



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org



18388-F



ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

CENTRE DES NATIONS UNIES POUR
LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS (HABITAT)

DEUXIÈME CONSULTATION
SUR L'INDUSTRIE
DES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION

Athènes (Grèce), 4-8 novembre 1991

Distr. LIMITEE

ID/WG.510/4

19 septembre 1991

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

DE L'ECONOMIE PLANIFIEE A L'ECONOMIE DE MARCHE :
EFFETS DES REFORMES ECONOMIQUES SUR LES INDUSTRIES
DU BATIMENT ET DES MATERIAUX DE CONSTRUCTION*

Document établi par

M. David E. Dowall**

* Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). La mention dans le texte de la raison sociale ou des produits d'une société n'implique aucune prise de position en leur faveur de la part de l'ONUDI. Traduction d'un document n'ayant pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

** Professeur de planification urbaine et régionale, Université de Californie à Berkeley.

Introduction

L'objet du présent document est d'examiner et d'exposer à grands traits les incidences des réformes du marché du logement, maintenant largement en cours en Europe orientale et en Union soviétique sur les industries du bâtiment et des matériaux de construction. Dans la plupart de ces pays les résultats en matière de production de logements ont été décevants : la production a été inférieure à la demande et les pénuries de logements se sont fortement accentuées. Les réformes du marché du logement laissent prévoir des modifications spectaculaires de la structure et des performances des entreprises qui construisent des bâtiments à usage résidentiel, ou qui produisent ou fournissent des matériaux de construction. On effectue actuellement très peu de travaux de recherche pour évaluer les diverses possibilités en matière de restructuration industrielle et, en particulier, les diverses formules de privatisation, de réorganisation et de liquidation. L'ONUDI peut et devrait concentrer son attention sur ce thème important. Dans le présent document, on débroussaille la question en s'efforçant de repérer les domaines critiques sur lesquels l'ONUDI devrait axer ses activités de recherche et d'assistance technique pendant les années 90.

Quels que soient les critères utilisés, on constate que les conditions de logement en Europe orientale et en URSS vont de mal en pis. Après dix ans de ralentissement économique, on a observé en 1990 une baisse spectaculaire de 11 % de la production industrielle de l'Europe orientale. La production de logements dégringole parce que les difficultés économiques freinent la demande des consommateurs, que les mesures prises au niveau macro-économique entraînent une baisse de la construction de logements financés par l'Etat et que la hausse de l'inflation fait monter les frais de construction. Les pénuries massives de logements observées dans les années 80 s'aggravent dans la plupart des pays d'Europe orientale et en Union soviétique. Il est absolument essentiel que les réformes du marché du logement en Europe orientale et en Union soviétique soient couronnées de succès. En améliorant les systèmes de fourniture de logements dans ces pays, on atténuera les pénuries persistantes de logements et on améliorera en même temps - ou on contribuera à améliorer - non seulement la qualité de vie de millions de ménages, mais aussi les résultats économiques (Renaud, 1991). En rendant le marché du logement plus efficace, on peut améliorer la mobilité de la main-d'oeuvre et aider à accélérer le processus de transfert économique entre les régions et les secteurs (Mayo et Stein, 1988). L'existence d'un marché du logement qui fonctionne bien peut faciliter la création d'un secteur financier efficace et novateur. En réduisant les subventions pour les logements, on peut diminuer les dépenses publiques et atténuer les pressions inflationnistes (Telgarsky et Struyk, 1990).

Les réformes macro-économiques se poursuivant en Europe centrale et orientale, le gouvernement central finance de moins en moins et fait ainsi baisser la production de logements par les entreprises. La réforme du marché du logement est extrêmement compliquée et la plupart des initiatives ont démarré avec la création de nouvelles filières pour la mobilisation des crédits nécessaires pour financer la construction, la restructuration des droits de propriété et la réforme du système de loyers fortement subventionnés. A mesure que l'on établit ces nouveaux régimes de financement du logement, il faut transformer les systèmes de production de logements et de matériaux de construction pour passer d'industries fortement centralisées et orientées vers la production à des industries fortement décentralisées et orientées vers la demande capables de répondre à l'évolution des souhaits des consommateurs (Matras et Renaud, 1991).

Certains éléments montrent que, dans certains pays (Hongrie et dans une moindre mesure Pologne), les réformes commencent à favoriser les modifications structurelles dans les secteurs du bâtiment et des matériaux de construction alors que dans d'autres pays (Bulgarie et URSS), il y a eu peu de changement. Une question qu'on est tout naturellement amené à se poser est de savoir pourquoi les effets ont été inégaux jusqu'ici et ce que l'on peut faire pour faciliter la transformation structurelle des industries du bâtiment et des matériaux de construction. Malheureusement, les travaux de recherche portant sur les moyens de transformer efficacement les grandes entreprises centralisées axées sur la production en petites sociétés décentralisées orientées vers la demande sont rares.

Des obstacles considérables s'opposent à une restructuration efficace, le plus important étant les énormes difficultés que les petits entrepreneurs rencontrent pour intervenir sur des marchés toujours dominés par de grandes entreprises d'Etat qui ont accès à des conditions de faveur aux matériaux, aux crédits et aux terrains. Comme Matras l'a signalé : des problèmes importants freinent l'apparition de nouveaux promoteurs de logements privés : 1) baisse temporaire de la demande de logements; 2) situation de monopole persistant dans une certaine mesure dans l'industrie de la construction de logements et des matériaux de construction; 3) inégalité d'accès aux rares matériaux; 4) absence d'institutions et de procédures appropriées pour opérer dans le nouveau contexte; et 5) besoin de nouveaux spécialistes pour diriger les sociétés produisant des logements et des matériaux de construction (Matras, 1991). Dans la section ci-après, on étudie les tendances qui ont marqué ou qui marquent actuellement la production de logements en Europe orientale et en Union soviétique.

Conditions de logement en Europe orientale et en URSS

Pendant la période de l'après-guerre, la part des investissements consacrée au secteur du logement a été nettement plus faible en Europe orientale et en URSS que dans les pays occidentaux à économie de marché, ainsi que le montre le tableau 1; ceci tient au fait que les pays à économie planifiée orientent les investissements en priorité vers les secteurs "productifs". Pendant les années 50 et 60, on a dans ces pays construit en moyenne à peu près deux fois moins d'unités de logement par millier d'habitants que dans les pays européens à économie de marché. Pendant les années 70, les conditions politiques et économiques ont favorisé l'accroissement de la production de logements, laquelle a atteint partout des niveaux élevés. En Pologne et en Hongrie cependant, les taux d'inflation élevés enregistrés dans le secteur de la construction ont fait énormément monter les coûts des logements. Par conséquent, la hausse des taux d'investissement dans le logement dans ces deux pays n'a pas conduit à des augmentations de la construction de logements similaires à celles des autres pays considérés ici. En URSS, l'augmentation des investissements dans le logement pendant les années 80 a en fait été accompagnée d'une baisse de la production effective de logements. Dans le milieu des années 80, les conditions économiques se sont détériorées et l'investissement dans le logement a rapidement chuté (Matras, 1989).

