



HAL
open science

Le développement de la propriété immobilière dans les villes de Russie

Marc Bonneville

► **To cite this version:**

Marc Bonneville. Le développement de la propriété immobilière dans les villes de Russie: Cahiers du CEFRES N° 11f, Anciens et nouveaux propriétaires. Cahiers du CEFRES, 1997, Anciens et nouveaux propriétaires, 11f., pp.15. halshs-01165532

HAL Id: halshs-01165532

<https://shs.hal.science/halshs-01165532>

Submitted on 19 Jun 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cahiers du CEFRES

N° 11f, Anciens et nouveaux propriétaires
Anne Olivier (Ed.)

Marc BONNEVILLE

Le développement de la propriété immobilière dans les villes de Russie

Référence électronique / electronic reference :

Marc Bonneville, « Le développement de la propriété immobilière dans les villes de Russie », Cahiers du CEFRES. N° 11f, Anciens et nouveaux propriétaires (ed. Anne Olivier).

Mis en ligne en janvier 2012 / published on : january 2012

URL : http://www.cefres.cz/pdf/c11f/bonneville_1997_propriete_immobiliere_russie.pdf

Editeur / publisher : CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE

<http://www.cefres.cz>

Ce document a été généré par l'éditeur.

© CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE



Le développement de la propriété immobilière dans les villes de Russie

Marc Bonneville

La question de la propriété immobilière apparaît à bien des égards en Russie comme un enjeu crucial de la transition du système soviétique vers une économie de type libéral. Elle se présente toutefois dans des conditions très différentes de celles des autres pays ex-socialistes, dans la mesure où il ne s'agit pas de la rétablir ou de restaurer des droits anciens, ou de renouer avec un passé d'avant 1945. La propriété immobilière, qui n'a existé que de façon très modeste avant la période soviétique et surtout dans les villes, est ici pratiquement à créer de toutes pièces, au moins dans la conception qui est celle des pays occidentaux. Il convient de rappeler en effet que, même après les réformes entreprises par le ministre Stolypin au début du XX^e siècle, seulement 20 à 30% des paysans étaient propriétaires de leurs terres et que la propriété des bâtiments était le plus souvent distincte de celle des terrains. Ceux-ci appartenaient généralement à l'Etat ou restaient en propriété communautaire. Ainsi le terme de propriété et les droits qui y étaient attachés n'avaient-ils pas la même signification ou la même portée que dans le droit français. En confisquant l'essentiel de la propriété privée, le régime soviétique s'est d'une certaine façon inscrit en continuité avec cette situation, tout en la durcissant, en ne laissant qu'un droit d'usage - souvent accordé à vie - de la propriété immobilière et en se réservant la propriété formelle des terrains et de la majorité des immeubles.

L'introduction d'une propriété immobilière dont les attributs se rapprochent de celles des pays occidentaux constitue une évolution considérable dans un pays qui n'a pas de tradition en ce domaine. Mais cette évolution procède par étapes et de façon incomplète : ainsi, alors qu'une large fraction des entreprises et des commerces a été privatisée depuis 1990, la privatisation des terres agricoles et urbaines a sans cesse été différée. Elle se heurte en effet à une forte opposition populaire qui s'exprime à travers les votes en faveur des partis politiques hostiles à cette mesure (parti agrarien, parti communiste ou partis nationalistes). En revanche, la privatisation des logements et des bâtiments des entreprises a été largement engagée, en particulier dans les grandes villes. Elle procède d'abord d'un choix idéologique et politique en faveur de l'économie de marché, mais aussi de l'incapacité de l'Etat et des municipalités à assurer aussi bien la construction immobilière que l'entretien et le fonctionnement de l'énorme parc immobilier dont ils avaient la charge. Mais sur ce sujet, comme sur bien d'autres en Russie, la complexité des questions, les enjeux économiques et sociaux qui s'y rapportent, ajoutés à l'inertie du système ancien et aux fortes oppositions, ont singulièrement ralenti la mise en place des réformes proposées. L'abondance de ces dispositions, souvent contradictoires, souligne à la fois les difficultés d'évolution de l'ancien système et d'application des nouvelles mesures. Ainsi, dans le seul domaine de l'habitat, pas moins de 40 lois ou décrets ont été adoptés par le parlement ou le gouvernement entre 1991 et 1993. Dans ce contexte ont prévalu demi-réformes et demi-mesures, les processus de privatisation demeurant incomplets et ambigus. L'Etat et les municipalités demeurent les principaux propriétaires fonciers et immobiliers puisque, dans la majorité des cas, les propriétaires de bâtiments privatisés ne sont que locataires des terrains encore publics, ce qui constitue une importante limite au droit de propriété. Cette situation freine considérablement l'essor des projets et des investissements immobiliers d'initiative privée, alors même que les acteurs publics n'ont plus les capacités financières de les assurer, ainsi que la mise en place d'un véritable marché immobilier. Elle a également conduit à instaurer des rapports très particuliers de partenariat ou de négociation entre acteurs publics et privés dans les projets immobiliers et dans la gestion du parc immobilier.

1. L'HERITAGE SOCIALISTE

On sait que depuis 1917 l'ensemble des terrains appartenait à l'Etat fédéral, les municipalités et les entreprises publiques n'ayant que des droits d'usage et de gestion. Les droits d'occupation pour des constructions étaient accordés par l'Etat, généralement sans loyer, mais soumis au paiement d'une taxe. Dans le cas des entreprises ou des administrations publiques, celles-ci recevaient des ministères compétents un droit de "management", qui leur donnait en fait des droits d'usage des propriétés, en échange d'un prélèvement fait sur leur chiffre d'affaires. Elles n'avaient en revanche pas la possibilité de céder leurs droits à une autre entreprise, à une administration ou à une coopérative, car cette prérogative était réservée aux ministères, dont les pouvoirs étaient omnipotents. Elles pouvaient cependant les louer, sous certaines conditions, pour une durée de cinq ans .

Pour ce qui concerne l'habitat, la constitution de 1977 avait confirmé l'existence de la propriété individuelle avec la possibilité de la vendre ou de la louer. Il s'agissait en fait de maisons particulières, surtout représentées dans les campagnes et les petites villes (15% des habitations), mais très peu à Moscou et Saint-Pétersbourg (1%). De fait, si la propriété individuelle était reconnue, ce sont les possibilités d'y accéder qui étaient extrêmement limitées, et le statut de propriété restait ambigu puisque l'Etat conservait formellement la propriété du terrain, même si certaines municipalités ou entreprises acceptaient de louer des lots individuels destinés à accueillir des constructions précaires pour l'été et même des habitations principales pour une durée temporaire non précisée.

Cette particularité du droit russe distinguant la propriété des bâtiments et celle des terrains, héritée du régime tsariste et renforcée par la période soviétique, perdure aujourd'hui, ce qui donne à la propriété immobilière un contenu très différent de celui qu'il a dans les pays occidentaux. Ainsi les privatisations des immeubles et des terrains sont-elles toujours distinctes et traitées selon des registres de propriété séparés, et la seconde est toujours concédée de façon parcimonieuse. La grande majorité des résidents avaient donc un statut de locataire, surtout dans les villes. Les immeubles d'habitation appartenaient pour 67,7% à l'Etat (dont 26,7% aux gouvernements locaux et 41% aux entreprises d'Etat). Les logements privés représentaient 28,2% du stock immobilier (essentiellement dans les campagnes et les petites villes), alors que la formule des logements coopératifs était beaucoup moins développée que dans les autres pays de l'Est (4% des logements). L'obtention d'un logement nécessitait celle d'un permis de résidence (*propiska*) dans la commune et l'inscription sur une liste d'attente établie selon des critères d'urgence ou en fonction de priorités pas toujours claires. En raison de la forte pénurie, la durée de l'attente pouvait atteindre dix années dans les grandes villes et les superficies étaient réduites à 9 m² par personne. En revanche, l'attribution des logements était faite à vie et leur occupation était quasiment gratuite puisque les frais de loyer et de charges n'excédaient pas, en moyenne, 2% des revenus des ménages. Ainsi, la distinction entre les droits des propriétaires et des locataires à vie n'avait guère de sens pour les occupants des immeubles.

