres villes de l'agglomération. À Bagnolet, en 10 ans de 2005 à 2014, les majors de la promotion et les grands bailleurs sociaux publics ont construit environ 2 150 logements répartis sur une trentaine d'opérations, essentiellement dans le secteur de la mairie et dans les quartiers d'habitat social. Les particuliers ont construit 167 logements à travers 146 opérations. Et les opérateurs intermédiaires près de 700 logements pour environ 70 opérations. Autrement dit, si leur contribution en termes de nombre de →

→ logements créés n'est pas majoritaire, elle est loin d'être négligeable.

### Les traits distinctifs des projets des petits opérateurs

Les opérations portées par les petits promoteurs présentent des caractéristiques communes. Elles sont d'abord relativement concentrées géographiquement : le périmètre d'intervention des petits est plus local que celui des grands (même si ces derniers développent des stratégies de territorialisation). Ils investissent généralement un seul département de l'agglomération, voire une seule commune de prédilection qui est souvent aussi la commune de résidence du gérant. Témoin ce petit promoteur très actif sur Antony, qui s'est risqué une fois seulement (et qui, dit-il, ne recommencera plus) à construire dans la ville voisine de Fresnes pour une de ses opérations.

Les opérations sont aussi plus petites que celles des grands promoteurs. Les capacités de financement des petits opérateurs sont en effet bien moindres que celles des majors de la promotion immobilière, ce qui exclut des immobilisations foncières ou des enveloppes de travaux trop importantes. Certains secteurs très cotés leur sont ainsi moins accessibles : les centres des communes périphériques, la proximité des

grands axes de circulation, ou encore les anciens secteurs industriels en reconversion présentant de grandes parcelles. Les petits opérateurs se rabattent dans des secteurs moins prisés, plus loin des gares et des axes de circulation. Ils prennent aussi souvent plus de risques que les gros opérateurs pour pouvoir quand même trouver des terrains à construire, en prospectant dans des zones où le marché est moins porteur.

Les petits opérateurs investissent enfin des segments de marché peu couverts par les grands promoteurs. Un responsable d'une entreprise de bâtiment, qui développe en parallèle une activité de promotion, explique ainsi qu'il construit et commercialise des maisons abordables pour classes moyennes-basses dans sa commune de grande couronne, produits qui y sont difficiles à trouver. Un autre construit, à la limite de la légalité, de petits logements de qualité médiocre à destination des personnes hors marché du logement (sans papiers, sans situation professionnelle stable, etc.) en première couronne. Beaucoup de ces petits opérateurs développent ainsi une spécialisation assez précise dans des niches de produits. Témoin encore ce petit promoteur qui, à Montreuil, s'est spécialisé dans les « loft d'artistes » pour cadres supérieurs.



© Joël Idt

### La promotion comme activité secondaire

Les petits opérateurs n'exercent souvent comme promoteurs qu'à titre secondaire, et sans d'ailleurs toujours se définir comme tels. La promotion peut être une deuxième activité pour d'autres professions de l'immobilier et de la construction. C'est le cas pour certaines entreprises situées aussi bien en amont du processus de construction (cabinet d'architecture, bureaux d'études techniques) qu'en aval (entreprises du BTP tous corps d'états ou maçons). C'est le cas aussi pour des professions qui jouent un rôle d'intermédiaires fonciers ou immobiliers (agences immobilières ou syndics). Les logiques qui poussent à cette double activité sont multiples. Elles peuvent consister à réinvestir dans une activité connexe les bénéfices excédentaires de l'activité principale (entreprises du bâtiment). D'autres y voient un moyen pour valoriser leurs savoir-faire (architecture, travaux de gros œuvre, etc.). D'autres enfin profitent de leur position privilégiée d'intermédiaire, comme cet agent immobilier qui dit se garder de temps en temps pour lui-même les affaires particulièrement intéressantes qu'il voit passer.

### Portraits d'opérateurs

#### Monsieur S.

Après avoir travaillé 15 ans comme ingénieur dans un bureau d'études bâtiment, S. a monté une société de promotion dont il est l'unique salarié. Tous ses projets (plus d'une dizaine depuis cinq ans) sont situés dans sa commune de résidence en première couronne. Il s'est spécialisé dans la réhabilitation de bâtiments industriels en « lofts d'artistes deuxième génération ». Son beau-père est architecte de ses opérations. ■

#### Monsieur X.

X. a construit tout au long de sa vie sept projets en région parisienne, dont il reste propriétaire. Enseignant, architecte de formation, X. construit d'abord pour lui et sa famille, puis loue ses biens lorsqu'il déménage. Une partie des travaux est réalisée en auto-construction sur son temps libre. Il reste, par son volume d'activité, juste en dessous du loueur professionnel. ■