Tableau 1

Part des investissements dans le logement par rapport
à l'ensemble des investissements

Année	Allemagne de l'Est	Hongrie	Pologne	URSS
1955	13,1	21,8	15,1	18,9
1965	9,2	16,3	16,1	16,9
1970	6,8	15,9	13,8	16,4
1971	7,2	17,3	13,9	16,0
1972	8,2	18,7	13,2	15,5
1973	8,8	18,6	13,5	15,3
1974	8,9	18,3	13,1	14,7
1975	9,0	17,6	13,5	14,2
1976	9,3	17,2	13,9	14,0
1977	9,1	17,2	14,9	13,9
1978	10,0	16,1	16,1	13,5
1979	10,2	16,1	19,4	13,3
1980	10,6	17,8	22,2	14,0
1981	11,0	17,9	22,5	14,4
1982	11,1	19,0	24,9	14,8
1983	11,7	19,5	25,4	15,1
1984	12,4	21,5	23,6	15,7
1985	12,9	21,1	22,7	15,6
1986	13,1	20,7	21,7	15,9
1987	n.d.	18,9	23,2	n.d.

Source : Matras, 1991.

L'analyse des tendances en matière de production et de demande de logements montre que la plupart des pays d'Europe orientale ainsi que l'URSS ont souffert et continuent de souffrir de graves pénuries de logements. Le tableau 2 fait ressortir ces pénuries pour divers pays. En 1986, les manques de logements allaient de 6,6 % du parc de logements en Hongrie à 30,2 % en URSS. Dans pratiquement tous les pays, les pénuries de logements sont d'une ampleur plus grande que dans les pays à économie de marché ayant des niveaux de revenus similaires. La plupart des pénuries de logements se produisent dans les zones urbaines où les travailleurs sont concentrés et où le système de fourniture de logements est plus tributaire de la production des entreprises d'Etat.

Du fait de ces pénuries, le degré d'occupation des logements est très élevé. On compte en moyenne trois personnes par unité de logement en Europe orientale contre 2,2 en Allemagne de l'Ouest. Les unités sont plus petites : 26,2 m² par personne, soit 58 % seulement de la moyenne enregistrée en Allemagne de l'Ouest. Selon les pays d'Europe orientale, les conditions

varient considérablement. En Pologne et en Yougoslavie, les conditions sont bien pires que dans le reste de la région - on compte 3,5 personnes par ménage et les unités sont plus petites (21,5 m²). Bien que le degré d'occupation ait diminué et que la qualité du logement ait augmenté dans certains pays d'Europe orientale, on a dans les années 70 enregistré peu d'améliorations en Pologne et en Tchécoslovaquie.

La récession économique des années 80 a eu de graves effets sur la production de logements en Europe orientale. Entre 1980 et 1988, la production de logements par millier d'habitants y est tombée de 7,3 à 5,1 unités (Telgarsky et Struyk, 1990). Ainsi les pénuries de logements qui ressortent du tableau 2 ont augmenté dans la plupart des pays de la région parce que la production n'a pas suivi le rythme de la croissance démographique et de la constitution des ménages.

Les conditions macro-économiques ont fait baisser la production de logements dans le secteur public comme dans le secteur privé, mais beaucoup plus dans le premier que dans le second. Entre 1980 et 1989, la baisse dans le secteur public a atteint 26 à 83 % dans les cinq pays d'Europe orientale énumérés au tableau 3. L'URSS est le seul pays où l'on a enregistré une légère hausse. Dans le secteur privé, les baisses se sont situées entre 1,3 et 19 % dans les cinq pays d'Europe d'orientale alors qu'il y a eu une hausse de 26 % en URSS.

Depuis les années 60, malgré la pénurie globale, la qualité des logements s'est très nettement améliorée. Ainsi qu'on le voit dans le tableau 4, l'entassement a diminué (le parc d'unités de logement par millier d'habitants a augmenté). Les unités nouvelles sont plus grandes et mieux équipées (eau courante, sanitaires intérieurs et installations privées de bain ou de douche).

Tableau 2

Manques de logements (estimations) en Europe orientale
et en URSS, en 1986

Pays	Manque de logements exprimé en pourcentage du parc total de logements en 1986
Allemagne de l'Est	17,1
Bulgarie	27,4
Hongrie	6,6
Pologne	23,9
Roumanie	14,0
Tchécoslovaquie	15,3
URSS	30,2
Yougoslavie	23,9

Source : Sillince, 1990.

Tableau 3

Production totale de logements en Europe orientale entre 1980 et 1989

(en millier d'unités)

Production de logements dans le secteur public pour 1980-1989

<u>Année</u>	<u>Bulgarie</u>	<u>Hongrie</u>	<u>Pologne</u>	<u>Tchécoslovaquie</u>	<u>URSS</u>	<u>Yougoslavie</u>	<u>Total</u>
1980	56,5	34,6	161,4	101,8	1 757,0	48,7	2 160,0
1986	40,3	9,5	127,6	61,5	1 860,0	45,2	2 144,1
1987	45,3	9,8	131,0	60,2	2 006,0	38,1	2 290,4
1988	42,4	6,1	125,5	65,7	1 934,0	36,3	2 210,0
1989	26,2	5,9	95,2	64,4	1 809,0	n.d.	2 000,7
Variations en pourcentage							
1980-1989*	-53,6	-82,9	-41,0	-36,7	3,0	-25,5	-5,2

Production de logements dans le secteur privé pour 1980-1989

<u>Année</u>	<u>Bulgarie</u>	<u>Hongrie</u>	<u>Pologne</u>	<u>Tchécoslovaquie</u>	<u>URSS</u>	<u>Yougoslavie</u>	<u>Total</u>
1980	17,7	54,5	55,7	32,4	247,0	88,1	495,4
1986	15,6	59,9	57,4	24,6	240,6	84,8	482,3
1987	18,3	47,4	60,4	24,8	259,0	82,2	492,1
1988	20,4	44,5	64,1	24,4	296,0	83,1	532,5
1989	14,4	45,6	55,0	26,8	310,0	n.d.	451,8
Variations en pourcentage							
1980-1989*	-18,6	-16,3	-1,3	-17,3	25,5	-5,7	10,9