A l'intérieur de l'URSS, les grandes villes présentaient des situations particulières : Moscou et Leningrad constituaient des entités ayant le rang de Région et donc dotées d'une certaine autonomie. Par ailleurs, la pénurie de logements y était beaucoup plus accusée que dans les autres villes en raison d'une forte croissance démographique. Leningrad comptait ainsi 2,7 millions d'habitants en 1917, mais 5 millions en 1990 et 6,7 dans les limites de sa région urbaine. Malgré le développement de l'urbanisation périphérique entre 1950 et 1990, le parc immobilier édifié avant 1917 représentait encore en 1990 16% des logements de la ville et logeait encore 22% de la population. Dans un état d'extrême vétusté, il était particulièrement surpeuplé et concentrait la majeure partie des appartements communautaires habités par plusieurs ménages. Saint-Pétersbourg était la ville où cette forme d'habitation était la plus importante : ce type d'appartements représentait en effet 15,5% du total des logements, mais accueillait 30% de la population, et leur importance était beaucoup plus élevée dans le centre historique (de 40 à 60% selon les arrondissements).

2. LES PROCESSUS DE PRIVATISATION DES IMMEUBLES

A la suite du décret du 27 décembre 1991, la majorité des terrains et des immeubles qui appartenaient à l'Etat et à ses entreprises ont été remis essentiellement aux municipalités ou aux régions (oblasts) pour ceux qui accueillent les services scolaires, sociaux ou administratifs. Ainsi, à Saint-Petersbourg, la municipalité détenait en 1991 69,6% du parc immobilier, l'Etat 14,9% et les entreprises publiques 10%. 73% des immeubles résidentiels ont été transférés à la ville, celle-ci s'étant vu en outre attribuer la gestion des logements appartenant aux entreprises publiques, soit 11,7% du parc. Ainsi la municipalisation des propriétés publiques a précédé le processus actuel de privatisation et seuls le secteur coopératif (14%) et les maisons individuelles privées (1,3%) ont échappé au monopole municipal.

La privatisation des biens municipaux ou d'Etat a été engagée immédiatement après la municipalisation, mais en maintenant, à de rares exceptions près, l'ancienne distinction entre propriété immobilière et foncière. En effet, alors que la privatisation des logements, des immeubles et des entreprises est bien avancée, celle des terrains n'est toujours que parcimonieusement autorisée puisque réservée à certaines entreprises et dans certains cas à la construction de maisons individuelles.

2.1 La privatisation des logements au bénéfice de leurs occupants

Cette privatisation a été fortement encouragée par les pouvoirs fédéraux et municipaux pour donner satisfaction aux occupants de logements, mais aussi pour mettre à leur charge l'entretien du parc résidentiel qu'ils n'ont pas les moyens de financer. Le principe prévu par la loi du 4 juillet 1994 est celui du transfert gratuit des logements qui appartiennent soit à l'Etat, soit aux municipalités ou aux entreprises publiques, au bénéfice des personnes qui les occupent et souhaitent en obtenir la propriété. Les régions et les municipalités ont en fait la possibilité de moduler ces dispositions et d'exclure de la privatisation certains immeubles, par exemple ceux qui abritent une proportion élevée de logements communautaires ou qui font l'objet de travaux de réhabilitation. Dans un premier temps (1991-1992) chaque ménage avait droit à l'obtention gratuite de 18 m² par personne, augmentés de 12 à 15 m², la superficie excédentaire devant être acquise contre paiement. Cette obligation a été supprimée en 1992 pour accélérer la privatisation. En 1995, la proportion des appartements privés ou ayant été privatisés était estimée à 50% pour l'ensemble de la Russie¹. Compte tenu du fait que les logements privés ne représentaient en 1990 que 28% du stock résidentiel, ce sont au moins 22% des logements qui ont été privatisés pour l'ensemble du pays. Mais le processus a été beaucoup plus important dans les villes : ainsi à Saint-Petersbourg, la propriété des logements est-elle passée de 15% (en incluant le secteur coopératif) à plus de 50% entre 1990 et 1995, ce qui représente un transfert de propriété considérable. Dans ce processus, les parties collectives des immeubles sont restées publiques, sauf lorsque l'ensemble des logements ont été privatisés, et le terrain est en tout état de cause demeuré propriété de la ville.

Le cas des appartements communautaires s'est avéré plus difficile à régler. Leur privatisation n'est possible que lorsque tous les ménages occupants sont d'accord pour le faire. Dans ce cas, il faut diviser ces logements en autant d'unités indépendantes ou laisser le logement à un seul des ménages occupants, qui doit dédommager les autres. On constate ainsi à Saint-Petersbourg un large mouvement de rachat des parts des ayants droit par des agents immobiliers qui acquièrent les pièces une par une à des prix modiques après avoir fait des propositions de relogement aux habitants. Ils revendent ensuite les appartements au prix du marché en réalisant une belle plus-value. Une forte pression spéculative s'exerce sur ces grands appartements, et l'on estime que leur part au centre-ville serait passée de 47% à 25% entre 1990 et 1995.

Après la privatisation, les propriétaires doivent supporter les charges et les travaux afférents à leur logement ainsi qu'aux parties communes, dont ils deviennent copropriétaires. Cependant, si la formule de la copropriété a bien été instaurée par un décret présidentiel de septembre 1993, elle n'est toujours pas réellement appliquée. Elle serait d'ailleurs difficile à mettre en oeuvre car peuvent

¹ D'après D. G. Khodzhaiev, responsable du Département de la politique du logement du ministère de la Construction russe, dans B. RENAUD, "Russia, Housing Reform and Privatization : Strategy and Transition Issues", Rapport de la Banque Mondiale n° 14929-RU, 1995

coexister à l'intérieur des immeubles aussi bien des logements privés, privatisés que municipaux. On constate en fait que, quelle que soit la part de logements privatisés à ce jour, l'entretien demeure le plus souvent assuré par les entreprises publiques, à la fois parce que les entreprises privées susceptibles de prendre le relais sont peu nombreuses et parce qu'une part importante des logements de chaque immeuble n'a pas été privatisée².

La coprésence dans un même immeuble de logements privés et publics introduit cependant des disparités considérables. Ainsi les loyers des logements municipaux restent très modiques, même s'ils ont augmenté de 243% de 1992 à 1995 : pour un logement de 50 m² par exemple, ils sont environ de 3,6 \$ par mois, plus 6,8 \$ pour les charges. En comparaison, les loyers des logements privés sont en moyenne 70 fois plus élevés, d'après les valeurs du marché estimées par la municipalité.

