

AGORAH

AGENCE POUR L'OBSERVATION DE LA RÉUNION,
L'AMÉNAGEMENT ET L'HABITAT.

| www.agorah.com |



agorah



OBSERVER, PLANIFIER, AMÉNAGER

Les mécanismes de
la production du logement à la Réunion

Les mécanismes de la production du logement à la Réunion

INTRODUCTION

Depuis une trentaine d'années, les logiques à l'œuvre dans la production du logement en France ont considérablement évolué. L'Etat, les collectivités locales et un ensemble d'acteurs privés emmenés par les promoteurs ont été les porteurs de cette transformation en révisant profondément leurs modes de faire. Au bout du compte, ces évolutions des logiques d'acteurs, cohérentes les unes avec les autres, ont fait apparaître ce qu'on peut appeler un nouveau régime de production du logement.

Dans cet article, nous chercherons tout d'abord à mieux comprendre les ressorts de ce nouveau régime. Constatant qu'il a touché de manière différente les territoires urbains, nous nous intéresserons dans un second temps à la façon dont il a affecté l'île de la Réunion.

Les analyses exposées ici reposent sur un travail de recherche qui s'est déroulé en trois étapes :

- l'étude des logiques d'acteurs dans la production du logement a été réalisée sur la base d'un examen de la littérature académique et d'une vingtaine d'entretiens avec des experts du monde du logement au niveau national ;
- la manière dont le nouveau régime de production du logement a affecté les territoires a été saisie à partir de plusieurs rapports existants (du ministère du Logement, de l'ANIL...) et de six monographies réalisées dans les régions de Lille, Lyon, St-Etienne, Marseille, Rennes et la Réunion. Dans le cadre de ces travaux monographiques, les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ont fait l'objet d'une plus forte attention, car ils incarnent particulièrement bien le nouveau régime de production ;
- enfin, les propos recueillis lors des deux premières étapes ont été confrontés à des données issues des bases Filocom (avec le concours de CETE Nord-Picardie) et Sitaldel (en partenariat avec le SOeS). Cette dernière étape est d'ailleurs encore en cours actuellement.

1. UN NOUVEAU REGIME DE PRODUCTION DU LOGEMENT EN FRANCE

Depuis la fin des années 1970, trois orientations stratégiques marquent tout d'abord une rupture de l'action de l'Etat en matière de politique du logement :

- la volonté de mobiliser les acteurs privés dans la construction, quitte à les soutenir par un système de subventions publiques (cf. les dispositifs d'aide à l'investissement locatif mis en place à partir du milieu des années 1980 et la politique d'aide à l'accession à la propriété) ;
- l'enclenchement d'un processus continu de décentralisation en matière d'aménagement et d'urbanisme mais aussi en matière de politique sociale de l'habitat ;
- une prise de distance par rapport au « contrôle fin » de la production de logements (Taffin, 2005). Les outils nationaux de régulation mis en place au cours de ces dernières années ont en effet visé, soit à imposer des normes « d'en haut » (20% de logements sociaux dans certaines communes), soit à mobiliser l'épargne privée sans aucune procédure d'agrément.

Ces trois orientations marquent un contraste clair avec la période antérieure, caractérisée par une logique centralisée, un interventionnisme certain et un contrôle fin de la production (Driant, 2008). Après une transition d'une quinzaine d'années, l'Etat a en fait basculé dans une logique « macro-régulatrice », en renvoyant l'initiative de la production du logement davantage vers le privé et la régulation locale de cette production vers les collectivités.

Le nouveau positionnement « macro-régulateur » de l'Etat apparaît en outre limité à quelques paramètres très généraux, plutôt d'ordre macro-économique, comme le maintien d'une dynamique globale de la construction à l'échelle nationale (avant tout pour préserver l'emploi dans le secteur du bâtiment) ou l'évitement de faillites en cascade dans la promotion immobilière au moment des crises.