Production totale de logements

<u>Année</u>	<u>Bulgarie</u>	<u>Hongrie</u>	<u>Pologne</u>	<u>Tchécoslovaquie</u>	<u>URSS</u>	<u>Yougoslavie</u>	<u>Total</u>
1980	74,2	89,1	217,1	134,2	2 004,0	136,8	2 655,4
1986	55,9	69,4	185,0	86,1	2 100,0	130,0	2 626,4
1987	63,6	57,2	191,4	85,0	2 265,0	120,3	2 782,5
1988	62,8	50,6	189,6	90,1	2 230,0	119,4	2 742,5
1989	40,6	51,5	150,2	91,2	2 119,0	0,0	2 452,5
Variations en pourcentage							
1980-1989*	-45,3	-42,2	-30,8	-32,0	5,7	-12,7	-2,6

* Les chiffres des variations en pourcentage pour l'ensemble des pays considérés globalement et pour la Yougoslavie correspondent à la période 1980-1988.

Source : Organisation des Nations Unies, 1991.

Tableau 4

Amélioration qualitative du parc de logements
dans les pays à économie planifiée

	Logements par millier d'habitants	Taille moyenne des logements (m ²)	Pourcentage de logements avec		
			Eau courante	Sanitaires intérieurs	Installation de bain ou de douche
Hongrie					
1960	277	n.d.	22,7	16,1	17,0
1970	302	61,5	35,1	26,4	30,8
1987	366	n.d.	77,7	67,2	73,7
Pologne					
1960	236	n.d.	18,8	10,3	6,2
1970	248	54,3	47,3	32,9	29,5
1984	277	67,9	78,9	65,4	63,9
RDA					
1960	318	n.d.	66	33	22
1970	355	55,0	82	39	39
1986	416	64,3	n.d.	68	76
URSS 1/					
1960	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1970	235	46,8	78,9	75,8	60,7
1980	252	55,5	91,8	89,7	82,8
Yougoslavie					
1961	220	44,8	n.d.	n.d.	n.d.
1971	245	49,6	33,6	26,2	24,5
1984	290	60,7	70,0	n.d.	54,2

1/ Installations : logements urbains seulement.

Source : Matras, 1989.

En revanche, de graves problèmes de qualité se posent avec les logements neufs, particulièrement les unités faites de grands panneaux fabriqués industriellement. Les systèmes de panneaux ont été critiqués pour la mauvaise isolation qu'ils procurent sur les plans acoustique et thermique (McCutcheon, 1989). Il arrive très souvent que les contrôles et les inspections soient mal faits et, dans certains cas, des unités achevées sont impropres à un usage résidentiel, alors même qu'elles ont été inspectées et "approuvées". La citation ci-après montre bien comment se pose le problème sur le plan de la qualité :

"Je vois rarement mes voisins, mais, grâce à l'excellente acoustique procurée par les murs, les plafonds et les planchers, je les connais tous par leur prénom. Lorsque le bébé de mon voisin de droite a mal au ventre le matin, je le sais immédiatement... J'ai été assez imprudent pour acheter un chien. Le concierge et le voisin du dessus en ont aussi. Dès que celui du concierge commence à aboyer, le mien lui répond. Le chien du voisin ne tarde pas à se joindre à eux et, moins de deux minutes après, on pourrait croire que c'est toute la maison qui aboie." (DiMaio, 1974, p. 90.)

Les insuffisances qualitatives et le caractère technologiquement dépassé sont des traits communs à la plupart des biens produits par les entreprises d'Etat, et ceci ne vaut pas seulement dans le secteur du logement. Dans une récente étude de la Banque mondiale, on lit les observations ci-après : "malgré des investissements massifs dans l'enseignement scientifique et la formation technique, les entreprises d'Etat des pays socialistes ont généralement été d'assez piètres innovateurs technologiques et elles sont en fait généralement restées en deçà des frontières technologiques existantes." (Lee et Nellis, 1990.)

Un autre problème est fréquemment mentionné à propos des ensembles d'habitation construits selon des méthodes industrielles : l'éloignement. Presque tous les grands ensembles construits par les sociétés d'Etat sont de très grande taille - souvent plus de 1 000 unités de logement. Dans la plupart des cas, ils sont situés à des distances considérables des centres d'emploi et des lignes de transports en commun. De ce fait, leurs habitants ont du mal à se rendre en ville ou à en revenir et ont généralement des difficultés pour accéder aux services existants. Malheureusement, cette situation ne changera pas tant que les technologies de construction ne seront pas modifiées. Le fait est que ces systèmes de construction à grande échelle sont mal adaptés pour construire sur des terrains vacants de petite taille situés à proximité des villes.

Les problèmes de qualité des logements dans ces ensembles de constructions industrielles à grande échelle sont très répandus dans toute l'Europe orientale et en URSS. Ces ensembles sont construits par de grandes sociétés d'Etat orientées vers la production, qui, jusqu'à récemment, ne se souciaient pas des exigences des consommateurs sur le plan de la qualité. Ceux-ci n'ont pas eu d'autre choix que de prendre ce qui était produit. Le seul objectif des sociétés d'Etat était de construire de manière à atteindre les objectifs de production fixés par l'Etat. Ces entreprises ont souvent pour caractéristique de construire à la hâte des unités de logement pendant le quatrième trimestre de l'année pour atteindre les objectifs annuels de production. Dans certaines républiques de l'URSS, par exemple, plus de 50 % des logements construits annuellement sont achevés au cours du quatrième trimestre de l'année. Or, il est notoire que les unités de logement construites au quatrième trimestre sont de mauvaise qualité (Andrusz, 1984). Ces grandes entreprises étaient peut-être adéquates pour produire des logements en grande quantité de manière à combler rapidement le retard en la matière, mais certainement pas pour approvisionner un marché du logement axé sur les besoins des consommateurs. On décrit dans la section ci-après la structure du système de production de logements en Europe orientale et en URSS.