Prix du loyer et des charges (\$ US) d'un logement municipal de 50 m² comparés aux valeurs estimées à leur coût réel par la municipalité en 1995

	Prix payé	Prix estimé	Coefficient multiplicateur
Loyer montant mensuel	3,57	250	69
Total charges	6,82	14	2,14
Total	10,39	264	25

(Logement de 3 pièces occupé par deux personnes. Source : enquêtes personnelles)

Par ailleurs, les occupants des logements, qu'ils soient locataires ou propriétaires, paient toujours les mêmes sommes mensuelles à la ville. Pour les premiers, il s'agit des montants des loyers et des charges et pour les seconds simplement des charges ! Cette façon de procéder est pour le moins aberrante par rapport au statut de propriétaire, alors que ceux-ci doivent assumer les réparations qui concernent leur logement. Les propriétaires doivent en outre acquitter des taxes immobilières que ne supportent pas les locataires. Dans ces conditions, les occupants qui ont reçu un droit de propriété n'en voient pas très clairement les avantages puisque leur nouvelle situation financière est paradoxalement devenue moins favorable que celle des locataires. En effet, aussi longtemps que perdure le système locatif du logement public qui permet aux occupants de rester dans les lieux toute leur vie et dont les loyers sont très modestes (même si la municipalité a annoncé qu'elle entend les aligner sur ceux du marché dans un délai de cinq ans), les ménages n'ont pas d'avantage financier décisif à devenir propriétaire et certains souhaitent même restituer leur logement à la municipalité ! De fait, les avantages de la propriété ne sont réels que si l'on considère la valeur marchande des logements, qui permet d'avoir un capital à l'abri de l'inflation ou lorsque les propriétaires décident de les vendre.

Cette privatisation a eu pour premier effet de figer l'occupation du parc résidentiel au bénéfice des occupants en place et de leur attribuer un capital appréciable par rapport à ceux qui étaient en attente d'un logement (les jeunes, les immigrants, ceux qui souhaitent quitter les appartements communautaires). Elle a aussi eu pour effet indirect de constituer un marché immobilier de seconde main où les prix de vente ont augmenté très rapidement. En 1995, la moyenne se situait à environ 550 \$/m², alors que le salaire mensuel moyen était de 136 \$, avec des valeurs dépassant 1200 \$ pour les logements les plus confortables et les mieux situés. Cette augmentation des prix a amorcé une recomposition socio-résidentielle dont les effets sont clairement ségrégatifs.

2.2 La privatisation des immeubles dans la production immobilière

La municipalité et les entreprises publiques n'ont plus le monopole de la construction depuis que l'évolution de la législation a permis à des investisseurs privés d'intervenir dans ce champ. Cette situation nouvelle correspond à la volonté du pouvoir politique de favoriser l'initiative privée, afin qu'elle assure une partie de la production immobilière, en particulier dans les grandes villes où la présence des investisseurs est particulièrement forte. Elle s'explique aussi par la forte diminution des

² D'après B. RENAUD, (1995) déjà cité, devant cette difficulté, la municipalité de Moscou n'adopte la formule de la copropriété que lorsque plus de 50% des logements d'un même immeuble ont été privatisés.

capacités de financement publiques, qui implique nécessairement d'autoriser la concession d'immeubles et de terrains publics à des acteurs privés. Cependant, la législation fédérale a maintenu beaucoup de restrictions et la privatisation de ces biens, freinée par certaines attitudes de réticence, n'a été engagée qu'avec beaucoup de lenteur, même si la situation est beaucoup plus avancée à Moscou et dans le cas de Saint-Petersbourg que l'on traitera ci-après.

Pour les propriétés publiques, qui représentaient jusqu'en 1994 la quasi-totalité des biens potentiellement disponibles, le principe retenu consiste à céder à un promoteur les terrains à construire ou les immeubles à reconstruire par un bail à moyen ou à long terme d'une durée fixée le plus souvent à 49 ans ou parfois indéterminée. La cession des terrains en pleine propriété, toujours formellement interdite, reste exceptionnelle et ne concerne que quelques rares lotissements de maisons individuelles. Le coût d'attribution du bail est en fait assez proche du coût estimé du terrain et dépend des possibilités de construction; il est aussi négocié en fonction des obligations imposées au promoteur. Les modalités d'attribution sont diverses, mais toujours contraignantes et fortement encadrées par la municipalité. Il existe une première procédure dans laquelle la municipalité établit une liste d'immeubles ou de terrains à céder avec des conditions de construction à respecter. Ces biens sont soit mis aux enchères, soit proposés sous la forme d'appels d'offres, puis attribués au plus offrant. Cette formule ne fonctionne efficacement que pour les biens les plus intéressants ou s'il existe une forte demande des investisseurs, si bien que la municipalité a souvent été obligée de rabaisser ses conditions. Dans la majorité des cas, les promoteurs préfèrent recourir à une autre formule, qui est celle de la concession dite de gré à gré. Dans ce cas, le terrain ou l'immeuble sont proposés soit par la municipalité, soit par le promoteur qui espère en obtenir la cession. Les deux parties établissent un accord portant sur le prix, le programme et les conditions d'un projet immobilier. Mais, quelle que soit la procédure utilisée, les possibilités d'attribution sont régulées par le monopole de la municipalité et par les contraintes qu'elle impose. Pour répondre à ces griefs et détendre le marché, la municipalité de Saint-Petersbourg envisage de proposer des sites préparés pour le développement de projets immobiliers essentiellement dans les secteurs périphériques. Elle estime par ailleurs qu'il existe environ 4 millions de m² de terrains prêt à construire sur son territoire, dont 2 millions font l'objet de projets en cours ou en préparation. Mais il faut aussi prendre en compte, depuis 1994, le développement de ce qu'on appelle le marché "secondaire" sur lequel les promoteurs peuvent acquérir des immeubles issus de la privatisation et appartenant à des acteurs privés. Ces biens sont toutefois encore peu nombreux et leurs prix sont généralement élevés; leur utilisation reste en outre soumise à l'obtention d'un permis de construire qui comporte pas moins de 20 autorisations relevant de divers services municipaux.

Quelle que soit la formule ayant permis d'obtenir un terrain à construire ou un immeuble à reconstruire, le promoteur n'a en fait acquis qu'un droit d'usage pour une durée de 49 ans. Parmi les nombreuses contraintes qui lui sont imposées et qui entrent dans les coûts de revient des constructions figurent notamment :

- le paiement d'un loyer annuel pour l'occupation du terrain, ce paiement étant en fait supporté par les futurs acquéreurs des locaux. Le montant de ce loyer défini selon les valeurs foncières du plan de zonage est cependant assez modeste, de 0,2 à 4 \$/m²

- diverses participations financières pour le développement ou la rénovation des équipements, des réseaux et des infrastructures. En 1994, les règlements municipaux fixaient leur montant à un niveau extrêmement élevé, évalué à 86% du coût des constructions. Ce montant, qui a été ramené entre 50 et 70% en 1995, fait l'objet d'après négociations avec la ville et les services des arrondissements. Dans certaines opérations, ce prélèvement a pu être négocié à un taux plus modeste de 10% en échange de compensations

- l'attribution gratuite à la municipalité de 30% des logements qui entreront dans le parc public. Il s'agit là en effet d'un élément important des contrats de vente ou de location des immeubles et des terrains qui fait aussi l'objet de transactions, mais qui est assez rigoureusement appliqué.

Dans la pratique, les négociations avec la municipalité portent globalement sur l'ensemble de ces contraintes et sur le prix de cession. Celui-ci est plus élevé si les participations au financement des équipements sont moins importantes ou si le nombre de logements rétrocédés est moindre; de même, des compensations entre ces deux contributions sont souvent pratiquées. L'ensemble de ces contributions renchérit de façon considérable les coûts des constructions et freinent leur développement. La position des promoteurs n'est guère confortable, car la municipalité est en position

de force pour dicter ses règles et accorder les autorisations de construire et parce qu'elle avait jusqu'ici un quasi-monopole des terrains. Si le développement de la propriété privée est de nature à élargir l'offre foncière, il ne supprime pas toutes les redevances, en particulier celles demandées pour l'équipement des terrains. Cependant, les services municipaux affirment que les loyers et les versements prévus par les contrats ne sont souvent pas ou très inégalement payés par les promoteurs et que ceux-ci ne sont que rarement sanctionnés.