Alors qu'il a donné une plus grande place aux mécanismes de marché, l'Etat n'a créé aucun dispositif pour en limiter les imperfections : aucune action visant à réduire les asymétries d'information entre investisseurs particuliers et promoteurs n'a été entreprise, aucun accompagnement des collectivités locales n'a été prévu dans la mise en place de leur politique foncière (la participation de l'Etat dans les établissements publics fonciers régionaux n'a pas augmenté), aucun suivi statistique des nouveaux dispositifs d'incitation fiscale n'a même été mis en place...

Les promoteurs privés ont été les premiers bénéficiaires de cette évolution de l'action de l'Etat. Sur un plan quantitatif, grâce en particulier à des dispositifs comme le « Périssol » (fin des années 1990), le « Robien » ou le « Girardin » dans les DOM (milieu des années 2000) ainsi que le « Scellier » (en 2009), l'activité de la promotion immobilière privée s'est en effet développée.

Cet essor s'est doublé d'évolutions qualitatives majeures. Au cours des deux dernières décennies, de nouveaux modèles économiques sont apparus dans le monde de la promotion, entraînant une évolution des stratégies et des pratiques ainsi que l'apparition de nouveaux promoteurs. C'est le cas en particulier des « réseaux de commercialisation - promoteurs » (ou « promoteurs - défiscalisateurs ») qui se sont spécialisés dans l'exploitation d'avantages offerts par la politique de l'Etat en faveur de l'investissement locatif. Leur très grande force de vente, orientée vers la commercialisation de produits fiscaux plus que de logements, a conduit à l'émergence de nouveaux investisseurs particulièrement distants de leurs biens immobiliers (certains d'entre eux n'ont même jamais vu ce qu'ils ont acheté !). Une telle évolution a permis à ces promoteurs de pratiquer une plus grande industrialisation de la production des logements (souvent au détriment de la qualité technique et architecturale) et de construire beaucoup dans des villes où le marché locatif privé était relativement étroit (Bosvieux, 2005 et 2008 ; Renard, 2008).

Les changements dans le monde de la promotion immobilière au cours de ces trente dernières années ont aussi concerné les promoteurs traditionnels. Rattrapés par la financiarisation de l'économie et de plus en plus soumis à l'exigence de résultats financiers à court terme (liée en partie à la cotation en Bourse de certains groupes), ceux-ci sont en effet entrés dans une logique de course au volume au milieu des années 2000, lors de la phase ascendante du cycle immobilier. L'évolution de l'action de l'Etat, en particulier la politique fiscale en faveur du logement locatif, a alors été une opportunité pour nourrir cette logique d'expansion, parfois immaîtrisée.

Enfin, l'action des collectivités locales s'est également transformée. Surtout au cours des années 2000, c'est-à-dire à un moment où elles ont été confrontées à une forte hausse des prix immobiliers, les villes, en particulier les plus grandes, se sont bel et bien engagées dans la régulation locale de la production de logements. Celles-ci ont pris des initiatives originales. Plusieurs intercommunalités ont exigé des promoteurs privés des quotas de logements sociaux, d'abord par la contrainte informelle et aujourd'hui sur la base de l'inscription dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) de secteurs de mixité sociale. Certaines d'entre elles ont exprimé des exigences en matière de typologie (pourcentage maximal de T2, pourcentage minimal de T4 et plus...). D'autres ont mis en place des opérations de soutien à la primo-accession en contrepartie de prix de vente plafonds (cf. le chèque premier logement à Marseille), avant que la plupart n'y viennent lors de la mise en place du Pass Foncier.

On a ainsi pu constater une « montée en puissance des villes » (Lorrain, 1989) dans les mécanismes de régulation de la production de logements et l'apparition de « modèles locaux de négociation » entre promoteurs et pouvoirs publics (Dupuy, 2010). Cependant, ceci ne s'est pas développé partout sur le territoire national. En particulier, les villes petites et moyennes, aux ressources financières, techniques et cognitives plus limitées n'ont pas pu mettre en place ce type de régulation. Un fossé entre petites villes et grandes villes s'est ainsi creusé, en s'appuyant sur la capacité différente des unes et des autres à pouvoir s'adapter à la nouvelle logique de l'Etat.