Les grandes entreprises de construction en régime socialiste

Du fait des interventions massives de l'Etat dans la production de biens et de services, la production de logements dans la plupart des pays à économie planifiée a été dominée par les grandes entreprises d'Etat. Dans la plupart des cas, ces sociétés bénéficient d'un monopole et dominent les marchés du logement dans les régions urbaines. Le système d'offre est fonction des objectifs de production, généralement fondés sur la surface-plancher, et non de la demande. Il y a peu d'innovations dans la conception des logements, eu égard en particulier aux préférences du consommateur, au confort ou à l'habitabilité.

Jusqu'en 1980, la plupart des logements en Europe orientale étaient construits par les entreprises du secteur public. Ainsi que le montre le tableau 5, la production de logements par le secteur public varie selon les pays d'Europe orientale. C'est en Bulgarie, en Pologne, en Tchécoslovaquie et en URSS que la forme de production est la plus socialiste. En revanche, le rôle de l'Etat en Hongrie et en Yougoslavie est beaucoup plus faible. Dans d'autres pays à économie planifiée tels que la Chine, Cuba et le Viet Nam, les logements sont essentiellement fournis par l'Etat. Depuis le milieu des années 80, les réformes du marché des logements en Europe orientale ont entraîné une nette diminution de la production de logements par le secteur public, surtout en Hongrie.

La manifestation la plus directe de l'intervention massive de l'Etat dans le système de fourniture de logements est peut-être la domination de l'industrie de la construction à usage résidentiel par quelques très grandes sociétés. Il n'est pas rare qu'une grande société verticalement intégrée contrôle la fourniture du logement dans une grande ville. A Leningrad, par exemple, une société produit à elle seule presque tous les appartements. Même en Chine, où les réformes du logement ont été lancées il y a près d'une décennie, 5 à 10 sociétés (toutes contrôlées par l'administration locale) dominent généralement le marché (Banque mondiale, 1991).

Un trait est commun à pratiquement tous les systèmes de fourniture de logements dans les pays à économie planifiée : la forte concentration des activités de production dans un petit nombre d'entreprises. Ainsi que le montre la figure 1, de très grandes entreprises, celles qui comptent plus de 1 000 employés, dominent l'industrie de la construction en Bulgarie, en Hongrie, en Pologne et en Tchécoslovaquie. Ces grandes sociétés, dont beaucoup sont verticalement intégrées, bénéficient fréquemment d'un monopole sur l'ensemble du marché du logement d'une région urbaine. La situation est tout à fait différente, ainsi que le montre la figure 2, dans les pays à économie de marché tels que l'Allemagne de l'Ouest, les Etats-Unis, la Norvège et le Royaume-Uni où l'industrie de la construction est fortement décentralisée et où entre 45 et 65 % du total des employés de l'industrie de la construction travaillent dans de très petites sociétés.

Tableau 5

Production de logements par le secteur public en pourcentage
du total des logements construits entre 1980 et 1989

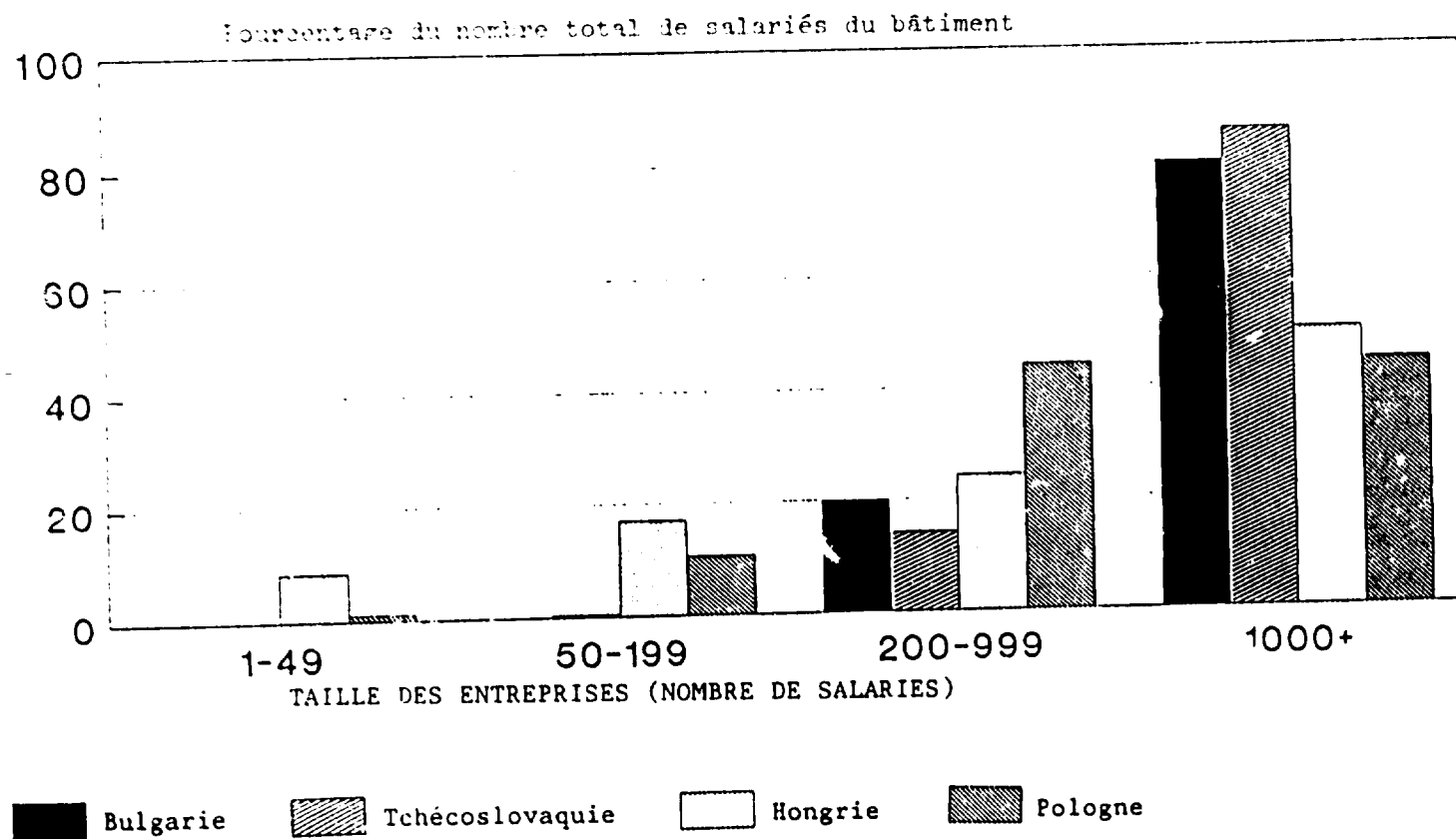
(en pourcentage)

Année	Bulgarie	Hongrie	Pologne	Tchécoslovaquie	URSS	Yougoslavie	Total
1980	76,1	38,8	74,3	75,9	87,7	35,6	81,3
1986	72,1	13,7	69,0	71,4	88,6	34,8	81,6
1987	71,2	17,1	68,4	70,8	88,6	31,7	82,3
1988	67,5	12,1	66,2	72,9	86,7	30,4	80,6
1989	64,5	11,5	63,4	70,6	85,4	n.d.	81,6

Source : Organisation des Nations Unies, 1991.