Par ailleurs, la municipalité, souvent accusée d'entretenir la pénurie et de racketter les promoteurs, est obligée d'abaisser ses exigences pour stimuler le développement de l'activité immobilière privée, aussi bien pour les bureaux et les commerces que pour l'habitat. Il faut rappeler qu'au cours de la période 1970-1990 la production de logements, en quasi-totalité financée par des crédits publics, atteignait en moyenne 40 000 unités par an, même si elle n'était pas parvenue à résorber la forte pénurie. Or la diminution des financements publics a fait chuter ce volume à 14 500 logements par an entre 1990 et 1994, la moitié étant construite grâce à des financements privés, même si l'année 1995 a enregistré une légère progression (19 000 unités) due essentiellement aux opérations privées. Dans les conditions actuelles, l'augmentation de la production ne peut venir que du développement de la promotion privée financée par des investisseurs ou par la mobilisation de l'épargne des candidats à l'accession à la propriété. Si cette relance peut être favorisée par un abaissement des charges qui pèsent sur la construction, elle est concurrencée par le marché immobilier d'occasion, dont les prix sont moins élevés. Le marché est donc peu solvable et reste étroit, comme le montrent les difficultés de commercialisation de certains immeubles neufs.

2.3 La privatisation des immeubles dans les dispositifs de réhabilitation immobilière

La question de la réhabilitation des immeubles anciens édifiés avant 1917 est fondamentale dans une ville comme Saint-Petersbourg, où ils constituent l'essentiel du parc immobilier des 5 arrondissements centraux et logent encore près d'un million d'habitants. Ce patrimoine architectural de grande valeur est en mauvais état, car il n'a fait l'objet que de très faibles investissements depuis 1917. Cependant, la ville étant incapable d'assurer seule cet effort en raison de l'indigence de ses finances, la politique adoptée depuis 1990 consiste à céder les immeubles à des investisseurs privés en échange de la réalisation des travaux nécessaires et d'avantages négociés.

Dans ce système de troc, les procédures appliquées sont très proches de celles utilisées pour la construction neuve, puisqu'elles privilégient les mises aux enchères ou les appels d'offre, d'immeubles à réhabiliter figurant sur une liste établie par la mairie. Le programme de réhabilitation est établi par la mairie et les enchères déterminent le prix à payer. Comme dans le cas des projets de construction, le promoteur doit payer pour obtenir la concession de l'immeuble, dont il n'obtient la propriété que pour la durée du bail, le plus souvent pour 49 années. Mais cette façon d'opérer n'a pas eu le succès escompté puisque quelques dizaines d'immeubles seulement ont été attribués ainsi, généralement ceux qui présentaient le plus grand intérêt. Les investisseurs utilisent plutôt la procédure de cession de gré à gré d'immeubles inscrits sur les listes ou qu'ils proposent eux-mêmes. Dans ce cas, le programme de travaux, le prix et les conditions font l'objet de négociations. Mais dans tous les cas de nombreuses contraintes sont imposées :

- le paiement d'un loyer annuel pour l'occupation du terrain dont les futurs acquéreurs des locaux supporteront la charge
- le relogement des habitants des immeubles ou une participation financière qui leur sera versée ou qui reviendra à la municipalité si celle-ci s'en est chargée. Il s'agit en fait de la charge la plus importante, car le relogement est de plus en plus coûteux : il peut en effet exiger l'acquisition par le promoteur de logements dits de compensation ou de droits de réservation qui sont élevés
- l'attribution gratuite de 30% des logements réhabilités à la municipalité qui resteront dans le parc public est un autre élément important des contrats de concession destiné à conserver la mixité des populations
- le respect des caractères historiques des immeubles qui imposent des travaux coûteux.

Comme pour les constructions neuves, les négociations avec la municipalité portent globalement sur l'ensemble des contraintes et du prix de cession. Celui-ci dépend de la qualité de l'immeuble et de sa situation, mais aussi de sa destination, puisque les immeubles réhabilités à usage de bureaux sont cédés à des prix supérieurs. Il est également plus élevé quand le promoteur ne désire pas, comme c'est de plus en plus fréquent, restituer une partie des logements à la mairie ou n'assure pas lui-même le relogement. Ces contributions grèvent lourdement les coûts de la réhabilitation. Ceux-ci sont compris entre 400 et 900 \$/m², selon l'importance et la nature des travaux, alors que ceux de la construction neuve se situent entre 400 et 600 \$, tandis que les prix de vente varient en moyenne entre 500 et 900 \$/m². Dans ces conditions, les promoteurs privilégient les opérations de prestige, qui sont les plus rentables, en particulier dans les quartiers les plus recherchés, et qui ne sont accessibles qu'à une minorité aisée ou à des acquéreurs étrangers. Ils préfèrent pour les mêmes raisons convertir les appartements en bureaux qui peuvent être loués à des sociétés étrangères ou russes à des tarifs exorbitants qui atteignent jusqu'à 1 000 \$/m² par an. La réhabilitation privée présente ainsi un caractère très spéculatif qui évince les populations modestes du centre, en particulier dans des logements communautaires qui sont devenus la cible des promoteurs et des agences immobilières.

Cette évolution paraît inéluctable, car la municipalité n'est plus capable d'assurer elle-même comme par le passé la réhabilitation des immeubles. En effet, si la réhabilitation sur fonds publics avait permis de traiter en moyenne 3 000 logements par an au cours des années 1975-1985, ce chiffre s'est progressivement réduit, passant de 1 300 en 1992 à 960 en 1995. Inversement, la part de la réhabilitation privée s'est considérablement accrue, même s'il est difficile de distinguer les opérations effectivement réalisées de celles qui sont en projet. Sans prendre en compte les travaux réalisés par les particuliers, on peut l'évaluer à environ 3 200 logements pour l'année 1995, soit 3 fois plus que les réalisations publiques, auxquels il faut ajouter une surface correspondant à 1 200 logements convertis en bureaux ou en commerces. Cette tendance devrait se poursuivre à l'avenir avec l'accentuation de la revalorisation des quartiers historiques. Mais, comme pour la construction de logements, la municipalité conserve une position de monopole, car c'est elle qui décide de l'attribution des immeubles et qui dicte ses conditions. Elle conserve la propriété des terrains et demeure aussi présente dans les immeubles réhabilités lorsqu'elle obtient la restitution d'un certain nombre de logements ou parce qu'elle impose souvent un actionnaire important des sociétés qui réhabilitent les bureaux.

2.4 La privatisation des entreprises

La privatisation des entreprises a également un impact direct et très important sur la privatisation de la propriété immobilière. Cette réforme majeure pour opérer la transition vers une économie de marché a été vigoureusement conduite entre 1991 et 1995, puisqu'on estime que 81% des entreprises de toutes natures, y compris les commerces, sont passées sous statut privé³. Mais ce sont essentiellement les appareils et les fonctions de production qui ont été privatisés. Un rapport de la Banque Mondiale⁴ estimait en effet que, pour l'ensemble du pays, 5% seulement des biens immobiliers des entreprises avaient été privatisés à la date de 1995. Ce pourcentage est cependant beaucoup plus élevé dans les grandes villes, et en particulier à Moscou et à Saint-Pétersbourg, où les enjeux de la propriété immobilière sont plus importants.