#### Monsieur P.

P. est entrepreneur tous corps d'état. En complément de cette activité, il a développé une activité de promotion, en partie à travers une société dédiée, et en partie en construisant pour lui-même et en revendant ou louant les biens. P. se décrit comme un notable de sa petite ville de seconde couronne, et trouve par le biais de son réseau (notamment amical) les opportunités d'opérations autant que ses acquéreurs et locataires. ■

#### Monsieur T.

En complément de son activité d'agent immobilier dans une ville de première couronne, T. se réserve quelques biens immobiliers particulièrement intéressants. Après quelques travaux minimes (divisions, petites extensions ou transformation de surfaces d'activités ou garages), il loue au prix fort, à des personnes hors marché, de petits appartements dans un contexte immobilier tendu. ■



La promotion occasionnelle peut également constituer un second revenu pour des particuliers qui s'improvisent promoteurs. En développant des opérations immobilières, ils valorisent, transforment et font fructifier un patrimoine immobilier parfois important. Qu'ils aient ou non par ailleurs d'autres activités professionnelles, beaucoup sont à la limite de la professionnalisation dans leur activité de promotion, aussi bien par le nombre de projets qu'ils portent tout au long de leur vie ou par la taille de leur patrimoine que par leurs pratiques (certains ont développé des sociétés dédiées, leurs modes opératoires sont bien rodés, etc.). Certains assurent en complément la gestion locative du patrimoine ainsi constitué.

La limite est ici souvent floue entre constitution d'un patrimoine privé et activité professionnelle. Des liens forts existent entre projets immobiliers et projets professionnels, mais aussi entre projets immobiliers et projets de vie ou projets familiaux. Les sphères personnelles, professionnelles et relationnelles sont fortement imbriquées. Par exemple, les promoteurs occasionnels gardent souvent pour leur usage ou pour leur famille une partie de ce qu'ils construisent. Très souvent aussi, le promoteur n'hésite pas à mobiliser son réseau

social et familial pour monter ses opérations de promotion, que ce soit pour les construire ou pour les commercialiser. C'est ce qui explique que les promoteurs occasionnels construisent généralement dans leur commune de résidence. Pour certains, la promotion est presque un passe-temps, comme pour cet officier de marine retraité qui construit lui-même, pendant son temps libre et même le dimanche, un immeuble de trois étages de logements sociaux sur une parcelle proche de son domicile.

### Les rationalités économiques des petits opérateurs

Les rationalités et les logiques d'action des petits opérateurs sont sensiblement différentes de celles des grands opérateurs nationaux. En premier lieu, les logiques économiques des projets ne sont pas les mêmes. On l'a dit, les capacités financières des petits opérateurs sont moindres, ce qui obère la possibilité d'engager de grosses opérations car certains coûts (acquisitions foncières, enveloppes de travaux importantes, etc.) sont plus difficiles à supporter. Les petits opérateurs sont donc confrontés aux problèmes propres aux petites opérations. Par exemple, les frais de concertation et d'étude sont plus difficiles à absorber

dans les bilans. C'est surtout le cas pour les coûts très élevés des parkings souterrains, que les règles des PLU en région parisienne rendent pourtant souvent nécessaires mais qui déséquilibrent fortement les bilans de promotion (le sous-sol étant réalisé pour peu de logements). En contrepartie, les petits opérateurs doivent supporter des coûts de structure moins importants que les grands groupes de promotion. Ils sont souvent prêts aussi à prendre des risques que les grands groupes de promotion ne se permettent pas : certains promoteurs occasionnels achètent même parfois sans savoir si leur projet immobilier est réalisable, sans clauses suspensives liées à l'obtention du permis de construire.

Plus que les grands opérateurs, les petits misent beaucoup sur leur implantation locale. Ils prospectent à travers des circuits d'information et les réseaux locaux, par le bouche-à-oreille ou encore par leurs contacts privilégiés avec quelques agents immobiliers influents dans leur périmètre d'intervention. Témoin ce promoteur occasionnel, notable dans sa commune de seconde couronne francilienne, qui dit n'avoir pas besoin de faire de prospection foncière : ses amis et connaissances viennent le trouver lorsque des occasions de transactions se présentent. Ceci est particulièrement vrai dans les communes les plus petites, où quelques petits opérateurs sont relativement actifs et influents. Ce qui n'empêche pas, bien souvent, une méfiance réciproque avec les acteurs publics locaux, élus ou services instructeurs des communes. Alors que les grands groupes de promotion ont intégré dans leurs pratiques les nécessaires négociations autour de l'approbation de leurs permis (certains organisant même des réunions avec les riverains pour présenter leur projet), les petits promoteurs rechignent beaucoup plus à dialoguer avec les services instructeurs en amont des permis.