STRUCTURE DE L'INDUSTRIE DU BATIMENT

REPARTITION DE LA MAIN-D'OEUVRE SELON LA TAILLE DES ENTREPRISES, 1989

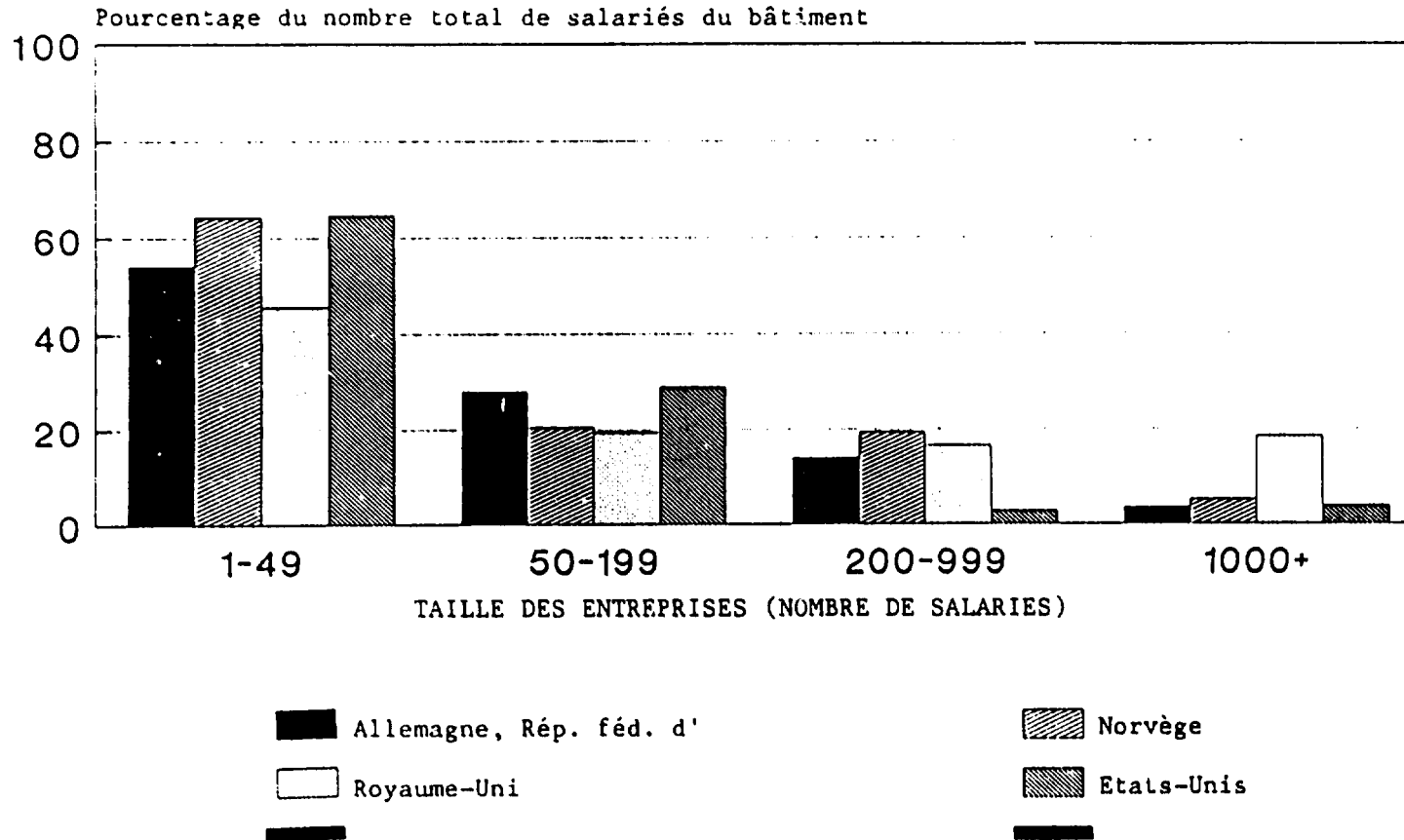


Source : Organisation des Nations Unies, 1991.

Figure I

STRUCTURE DE L'INDUSTRIE DU BATIMENT

REPARTITION DE LA MAIN-D'OEUVRE SELON LA TAILLE DES ENTREPRISES, 1987-1989



Source : Organisation des Nations Unies, 1991.

Figure II

Concentrer ces activités de construction entre ces grandes entreprises pose des problèmes (Hajduk, 1990) car ces dernières ont pour principal objectif de produire et tendent à ne pas tenir compte de la demande des consommateurs. Les très grands combinats ont tendance à n'utiliser que les techniques de construction adaptées à une production industrialisée à grande échelle en se basant sur un mode de production unique et rigide avec pour but de maximiser les économies d'échelle.

Des efforts sont actuellement faits pour restructurer l'industrie du bâtiment en la rapprochant de celle des pays à économie de marché (comparer les figures I et II). En Pologne, les réformes entreprises commencent à porter quelques fruits. En Hongrie, le même genre de réformes a donné, à compter de 1989, des résultats très appréciables. On trouvera ci-après un tableau comparant les industries du bâtiment des deux Etats et les résultats des réformes effectuées.

Profil du secteur de la construction de logements en Pologne et en Hongrie

L'industrie du bâtiment polonaise constitue un point de référence utile pour comprendre la structure hautement centralisée des systèmes socialistes du logement. Avant 1981, les décisions en matière de construction étaient contrôlées par les planificateurs centraux dont dépendait l'allocation de fonds aux entreprises d'Etat pour la construction de logements. Tous les organismes intermédiaires suivaient les directives de ces planificateurs et fournissaient des fonds et des matériaux de construction pour l'exécution des projets. Toutes les activités des entreprises d'Etat étaient contrôlées à partir du centre, y compris le type et les quantités de produits à fabriquer, leur prix, les salaires, les technologies à employer et la manière d'utiliser les fonds. Les contrôles des comptes et les contrôles financiers avaient pour principal objectif de déterminer si ces règles et réglementations étaient respectées et permettaient mal ou ne permettaient pas du tout de se faire une idée des résultats financiers des entreprises. Celles-ci n'étaient pas incitées à augmenter leur productivité et celles qui n'étaient pas rentables recevaient habituellement des subventions.