La privatisation des entreprises, qui touche aussi bien les petits commerces que les grands complexes industriels, est une affaire très compliquée, d'autant qu'elle intervient dans un contexte de crise de la production et de désindustrialisation. La loi du 3 juillet 1991, complétée par de nombreux décrets pris entre 1992 et 1995, a prévu des modalités et des statuts différents qui tiennent compte également de la taille des entreprises⁵. Le principe retenu consiste à vendre les entreprises, soit aux enchères, soit par appel d'offres, à partir d'un prix estimé par le Comité de la propriété de l'Etat. Plusieurs régimes continuent de coexister, car les entreprises peuvent opter pour des statuts juridiques différents. La privatisation a en effet tenté de favoriser le rachat des entreprises par les

³ D'après CENTRE LEONTIEF (1995) *The Socio-economic Situation in St. Petersburg. A General Overview*, Papers n°13/15.

⁴ D'après HARDING, A.: *Commercial Real Estate Market : Development in Russia*, CFS Discussion Paper, Series, n°109, The World Bank, 1995.

⁵ D'après CENTRE LEONTIEF, (1992) *St. Petersburg Report, Documents and Commentaries for Business*.

salariés en leur offrant des conditions privilégiées. Ceux-ci peuvent ainsi recevoir gratuitement de 25 à 30% des actions de l'entreprise, bénéficier d'un rabais de 30% pour l'achat de 10% supplémentaires, et avoir accès à un crédit de trois ans pour acquérir le solde des actions. L'acquisition par les salariés suppose qu'une majorité d'entre eux accepte le projet et qu'au moins 33% s'engagent à être actionnaires de la nouvelle société privée. S'ils souhaitent conserver le contrôle de l'entreprise, ils doivent investir leur épargne pour participer à la mise aux enchères ou à l'appel d'offres portant sur les actions restantes et accepter d'assumer les risques inhérents à la vie d'une entreprise privée. Pour les entreprises de plus de 1 000 salariés ou dont les actifs sont supérieurs à 50 millions de roubles, le processus passe obligatoirement par la constitution d'une association des salariés, qui devient une société par actions dénommée "Joint Stock Company" (JSC). Par ailleurs, si les dirigeants d'une entreprise se constituent en société, celle-ci peut participer à l'appel d'offres la concernant dans des conditions très privilégiées : si leur projet l'emporte, ils n'auront en effet à payer que 30% du prix, assorti d'une réduction de 25 à 30% et d'un délai de paiement de trois ans.

Les effets de ce processus de privatisation sont très divers, selon la taille des entreprises et leur nature. Dans la situation actuelle, on distingue les statuts suivants :

- des entreprises restées sous statut public sous le régime ancien de "la gestion économique" hérité de la période socialiste

- des entreprises entièrement privées acquises aux enchères par des investisseurs privés. Les capitaux sont russes ou étrangers et dans un certain nombre de cas les deux catégories sont associées sous forme de joint-venture

- des entreprises relevant de l'économie mixte, avec participation minoritaire des salariés, généralement réduite à la part d'actions gratuites (soit 25%), et majoritaire de l'Etat ou de la municipalité (75%). Ces cas, encore nombreux, correspondent aux situations où il n'y a pas eu procédure d'enchères ou à celles où cette procédure a été infructueuse. Ces sociétés (en particulier les JSC) sont qualifiées de "fermées", car la majorités de leurs actions ne sont pas accessibles sur le marché financier

- des entreprises en JSC dites "ouvertes". Ce sont celles qui ont été privatisées par enchères ou appel d'offres et où le capital public est inférieur à 50%. La partie privatisée appartient soit aux salariés ou aux anciens dirigeants organisés en sociétés, soit à des investisseurs privés ou à des actionnaires privés, à moins qu'elle ne soit partagée entre ces différentes catégories.

Le système de participation des salariés est plus développé dans les grandes entreprises et dans l'industrie, même s'ils n'ont pas toujours été très enthousiastes ou eu la capacité financière pour devenir actionnaires, alors que la privatisation au profit d'investisseurs après mise aux enchères a été la procédure la plus utilisée pour les commerces. La mobilisation des salariés a été plus forte lorsque les entreprises étaient en difficulté, alors que celles qui étaient en bonne santé ont attiré des investisseurs qui ont fait monter les enchères au détriment des salariés. Pour ce qui concerne la municipalité de Saint-Petersbourg, les statistiques fournies par le Centre Leontief au début de 1995 indiquaient que 5 200 entreprises avaient été privatisées et que 1 400 étaient en attente de l'être; le secteur public ne représentait plus que 16% des entreprises. Entre 1992 et 1994, sur un total de 3 800 entreprises publiques (84% d'entreprises municipales et 16% d'entreprises d'Etat), les formes de privatisation adoptées ont été les suivantes :

- 17% par transformation en JSC
- 24% par acquisition sous la forme d'appels d'offres
commerciaux ouverts aux investisseurs
- 8% par mise aux enchères
- 51% par simple acquisition du bail

A présent, 65% des commerces et des services qui relèvent de ce qu'on appelle la "petite privatisation" sont privés, 22% ont des statuts mixtes et les entreprises publiques ne représentent plus que 13% des établissements. Cette privatisation s'est faite généralement par une simple acquisition de baux commerciaux. Les entreprises de l'industrie et du bâtiment ne constituent que 31% des sociétés privatisées, mais il s'agit d'entreprises plus importantes. La formule des sociétés avec participation de salariés (JSC), que celle-ci soit majoritaire ou minoritaire, a connu une réelle faveur pour les moyennes

et grandes entreprises du secteur de la production. En janvier 1995, 862 JSC avaient été approuvées et 200 dossiers étaient en cours d'instruction. Mais cette situation n'est pas fixe, car elle évolue dans le sens d'une plus grande privatisation : l'Etat et la municipalité tendent à vendre les actions qu'elles possèdent encore dans les JSC, et il n'est pas rare que les salariés adoptent la même attitude.

La répartition des statuts de propriété des entreprises du secteur manufacturier en 1995 (d'après les données du Centre Leontief) montre l'importance des changements qui sont intervenus.

Statut de propriété	Entreprises		Emplois	
	nombre	%	Nombre	%
Fédérale	144	29 %	159 517	39 %
Municipale	4	1 %	1 048	0 %
Organisations publiques	10	2 %	4 064	0 %
Privé	210	42 %	113 343	28 %
Mixte (JSC et autres)	127	26 %	134 991	33 %
Total	495	100 %	412 963	100 %

Le fort pourcentage d'entreprises relevant de l'Etat correspond à la fraction des établissements qui n'ont pas été privatisés ou qui ne pouvaient pas l'être, comme ceux qui travaillent dans le secteur de l'armement. En revanche, les industries qui appartenaient à la ville ont presque toutes été privatisées. Celle-ci en a retiré d'importants revenus puisqu'elle a reçu 71% des fonds versés, le solde revenant à l'Etat.

2. 5 La privatisation des locaux des entreprises

Elle dépend en premier lieu de la nature de la privatisation. Celle-ci peut inclure seulement les installations de production, mais aussi les bâtiments, à condition que ceux-ci figurent dans le "livre" de compte de l'entreprise, c'est-à-dire dans son patrimoine. Si ce n'est généralement pas le cas en Russie, cette situation est cependant la plus fréquente à Saint-Pétersbourg. Elle exclut en revanche la propriété des terrains. Ainsi, selon les cas, l'entreprise devient après sa privatisation soit propriétaire des bâtiments et locataire du terrain, soit locataire des bâtiments et du terrain, avec obligation de payer un loyer à la municipalité. Mais le régime du patrimoine immobilier des entreprises est aussi lié au statut juridique qu'elles ont adopté.