Au final, toutes ces évolutions des logiques d'acteurs depuis une trentaine d'années ont bien amené ce qu'on peut appeler un nouveau régime de production du logement.

2. L'IMPACT DU NOUVEAU REGIME DE PRODUCTION DU LOGEMENT A LA REUNION

Comme nous l'évoquions, ces nouvelles logiques au cœur des mécanismes de la production du logement n'ont pas affecté les territoires urbains de manière identique, notamment en raison de la négociation qui s'est construite, au cas par cas, entre l'industrie de la promotion d'un côté, et de l'autre des collectivités territoriales plus ou moins soucieuses de maîtriser les capitaux privés cherchant à bénéficier du marché locatif local.

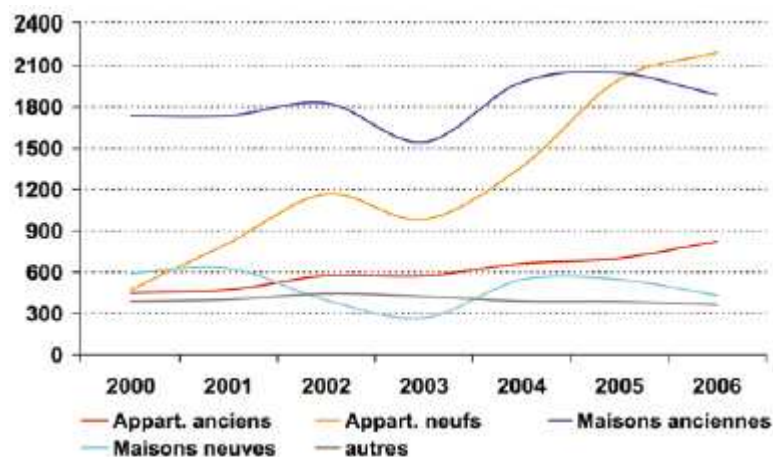
Voyons donc maintenant comment ceci s'est traduit concrètement sur l'île de la Réunion, en analysant la dynamique de la promotion immobilière privée, avant celle de la régulation publique locale.

Une promotion locale happée par les logiques de défiscalisation

Il convient de rappeler tout d'abord que le contexte réunionnais est marqué par une forte dynamique démographique, et donc un grand besoin de logements. Une grande partie de la population a cependant des moyens financiers limités (le taux de chômage est d'environ 40%) et le potentiel foncier commence à se faire plus rare sur une île à l'espace contraint par la géographie. La production de logements y est donc un enjeu majeur et complexe.

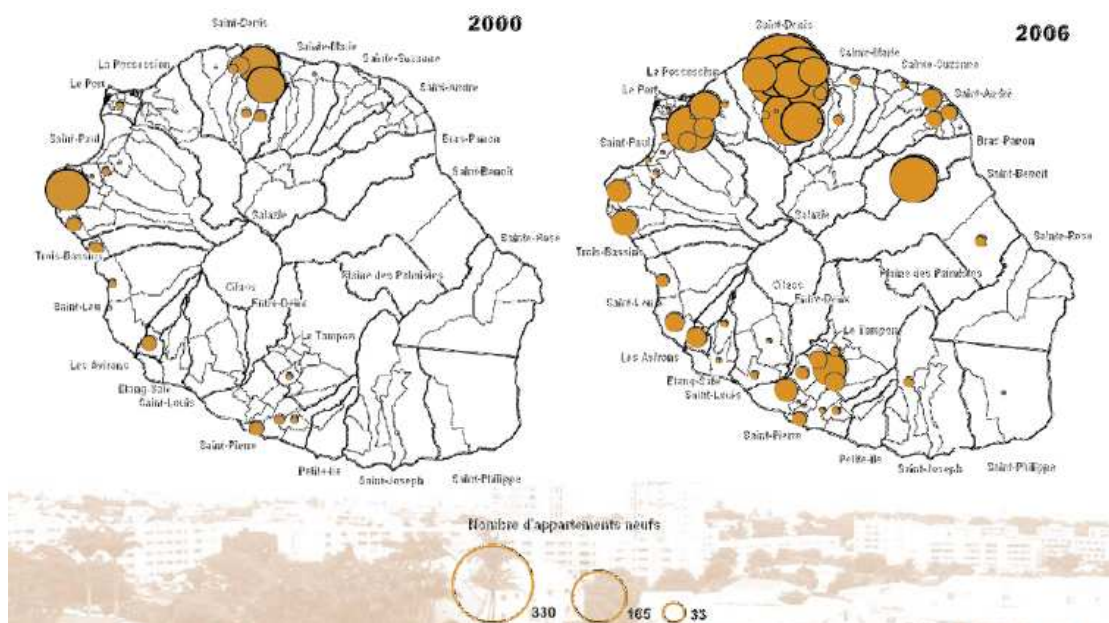
Les années 2000 ont été marquées par un boom de la construction privée. Entre 2000 et 2006, on a en effet constaté une croissance très forte de la part des transactions d'appartements neufs dans le total des ventes de terrains bâtis, notamment après 2003 (AGORAH, 2007). Et cette dynamique s'est maintenue dans les années 2007 et 2008, avant de se retourner en 2009.