L'Etat réglementait étroitement les contrats entre les entreprises publiques et les sous-traitants. Un investisseur socialiste ne pouvait acheter des matériaux que dans d'autres entreprises socialistes. Les prix des matériaux ou des services faisant l'objet d'un contrat de sous-traitance avaient peu d'importance dans la mesure où les parties n'avaient que de faibles contraintes budgétaires. Ce processus de sous-traitance empêchait totalement les petites sociétés privées de participer aux activités de construction des entreprises d'Etat. Il leur était interdit de passer des contrats avec ces entreprises et ces dernières avaient priorité lors de l'allocation des matériaux de construction et des chantiers.

En 1981, la Pologne a lancé diverses réformes tendant à accroître la faible productivité du secteur du bâtiment. Elle a notamment, à cet effet, limité puis supprimé l'utilisation du système directives-allocations pour le remplacer par des incitations économiques (établissement de prix, taux d'intérêts et taxes, etc.) et les mécanismes du marché (Matras, 1989). On s'est employé à décentraliser les activités de construction pour lier davantage la prise de décisions à la conjoncture locale. Les autorités locales, en particulier, ont reçu l'autorisation de créer des entreprises de construction de logements, d'élaborer des politiques et des programmes de crédit et de réglementer les opérations immobilières.

A ce jour, les réformes n'ont pas donné beaucoup de résultats. Entre 1981 et 1985, la productivité dans le secteur de la construction de logements a baissé en moyenne de 0,6 % par an (Matras, 1989). De l'avis général, il existe encore un enchevêtrement de réglementations contradictoires qui entravent la réforme du secteur du bâtiment. En outre, les graves problèmes économiques du pays ont freiné les activités de construction.

Bien qu'en 1988 les prix dans le secteur socialiste soient devenus "contractuels" (c'est-à-dire basés sur des négociations entre acheteurs et vendeurs), les entreprises d'Etat ont pu, en raison de leurs faibles contraintes budgétaires et de leur puissance sur le marché, répercuter les hausses des coûts. Elles ne sont toujours pas incitées à faire baisser ces coûts ou à trouver des moyens plus productifs de combiner leurs intrants pour réaliser leurs travaux.

La promotion du secteur privé a donné de meilleurs résultats. En 1989, on pouvait déjà voir, à certains signes, que les réformes visant à améliorer l'accès au crédit et aux matériaux de construction fonctionnaient. Selon l'Organisation des Nations Unies, le nombre d'entreprises de construction employant moins de 50 salariés est passé de 60 à 322, soit une augmentation de 262 entre 1980 et 1989. Le nombre d'entreprises de plus de 1 000 salariés a diminué de 154 (voir tableau 6). Toutefois, malgré l'abolition des lois interdisant les relations entre les entreprises d'Etat et les sociétés privées, la coopération est limitée du fait de la petite taille des secondes et des difficultés constantes qu'elles rencontrent pour s'approvisionner en matériaux de construction. Malgré ces obstacles, l'avenir semble prometteur : les coûts unitaires des constructeurs privés sont de 30 % inférieurs à ceux des grands combinats. Cependant, ils n'ont pas encore suffisamment accès au matériel de construction et au crédit (Matras, 1989).

En Hongrie, le rôle des grandes entreprises d'Etat a été considérablement réduit. En 1989 et 1990, plusieurs des très grands combinats ont cessé toute activité. Les banques commerciales suspendent aujourd'hui leurs prêts aux entreprises publiques non rentables et les grands combinats qui demeurent en activité deviennent plus sensibles à la demande.

Le nombre d'entreprises de taille moyenne (entre 50 et 199 salariés) commence à augmenter, malgré les difficultés rencontrées pour trouver des matériaux et obtenir des chantiers. Toutefois, une tendance nouvelle favorisant ces entreprises est l'augmentation considérable des appels d'offres pour les projets de construction. La part des contrats accordés par cette procédure est passée de 3 % en 1983 à 24 % en 1988. Au cours de l'année 1991, la Hongrie prévoit d'améliorer la productivité de l'industrie du bâtiment en privatisant les entreprises, en libéralisant l'importation de matériaux de construction et en fournissant une assistance aux constructeurs et aux promoteurs.

Tableau 6

Changements intervenus dans la structure de l'industrie
du bâtiment d'Europe de l'Est,
1980, 1986, 1989

Taille de l'entreprise selon le nombre de salariés	Hongrie				Pologne			
	Entreprises			Changements en pourcentage 1980-1989	Entreprises			Changements en pourcentage 1980-1989
	1980	1986	1989		1980	1986	1989	
Petite (1-49)	4	322	1 082	26 950,0	60	163	322	426,7
Moyenne (50-199)	108	230	333	208,3	202	466	665	229,2
Grande (200-999)	153	131	98	-35,9	721	804	741	2,8
Très grande (1 000 +)	70	58	48	-31,4	355	285	201	-43,4
Total	335	741	1 561	366,0	1 338	1 718	1 929	44,2

Source : Organisation des Nations Unies, 1991.

Conclusions : Réformer l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction

L'industrie du bâtiment des pays à économie planifiée doit être réformée pour répondre aux exigences d'une économie de marché. Dans l'ancien système, à savoir la planification centralisée, la construction immobilière était basée sur une procédure d'allocations et non sur la demande des utilisateurs. En conséquence, les entreprises réagissaient à un certain nombre de signaux tels que les économies d'échelle, la systématisation et la normalisation. Dans de nombreux pays à économie planifiée, ce système a inévitablement favorisé la création de très grandes entreprises intégrées verticalement (McCutcheon, 1988).

Dans une économie de marché, ce sont les utilisateurs (c'est-à-dire les demandeurs) qui décideront du type de logement qu'ils veulent acheter et où, et l'industrie du bâtiment devra s'ajuster à ces nouvelles exigences. Il faudra donc diversifier davantage les produits, mettre plus l'accent sur la qualité et les prix, et faire preuve de souplesse. Dans la plupart des pays occidentaux, les promoteurs sont petits, diversifiés et souples au niveau des produits et des types d'unités construites.