- Un premier cas de figure est celui qui peut s'appliquer aux entreprises restées publiques ou en majorité publiques. Dans ce cas, elles ne possèdent qu'un droit d'usage à durée indéterminée des terrains et des immeubles, qui restent la propriété de l'Etat ou des municipalités, ceux-ci prélevant une part des profits de l'entreprise à titre de loyer. Dans le cas de Saint-Pétersbourg, les immeubles restent sous la tutelle du Comité de gestion de la propriété de la ville, qui a seul le droit de les louer ou de les vendre.

- Les entreprises qui ont été privatisées après mise aux enchères ou par le système des JSC "ouvertes" présentent un cas de figure différent, car les bâtiments ont généralement été inclus dans la privatisation. Les terrains appartiennent toujours à la municipalité ou à l'Etat, auxquels elles doivent payer un loyer. Les sociétés d'économie mixte en JSC "fermée" où l'Etat est encore actionnaire bénéficient de ce qu'on appelle un "bail marginal" dans lequel l'Etat prend à sa charge la totalité ou une partie du loyer, celui-ci étant généralement sous-évalué.

- Un troisième cas de figure est celui où les entreprises ont obtenu par appel d'offres ou par enchères un bail de longue durée pour des locaux, généralement pour une durée de quinze ans. Ce système est fréquent pour les entreprises privées nouvellement créées, en particulier pour les bureaux et les commerces. Dans ce cas, l'entreprise n'a acquis qu'un droit au bail, dont le montant est généralement équivalent à celui d'une acquisition, et elle doit en outre payer un loyer annuel. Cependant, depuis février 1994, ces entreprises ont la possibilité de transformer leur droit au bail en

un contrat de propriété en acquittant une somme égale à 2 ou 3 fois le montant du loyer, selon qu'elles sont ou non situées dans un immeuble à usage résidentiel.

- Un quatrième cas de figure est celui des entreprises qui n'ont qu'un contrat de location de courte durée auprès de bailleurs. Ceux-ci peuvent être aussi bien des sociétés ou des personnes privées que la municipalité, l'Etat ou des administrations.

D'autres éléments viennent moduler l'application de ces divers statuts, en particulier des pratiques en matière de loyers. Ceux-ci sont estimés par la municipalité sur des bases très différentes, selon la nature des activités (production, commerce, services, banques), selon également la valeur des biens déterminée par le plan de zonage et par la qualité des locaux. Réévalués depuis 1994, ils sont à peu près au niveau des prix du marché, soit, par exemple pour les bureaux, entre 150 et 500 \$/m²/an. Ces tarifs sont beaucoup plus modestes pour les activités de production et sont considérablement diminués pour les entreprises publiques ou les JSC contrôlées par les salariés des entreprises. Dans ces cas, en effet, ils sont souvent de 10 à 100 fois inférieurs aux prix du marché, car ils ne font que reconduire les loyers de l'époque socialiste et n'ont pas été suffisamment actualisés. Par ailleurs, ces loyers ne sont pas toujours exigés lorsque les entreprises connaissent des difficultés financières graves. Il s'agit là d'illustrations du maintien de deux types de pratiques et de "marchés" parallèles qui s'appliquent de façon différente aux secteurs public et privé.

D'autre part, les statuts juridiques et la durée des baux restent souvent ambigus, car le fait de ne pas avoir de droit de propriété sur les terrains constitue un aléa sur la pérennité de l'installation des entreprises. Dans le cas de Saint-Pétersbourg, la mise en place récente de procédures d'enregistrement des droits par le cadastre a cependant apporté davantage de sécurité aux propriétaires et aux locataires. Mais seules les entreprises qui ont obtenu un bail après enchères peuvent bénéficier d'une priorité pour acquérir le bien qu'elles occupent. De même, la modification de la nature de l'activité industrielle ou commerciale des biens n'est autorisée que pour les biens acquis ou loués après enchères, même si les pratiques montrent que cette contrainte est souvent contournée.

3. LES PROCESSUS DE PRIVATISATION DES TERRAINS

La privatisation des terrains est en revanche demeurée très modeste, car elle se heurte encore à de fortes oppositions, en particulier celle de la Douma de la Russie, et les moyens pour y accéder sont encore limités par de nombreuses contraintes.

3.1 La propriété foncière pour les particuliers

La loi de décembre 1992 sur les bases de la politique fédérale en matière de logement, puis la nouvelle Constitution adoptée de 1993 ont réaffirmé l'existence du droit de propriété foncière et cette reconnaissance a été confirmée par le Code civil adopté en décembre 1994. Mais ces textes constituent surtout une reconnaissance de situations acquises puisque le Code civil puis la loi sur le logement de décembre 1992 ont précisé que l'acquisition des terrains n'est possible que pour les particuliers ou à usage des particuliers, et selon les moyens prévus par les lois en matière de privatisation, qui sont très restrictives en la matière. Mais en ce domaine, comme c'est souvent le cas en Russie, les lois se sont succédé et contredites sans trancher clairement. Ainsi le Code foncier approuvé en 1991 et mis en révision en 1994 a-t-il fait l'objet de différentes versions contradictoires, et les dernières moutures élaborées en 1995 s'orientaient clairement vers un blocage : la privatisation des terres agricoles n'est pas à l'ordre du jour dans les campagnes et elle reste très strictement encadrée à la périphérie des villes.

Cependant, les régions et les villes ont souvent cédé aux pressions locales et commencé à vendre des terrains à des particuliers en contournant les lois. Dans le cas de la ville de Saint-Pétersbourg, il s'agit exclusivement de terrains situés dans les espaces périphériques et destinés à la construction de maisons individuelles. Il existe en fait deux cas de figure. Le premier concerne les propriétaires qui détenaient des terrains avant novembre 1993 et qui ont obtenu un permis de construire. Dans ce cas, ils peuvent utiliser gratuitement une superficie allant jusqu'à 1 200 m² mais doivent, le cas échéant, acquérir ou louer à long terme l'excédent de surface. Le second cas est celui où les terrains ont été acquis à la ville par un contrat de vente pour une construction, soit par des particuliers, soit dans le cadre de lotissements organisés par des promoteurs. Dans ce cas, le coût d'acquisition est fixé en

fonction du prix officiel prévu dans la zone concernée. S'y ajoutent la taxe pour la participation aux équipements, évaluée entre 50 et 80% du prix du terrain, et une taxe foncière si le prix du terrain est 5 000 fois supérieur au salaire minimum mensuel. La vente est officialisée par la délivrance d'un certificat de propriété et un enregistrement au cadastre. Si ce type de transaction reste encore limité, on estime qu'à la date de 1995 10 000 certificats de propriété foncière individuelle avaient été délivrés à Saint-Petersbourg, dont environ la moitié pour des acquisitions récentes.

3.2 L'accès à la propriété foncière pour les entreprises

Dans le cas de Saint-Petersbourg, les vastes emprises foncières occupées par les entreprises forment une ceinture autour du centre historique, ce qui donne à ces patrimoines une valeur potentielle considérable. Elles constituent un gisement foncier stratégique dans la mesure où le déclin des industries a entraîné une rétractation des surfaces réellement utilisées, posant à terme la question de leur reconversion pour des usages plus rentables. Nombre d'entreprises connaissant de grandes difficultés et s'avérant incapables de faire face aux frais d'entretien et aux taxes qui pèsent sur leurs immeubles souhaitent pouvoir vendre les terrains et les bâtiments dont elles n'ont pas l'usage. La privatisation de leurs terrains permettrait de résoudre une partie de leurs difficultés financières, mais également de débloquer une importante offre foncière.