Graphique n°1 : Evolution des ventes de biens bâtis par type de 2000 à 2006 (AGORAH, 2008)



Si cette dynamique a prédominé dans le Nord, en particulier à Saint-Denis, tous les bassins d'habitat ont en fait été concernés (AGORAH, 2007).

Graphique n°2 : Ventes d'appartements neufs par grands quartiers, en 2000 et 2006 (AGORAH, 2008)



L'explication de ce pic de production au milieu des années 2000 est claire : « les marchés des transactions foncières et immobilières de l'île sont apparues, plus que jamais, influencés par les mesures de défiscalisation prises en 2003 dans le cadre du dispositif Girardin » (AGORAH, 2007).

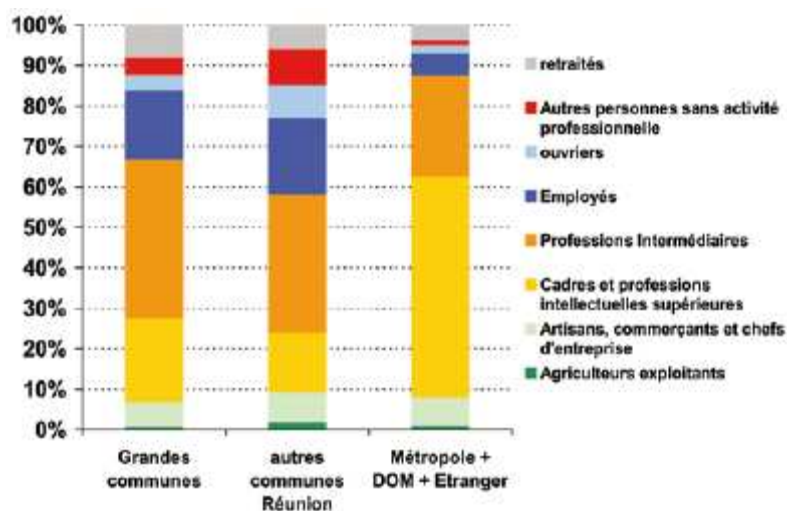
Le marché des appartements neufs s'est alors caractérisé par une prédominance des T2. En 2006 par exemple, ce sont entre 35 et 45% de T2 qui ont été vendus dans tous les secteurs. Le T3 arrive en seconde position avec une transaction sur trois concernée.

Et les acquéreurs ont été des métropolitains dans plus de 70% des cas : des métropolitains très largement issus des catégories socio-professionnelles les plus élevées (cadres et professions intellectuelles supérieures, professions intermédiaires).