Les incidences d'un passage à un système basé sur la demande sont énormes : les grandes entreprises publiques de construction doivent être privatisées, réorganisées, ou dans certains cas fermées. Il faut faire table

rase de façon à ce que les nouvelles entreprises privées puissent pénétrer le marché et se procurer les matériaux de construction dont elles ont besoin, trouver des chantiers et des moyens de financement.

Sur le plan technologique les réformes ont aussi de nombreuses répercussions, la plus évidente étant que les grandes approches très centralisées dans le domaine du bâtiment ne sont plus appropriées. Quels sont les changements à apporter au niveau des procédés techniques et des matériaux pour faciliter la restructuration d'entreprises fortement centralisées ? D'autres technologies telles que la préfabrication peuvent-elles être combinées avec les méthodes de construction sur chantier pour favoriser une forte décentralisation et une plus grande souplesse ?

Les techniques de construction qui convenaient à des sociétés d'Etat construisant 10 000 unités par an ne fonctionneront tout simplement pas pour des entreprises plus petites et davantage axées sur la demande. Il est par conséquent nécessaire d'adopter de nouvelles techniques de construction convenant mieux aux petites entreprises. L'expérience nord-américaine est particulièrement pertinente à cet égard (Dowall, 1991). Malgré les efforts faits pour révolutionner l'industrie du bâtiment à coup de programmes publics tels que l'opération "Breakthrough", la technologie employée pour les immeubles d'habitation est encore basée sur la méthode de la construction sur chantier. Les ouvrages préfabriqués ou modulaires ne représentent encore que 25 % de la production annuelle. Les 75 % restants sont des unités d'habitation construites sur chantier à l'aide d'une multitude de matériaux qui y sont rassemblés. Aujourd'hui cependant, un nombre de plus en plus grand d'éléments commencent à être assemblés en usine avant d'être transportés par camion sur les chantiers. Les constructeurs utilisent des systèmes de panneaux ouverts ou fermés préfabriqués, de châssis de fenêtres et de portes préposés, d'armatures pour sols et planchers et de panneaux de salle de bains aménagés pour la plomberie (wet core bathroom systems). La figure III illustre la place que prennent aujourd'hui les éléments fabriqués en usine.

La structure générale de l'industrie de la construction de logements en Amérique du Nord est hautement décentralisée. La plupart des entreprises sont de petite taille et tendent à limiter leur activité à une seule zone géographique. Les entreprises plus importantes qui couvrent plusieurs marchés recourent à des "centres de profits" décentralisés et autonomes. La quasi-totalité des constructeurs ont des frais généraux très bas, faisant beaucoup appel aux sous-traitants pour la construction de logements. De ce fait, ils sont mieux en mesure de s'adapter rapidement à l'évolution du marché.

L'industrie du bâtiment de l'Europe de l'Est et de l'URSS a besoin dans le processus actuel de restructuration de nouvelles technologies plus décentralisées, et les constructeurs devront acquérir des compétences orientées vers l'économie de marché. Nombre d'anciens grands combinats devraient être privatisés. D'autres devraient être transformés, après réorganisation, en "centres de profits" décentralisés.

Le bilan en matière de réforme des entreprises publiques du bâtiment n'est guère brillant. Pendant les années 60 et 70, la quasi-totalité d'entre elles ont fait d'énormes efforts pour améliorer leur fonctionnement. Dans la plupart des cas, les politiques ont été axées sur une décentralisation des activités jusqu'au niveau de l'entreprise afin de rendre celle-ci plus sensible aux prix, aux coûts et à la demande des consommateurs. Une plus grande autonomie devait, arguait-on aussi, entraîner une augmentation des innovations technologiques (Lee et Nellis, 1990). Des études de ces

programmes montrent que les réformes ont été partielles et ne sont pas allées assez loin, ne tenant pas compte du manque fondamental d'incitations reçues du système socialiste de planification centralisée et de la faiblesse générale des contraintes budgétaires.

A l'avenir, les réformes devront être axées principalement sur la privatisation de l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction. La transformation ne se produira pas du jour au lendemain et sera techniquement et politiquement difficile (Cowan, 1990). Dans le bâtiment, on manque tout simplement d'expérience concernant les mesures à prendre pour privatiser ou réorganiser radicalement les entreprises publiques.

Etant donné le caractère urgent des réformes du marché du logement en Europe de l'Est et en URSS, l'ONUDI pourrait et devrait jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne les activités de recherche et d'assistance technique et leur coordination pour trouver les meilleurs moyens de restructurer l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction. L'Organisation pourrait et devrait servir d'organisme de coordination des activités futures de coopération dans ce secteur. Elle devrait tout au moins s'attacher à mener et coordonner des recherches sur les questions ci-après et à en diffuser les résultats :

1. Comment transformer le plus efficacement possible les entreprises de construction (taille, système de propriété et spécialisations) ?

2. Quels sont les nouveaux types de technologies, de méthodes de construction et de matériaux le mieux adaptés à une industrie du bâtiment et des matériaux de construction restructurée ?