Sur ce point, deux décrets présidentiels (juin 1992 et juillet 1994) ont introduit de nouvelles dispositions légales que les villes et les régions ont commencé à mettre en oeuvre avec plus ou moins de rapidité. Les entreprises de toutes natures, industrielles, commerciales, mais aussi les sociétés immobilières, peuvent acheter les terrains d'assise des bâtiments à usage économique et résidentiel. Cette possibilité est toutefois restreinte aux seules entreprises qui ont été privatisées par les systèmes d'enchères et d'appel d'offres ou aux JSC dont la part du capital public est inférieure à 25%⁶. Pour les acquisitions concernant strictement les seules parties couvertes par les bâtiments, les dispositions législatives arrêtées en 1994 prévoient que le prix d'achat fixé est égal à 2 fois le loyer annuel pour les immeubles résidentiels et à 3 fois pour les autres activités. Mais un décret de mai 1995 a adopté d'autres bases d'évaluation en fixant le prix à 10 fois le montant de l'impôt foncier annuel sans dépasser un plafond fixé à 50% au-dessus du prix du marché. Ces conditions sont en fait très avantageuses puisqu'à cette date l'impôt foncier à Saint-Petersbourg était en moyenne de 1,2 \$/m², et variait entre 10,8 \$ dans les quartiers centraux, 0,06 \$ dans les secteurs périphériques et 0,02 \$ dans les zones à dominante agricole. En revanche, les conditions d'achat des terrains excédentaires qui ne supportent pas directement des bâtiments d'activité sont nettement moins favorables : leur privatisation doit faire l'objet d'une mise aux enchères et le prix de base est fixé à 200 fois le montant de l'impôt foncier, soit en moyenne 70 \$/m², dans une fourchette de prix variant entre 32 et 125 \$. On estime cependant que ces prix peuvent être amortis rapidement, car ils ne représentent que cinq années de loyer. Il est clair que la première catégorie de prix a été fixée à un niveau nettement en dessous des prix du marché afin de permettre aux entreprises financières de se porter acquéreur. De fait, les dispositions sont très avantageuses pour les commerces, en particulier ceux qui sont situés en centre-ville et qui n'ont pas de surfaces excédentaires à acquérir. Elles le sont beaucoup moins pour les industries qui occupent de plus grandes superficies et dont beaucoup ont de telles difficultés qu'elles ne paient même plus leurs loyers et leurs impôts à la ville. De ce fait, la majorité d'entre elles ne pourront acquérir les terrains qu'elles occupent, et encore moins les parties excédentaires, et resteront locataires.

Dès la fin de l'année 1994, 600 ventes avaient été passées, les demandes d'achat les plus nombreuses concernant les commerces. En 1995, 615 entreprises avaient adressé une demande, mais seulement deux d'entre elles avaient abouti. Les demandes des grandes entreprises concernent des superficies de plusieurs hectares, comme dans les cas des firmes Positron (22 hectares), LOMO (optique) (50 hectares) et Arsenal (43 hectares). Ces dossiers font souvent l'objet de négociations plutôt que de mises aux enchères, car les considérations économiques et d'emploi prennent souvent le pas sur les formalités légales. Elles aboutissent généralement à une diminution des prix payés qui dans la pratique sont ramenés à des valeurs comprises, selon les zones, entre 12,5 et 45 \$/m².

⁶ Le seuil de 25% excluait la majorité des entreprises sous statut JSC. Il a été relevé à 50% à Saint-Petersbourg, afin d'ouvrir les possibilités de privatisation à un plus grand nombre.

Deux exemples permettent d'illustrer les pratiques de privatisation⁷ :

- la société de parfumerie Severnoje Sijanije, détenue à 99% par Unilever, a acquis un site de 8 000 m², situé très près du centre-ville (rue Marat) comportant une part de terrains excédentaires, au prix de 26 \$/m²

- la société Arsenal Machinostroïtelny a acquis après négociation les 43 hectares qu'elle occupe dans les proches faubourgs industriels pour 10 \$/m², alors que le prix officiel était de 15 \$. Ce coût d'acquisition de 4,3 millions de dollars représente 4 fois le profit annuel de l'entreprise.

Si ces prix ne sont pas considérables, ils sont cependant bien trop élevés pour la plupart des entreprises industrielles. Il est donc prévisible que les principaux acquéreurs seront des entreprises étrangères, des sociétés immobilières et surtout des banques. La stratégie des investisseurs sera probablement d'obtenir une modification des règlements de zonage et une fraction importante de ces biens sera sans doute remise sur le marché afin d'implanter des projets immobiliers.

Ces mesures récentes sont susceptibles d'amorcer l'ouverture du marché foncier, mais aussi de favoriser la désindustrialisation des quartiers péricentraux de la ville. Elles sont fortement soutenues par les entreprises, qui y voient l'occasion de pouvoir valoriser puis vendre à terme leurs biens immobiliers. L'attitude de la ville de Saint-Petersbourg est en revanche moins claire : si elle pousse à la privatisation pour débloquer le marché foncier et parce qu'elle est particulièrement intéressée pour encaisser les revenus de la vente des terrains, on observe toutefois que les services administratifs ont plutôt tendance à freiner le mouvement en considérant que l'on brade le patrimoine public à des prix insuffisants et ils réclament une réévaluation du prix des terrains. Ces réticences expliquent le faible impact de la privatisation foncière et l'inexistence d'un véritable marché foncier.

3.4 Le maintien de blocages administratifs et techniques

Ces blocages résultent aussi bien d'inerties des systèmes administratifs que de la lenteur de la mise en place de dispositifs techniques nécessaires à la gestion d'une économie de marché. Parmi les nombreux exemples, on en citera deux.

L'incertitude de la valeur des droits de propriété et des contrats de location de longue durée privés est ainsi entretenue par l'absence de procédure d'enregistrement et de cadastre en Russie. Cette fonction, qui était jusqu'ici assurée par les notaires, n'était pas indispensable tant que la plus grande partie des biens était publics. Le développement de la propriété privée a conduit le président Eltsine à prendre un décret prescrivant l'instauration de cadastres en novembre 1993, mais la loi qui doit préciser ce décret n'avait toujours pas été adoptée à la fin de 1995. La mise en œuvre technique et la généralisation de ces dispositions seront extrêmement longues, car toutes les informations devront être créées et parce que les droits de propriété sont complexes et ambigus. L'objectif est d'enregistrer non seulement les droits de propriété mais aussi les concessions et les droits d'usage de différents types, les baux de plus de trois ans, les hypothèques, etc. Sans attendre la promulgation de la loi, la municipalité de Saint-Petersbourg et ses mairies d'arrondissement ont engagé en 1994 la réalisation d'un cadastre et d'un enregistrement informatisés portant sur la propriété des immeubles, des appartements et des terrains. Si ce travail est loin d'être achevé, dès 1995 les transactions sur les logements étaient enregistrées dans 11 arrondissements sur 20, mais celles portant sur les commerces et les industries ne l'étaient pas encore.