Certains agissent même à la limite de la légalité : les contournements ou les distorsions des règles locales d'urbanisme sont plus fréquentes que pour les grands promoteurs qui soignent leur réputation nationale ou régionale, et particulièrement chez les promoteurs occasionnels et les marchands de bien, même si les illégalités ne sont pas nécessairement de grande ampleur. On rencontre ainsi parfois des cas de non respect des permis accordés, de non respect des règles d'affichage de permis, de transformation de logements sans autorisation, ➔

→ etc. Les contournements des règles d'urbanisme (sujet peu étudié et peu débattu publiquement en France) seraient-ils plus fréquents qu'on ne pourrait le penser ?

### Redécouvrir l'urbanisme ordinaire

Les petits opérateurs présentent une diversité de profils et de rationalités d'action, et donnent à voir des pratiques de promotion sensiblement différentes de celles mieux connues des grands opérateurs. Notre enquête montre qu'ils jouent un rôle important dans la transformation de certains espaces, ceux de la ville « ordinaire », en dehors des projets d'aménagement portés par les collectivités. S'ils ne semblent pas être les plus actifs en termes de nombres de logements produits, ils y contribuent néanmoins de manière notable.

Par ailleurs, les opérations des majors de la promotion sont relativement ciblées, autant d'un point de vue territorial qu'en termes de segments de marché. Les petits opérateurs trouvent donc parfois peu de concurrence sur certains quartiers situés en dehors des centres communaux et des grands axes de communication, ou encore pour des produits à destination de populations moins solvables.

Ces résultats donnent également à réfléchir sur les rationalités des propriétaires individuels : on voit que chez certains d'entre eux, le poids des logiques d'investissement est tel qu'ils sont à la limite de la professionnalisation. Les transformations immobilières et foncières sont alors pour eux une source notable de revenus, quand ce n'est pas la principale. Autrement dit, l'économie du foncier et de l'immobilier n'est pas réservée aux grands groupes internationalisés.



© Joël Idt

La position des acteurs publics face à ces acteurs, entre ignorance et méfiance, est révélatrice des difficultés qu'ils rencontrent à appréhender l'urbanisme « ordinaire », à réguler la production urbaine en dehors des espaces centraux, et à agir dans ces

contextes où les transformations relèvent avant tout de l'agrégation de multiples décisions individuelles plus que de projets coordonnés. L'action publique urbaine sur la ville ordinaire reste à inventer. ■

### Bibliographie

- Barthel P.-A. & Debré C., 2010, « Dans la « cuisine » de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises », *Espaces et sociétés* 2010/1 (n° 140-141), pp. 75-91.
- Callen D., 2014, « Des « nouveaux villages » aux « maisons en village »... Formes et localisation des ensembles pavillonnaires franciliens », *L'Espace géographique*, 2014/2 (tome 43), pp. 115-133.
- Castel J.-C., 2007, « De l'étalement urbain à l'émiettement urbain. Deux-tiers des maisons construits en diffus », les *Annales de la recherche urbaine*, vol. 102, n° 1, pp. 88-96.
- Fédération des promoteurs immobiliers de France, 2010, « Enquête promoteurs immobiliers 2010 », Observatoire de la promotion immobilière, FPI, Paris.
- Idt J., Pellegrino M. & Baudry S., 2016, « Les acteurs publics face à la densification spontanée : une comparaison franco-italienne », rapport final de recherche, PUCA-MEEM/MLHD, Paris La Défense.
- Lorrain D., 2002, « Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures », *Entreprises et histoire*, n° 50, numéro spécial : « Les grands groupes et la ville », pp. 7-31.
- Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, 2015, « Convention collective nationale promotion immobilière », IDCC : 1512., ministère du Travail, Paris.
- Menez F., 2006, « Le territoire au cœur des rapports publics privés : la cité internationale de Lyon », *Géocarrefour*, vol. 81/2 | 2006.
- Orf, 2011, « Bilan de la 20<sup>e</sup> enquête ZAC : situation au 1<sup>er</sup> janvier 2010 », *La note de l'observatoire régional du foncier*, août 2011, n° 7.
- Pollard J., 2011, « Les groupes d'intérêt vus du local. Les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France », *Revue française de Science politique* 2011/4, (vol. 61), pp. 681-705.
- Pollard J., 2007, « Les grands promoteurs immobiliers français », *Flux* 2007/3 (n° 69), pp. 94-108.
- Raimbault N., 2014, « Gouverner le développement logistique de la métropole : périurbanisation, planification et compétition métropolitaine, le cas du bassin parisien et éclairages étrangers », thèse de doctorat, université Paris-Est, Champs-sur-Marne.
- Verhage R., 2009, « La coproduction public/privé des projets urbains », in Boino P. (dir.), *Lyon : la production de la ville*, Marseille, éd. parenthèses.