3. Quels sont les meilleurs moyens d'encourager l'application de ces nouvelles technologies ?

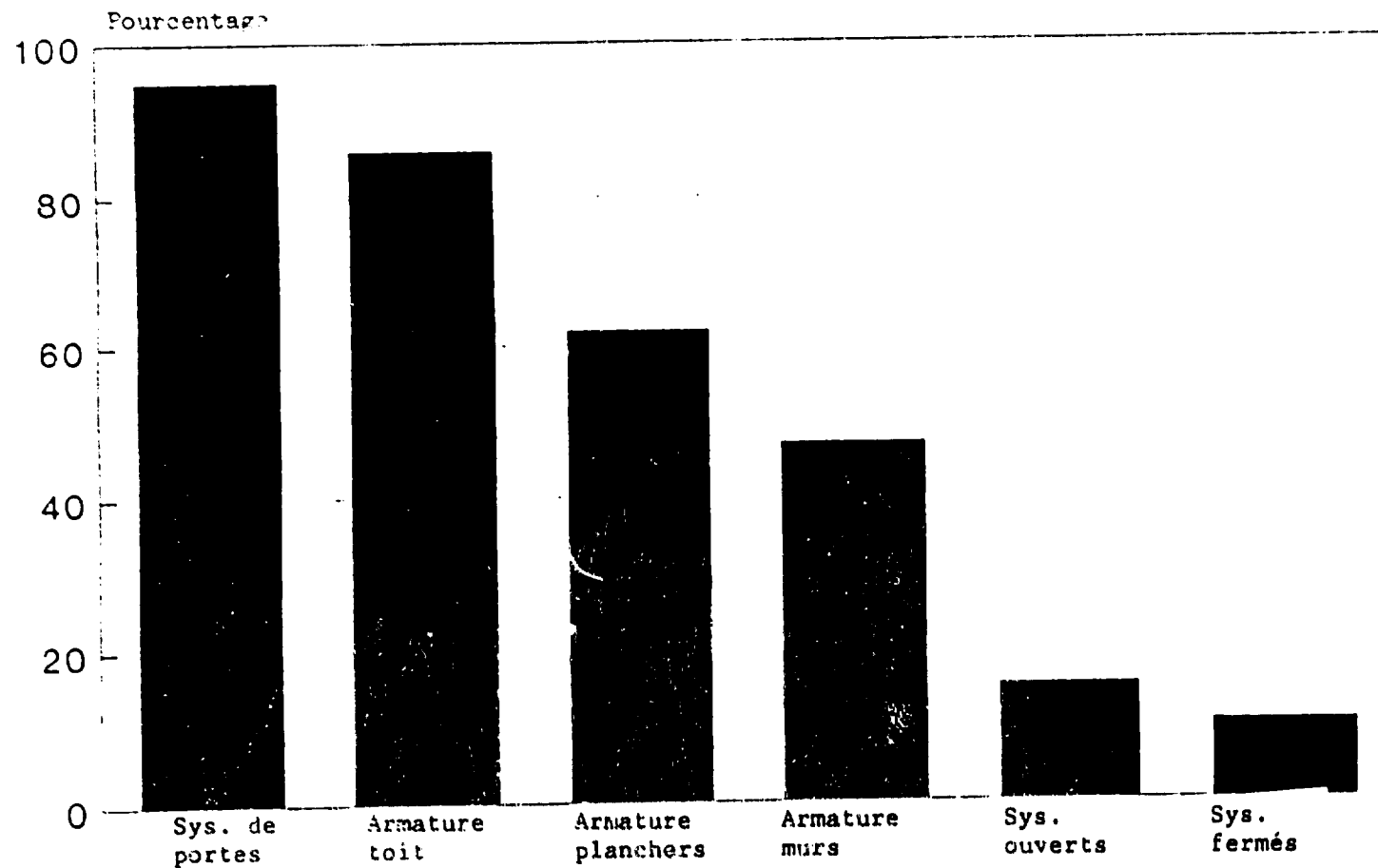
4. Quels sont les meilleurs moyens d'intégrer pleinement l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction à l'ensemble de l'économie de marché en Europe de l'Est et en URSS ?

5. Comment changer les procédures utilisées par les pouvoirs publics pour allouer des terrains et des capitaux aux entreprises de construction pour encourager une restructuration de l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction ?

Pour lancer un tel programme, l'ONUDI devrait créer un groupe d'experts chargé d'examiner ces questions. Les résultats des consultations devraient servir à établir un calendrier pour les activités de recherche, de coopération et d'aide technique et la diffusion d'informations. L'ONUDI pourrait, avec ce programme, jouer un rôle important dans la restructuration de l'industrie du bâtiment et des matériaux de construction et de l'économie des pays qui s'ouvrent au marché.

EMPLOI D'ELEMENTS FABRIQUES EN USINE CHEZ LES CONSTRUCTEURS

D'AMERIQUE DU NORD



Source : National Assoc. of Homebuilders, 1987.

Figure III

Références

- Gregory D. Andrusz (1984), Housing and Urban Development in the USSR. Albany: The State University of New York Press.
- L. Gray Cowan (1990), Privatization in the Developing World. New York: Greenwood Press.
- Alfred John DiMaio (1974), Soviet Urban Housing: Problems and Policies. New York: Praeger.
- David Dowall (1991), "An Overview of the North American Housing Production System", exposé pour le Séminaire sur les réformes de la politique du logement en Europe de l'Est, Institut de développement économique de la Banque mondiale. Prague (Tchécoslovaquie), mai 1991.
- Henryk Hajduk (1990), "Restructuring of the House Building Industry in Poland", exposé pour le Séminaire de recherche et de définition des orientations sur les réformes en matière de logement dans les pays socialistes. Banque mondiale, 12-13 juin 1990.
- Barbara Lee et John Nellis (1990), "Enterprise Reform and Privatization in Socialist Economies", document de travail 104 de la Banque mondiale. Washington : Banque mondiale.
- Hanna Matras (1989), "Structure and Performance of the Housing Sector of the Centrally Planned Economies: USSR, Hungary, Poland, GDR and Yugoslavia", rapport INU 53. Washington : Infrastructure and Urban Development Department, Banque mondiale.
- Hanna Matras et Bertrand Renaud (1991), "Housing Reforms in Central and Eastern Europe", exposé pour le Séminaire sur les réformes de la politique du logement en Europe de l'Est, Institut de développement économique de la Banque mondiale. Prague (Tchécoslovaquie), mai 1991.
- Stephen K. Mayo et James I. Stein (1988), "Housing and Labor Market Distortions in Poland: Linkages and Policy Implications", rapport INU 25. Washington : Infrastructure and Urban Development Department, Banque mondiale.
- R. McCutcheon (1989), "The Role of Industrialised Building in Soviet Union Housing Policies", Habitat International. Vol. 13, N° 4, p. 43 à 61.
- R. McCutcheon (1988), "Industrialised House Building, 1956-1976", Habitat International. Vol. 12, N° 1, p. 95 à 104.
- Bertrand Renaud (1991), "Housing Reform in Socialist Countries", exposé pour le Séminaire sur les réformes de la politique du logement en Europe de l'Est, Institut de développement économique de la Banque mondiale. Prague (Tchécoslovaquie), mai 1991.
- J. A. A. Sillince (1990), Housing Policies in Eastern Europe and the Soviet Union. Londres : Routledge.
- Jeffrey P. Telgarsky et Raymond J. Struyk (1990), Toward a Market-Oriented Housing Sector in Eastern Europe: Developments in Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary, Poland, Romania and Yugoslavia. Washington : The Urban Institute Press.

Organisation des Nations Unies (1991), Bulletin annuel de statistiques du logement et de la construction pour l'Europe. New York : Organisation des Nations Unies.

Banque mondiale (1991), China Urban Housing Reform: Issues and Implementation Options. Washington : Environment, Human Resources and Urban Development Operations Division, China and Mongolia Department.