Une autre sérieuse limite provient de l'absence à la fois d'un système bancaire destiné aux prêts immobiliers pour les entreprises ou pour les particuliers et d'un système hypothécaire fiable qui permettrait de le soutenir. Malgré l'existence d'une loi qui a instauré en 1992 le principe des hypothèques, ce système ne fonctionne pas vraiment pour de multiples raisons. La première est que la plupart des particuliers n'ont pas de biens pouvant être pris comme gage hypothéqué, ce qui limite sérieusement les possibilités de son application. Il n'existe pas non plus de marché des capitaux à long terme garanti par l'Etat sur une base légale claire, et donc pas de possibilités de réassurance des risques pour les prêts immobiliers consentis par les banques. Il faut également rappeler qu'un système hypothécaire n'est efficace que lorsque le taux d'inflation est supérieur à 25% par an. Ces carences

⁷ D'après CENTRE LEONTIEF (1995) *The Socio-economic Situation in St. Petersburg. A general overview*, Papers n°13/15.

expliquent pour partie la rareté des crédits consentis par les banques pour la construction et l'acquisition de logements ou de locaux d'activité, leur très courte durée (le plus souvent quelques mois) et le niveau exorbitant des taux. Les expériences montrent aussi que, lorsque les banques ont financé des opérations immobilières en prenant des hypothèques, elles ont connu bien des déboires en cas de difficulté pour récupérer les biens gagés et plus encore leurs crédits. Par ailleurs, le système des hypothèques est souvent dévoyé : il n'est fréquemment qu'une stratégie pour permettre en fait à une banque de prendre le contrôle d'immeubles appartenant à une entreprise.

CONCLUSION

L'ensemble des dispositions en matière de privatisation a ouvert des brèches dans le monopole de la propriété publique, même si l'aliénation des immeubles, et surtout des terrains, demeure très étroitement contrôlée. Mais la municipalité et l'Etat restent les principaux propriétaires puisqu'ils possèdent encore 79% des immeubles et la quasi-totalité des terrains. La municipalité conserve également un pouvoir presque discrétionnaire aussi bien pour autoriser la privatisation que pour décider des projets immobiliers. La multiplicité des procédures de privatisation, par ailleurs souvent appliquées partiellement ou de façon dérogatoire, ne facilite pas la lecture d'une situation qui présente tous les caractères d'une transition difficile. De nombreuses conditions ne sont pas encore en place pour assurer une évolution vers une économie de marché qui ne peut seulement procéder de décisions publiques. En fait, le traitement des questions relatives à la propriété immobilière dépend fortement des recompositions économiques et sociales qui sont en cours dans la société russe. Ainsi observe-t-on qu'il n'existe pas encore de marché foncier et que le marché immobilier, essentiellement constitué par les transactions des logements d'occasion, fonctionne dans un contexte de pénurie où les prix sont sans rapport avec les revenus des ménages. On estime ainsi qu'environ 75% des ménages de Saint-Petersbourg n'auraient pas la capacité de prendre en charge le coût réel du loyer et des charges de leur logement et que 92% sont incapables de financer l'acquisition d'un logement neuf, dont le prix moyen actuel est égal à 27 fois le salaire annuel moyen. L'absence d'un système d'épargne et de prêts pour les ménages renforce ce blocage, alors que l'inflation se maintient à un niveau élevé et qu'il n'existe pas de dispositifs d'aide au logement pour les ménages les plus modestes. Or il s'agit là de questions essentielles pour l'avenir non seulement des villes, mais de l'ensemble de la société russe.

Pour appréhender la portée de l'introduction de la propriété immobilière en Russie, il faut en fait revenir sur la spécificité de ce pays et rappeler que sa création, quasiment *ex nihilo*, survient dans un pays où elle n'a pas de tradition ni de signification pratique pour une grande partie des acteurs. Elle ne peut donc avoir immédiatement les mêmes valeurs patrimoniales, d'usage ou d'échange que dans les pays qui vivent depuis longtemps en économie libérale, alors même que de larges fractions de l'économie russe fonctionnent encore selon des logiques étrangères à l'économie de marché. Dans ces conditions, il est difficile d'imaginer que les acteurs russes puissent adopter immédiatement des comportements d'acteurs économiques comparables à ceux des pays occidentaux. Les difficultés et les inerties qui subsistent dans les faits et dans les attitudes laissent penser qu'un long apprentissage et de lents ajustements seront nécessaires pour que les privatisations ne restent pas des actes à portée strictement juridique et produisant seulement des statuts formels de propriété. Il faudra du temps pour que les nouveaux propriétaires se transforment en véritables agents économiques et adoptent des comportements qui correspondent à ceux que l'on observe dans les économies de marché et que les réformateurs politiques ont cru pouvoir mettre en place en quelques années par des dispositions législatives.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BONNEVILLE, M. : *La Réhabilitation immobilière à Saint-Petersbourg*, Editions Programme Rhône-Alpes de recherches en sciences humaines, Lyon, 1995.

BONNEVILLE, M. : "La réhabilitation immobilière à Saint-Petersbourg. Changement des modes d'intervention et nouveaux acteurs", in *Gestion foncière et opérations immobilières en Europe de l'Est*, ADEF, 1993.

BONNEVILLE, M. : "Housing Rehabilitation in Ancient Urban Areas : a Comparative and Critical Analysis of French and Russian Policies", in LIMONOV, L., RENARD, V. : *Russia : Urban Development and Emerging Property Markets*, Leontief Center-ADEF, 1995.

COMBY, J., RENARD, V., ACOSTA, R. : *Russie : privatisations hors marché*, Etudes Foncières N°55, 1992, pp. 46-57.

FORSE, T. : "The Operation of the Private Property. Market in Transforming Economies", in LIMONOV, L., RENARD, V. : *Russia : Urban Development and Emerging Property Markets*, Leontief Center-ADEF, 1995.

HARDING, A. : *Commercial Real Estate Market : Development in Russia*, CFS Discussion Paper Series, N°109, The World Bank, 1995.

KAGANOVA, O., BEREZIN, M. : *Survey of Developers*, AUREC, Report for The World Bank, 1994.

KAGANOVA, O. : "Market-oriented Developers in St. Petersburg : Activities and Problems", in LIMONOV, L., RENARD, V. : *Russia : Urban Development and Emerging Property Markets*, Leontief Center-ADEF, 1995.

LIMONOV, L. : *The Order and Procedures for Implementing Construction Development Projects with Different Sources of Funding (St. Petersburg example)*, Paper of Leontief Center, 1995.

MIAGKOV, V.N., PAKHOMOVA, O.M., FEDOROV, V.P. : "A Study of the Results of Property Privatisation Auctions in St. Petersburg 1992-1994", in LIMONOV, L., RENARD, V., : *Russia : Urban Development and Emerging Property Markets*, Leontief Center-ADEF, 1995.

PICKVANCE, C.G. : "Housing Privatization and Housing Protest in the Transition from State Socialism : A Comparative Study of Budapest and Moscow", *International Journal of Urban and Regional Research*, N° 3, 1994.

RENARD, V. : *Gestion foncière et opérations immobilières en Europe de l'Est*, ADEF, 1993.

RENAUD, B. : "The Housing System of the former Soviet Union : Why do the Soviets need Housing Market?", in *Housing Policies Debate*, Vol. 3, Issue 3, a World Bank Sector Report, 1994.

RENAUD, B. : *Cities without Land Markets : Lessons of the failed Socialist Experiment*, a World Bank Discussion Paper, 1994.

RENAUD, B. : *The Real Estate Economy and the Structure of the Housing Reform in Socialist Economies*, Working Papers N°64, Center of Urban Planning and Environmental Management, University of Hong-Kong, 1995.

RENAUD, B. : *Russia : Housing Reform and Privatization : Strategy and Transition Issues*, Word Bank Report n°14929-RU, 1995.