Tableau n°1 : Origine géographique des acquéreurs selon le type de bien, en 2006 (AGORAH, 2008)

	Appartements		Maisons		Terrains à bâtir
	Anciens	Neufs	Anciennes	Neuves	
Saint-Denis	47,4%	12,5%	19,9%	19,3%	16,6%
Saint-Paul	16,3%	6,0%	14,4%	13,4%	10,6%
Saint-Pierre	3,8%	1,0%	8,3%	8,7%	8,4%
Le Tampon	3,7%	0,9%	9,1%	7,5%	8,5%
autres communes Réunion	22,0%	8,6%	42,6%	41,7%	52,0%
Métropole + DOM/TOM	5,8%	70,7%	5,5%	9,4%	3,7%
Pays Etrangers	1,1%	0,3%	0,2%	0,0%	0,1%

Graphique n°3 : Origine géographique des acquéreurs selon leur catégorie socio-professionnelle (AGORAH, 2008)



Au cours des années 2000, et plus particulièrement entre 2003 et 2008, la défiscalisation a donc largement nourri la production de la promotion immobilière privée à la Réunion. « Dans le privé, le pic de production s'est situé en 2006-2007. Toutes les entreprises de construction avaient alors leurs carnets de commande tellement pleins qu'elles ne pouvaient même plus répondre à la demande des bailleurs sociaux. Cependant, actuellement, les promoteurs privés ne produisent plus de logement et ont encore du mal à épuiser les programmes existants. Il y a eu un retournement de situation » (entretien n°2 – juin 2010 – Etat). Cette dynamique s'est ainsi retournée en 2009, avec la crise économique et financière, la concurrence du Scellier en métropole, le manque de foncier aménagé disponible et une certaine saturation du marché locatif privé.

Ce boom généré par les dispositifs fiscaux n'a pas été sans conséquence sur le monde de la promotion. Comme en métropole, on a d'abord vu émerger le modèle du promoteur-défiscalisateur. Ainsi, des promoteurs métropolitains d'envergure régionale et spécialistes de l'investissement locatif sont venus à la Réunion, comme SPAG ou Océanis. Leur production a été marquée par une forte rationalisation des programmes et une standardisation des logements (situé à un niveau de prix défini par la logique financière¹) mais elle a aussi respecté une certaine qualité et un certain standing. Ces promoteurs n'ont donc pas été plus particulièrement critiqués pour leurs produits. Les pratiques les plus négatives associées au modèle du promoteur-défiscalisateur sont davantage venues de petits promoteurs opportunistes, généralement locaux, sans grande expérience du métier, qui se sont appuyés sur des réseaux métropolitains pour vendre les logements. Selon la fédération réunionnaise des promoteurs constructeurs, cette catégorie a représenté entre un tiers et 40% des logements produits à la Réunion à cette époque. Et, si cette production a été très diverse, elle a concentré toutes les dérives les plus caricaturales : opérations de très faible qualité, mauvais emplacements...

De leur côté, les promoteurs « traditionnels » locaux ont eux aussi été happés par la vague de la défiscalisation, notamment pendant la période 2005-2008. En s'appuyant sur un grand nombre de réseaux de vente, ils ont largement développé les produits à destination des investisseurs métropolitains. La qualité de cette offre a été variable, tant pour ce qui concerne le bâti que pour le positionnement géographique, mais globalement satisfaisante au regard de ce qui se produisait auparavant à la Réunion. Aujourd'hui, ces promoteurs traditionnels laissent passer les effets de la crise (autant que faire se peut) et se posent des questions sur leur stratégie à venir. L'importance du foncier et de l'aménagement, la conception de produits à coûts modérés (pour l'accession locale ou la vente en bloc à des bailleurs sociaux) sont autant de réflexions en cours...

¹ « Le marché investisseur s'est orienté vers des studios et T2, car il ne fallait pas que l'investissement dépasse 200.000 euros « packagé » (« packagé » signifiant commissions des réseaux, commissions des agences, frais de notaire... inclus). Pour être dans cette fourchette de prix, il fallait donc que ce soient des studios ou des T2 de 50 à 60 mètres carrés. Les surfaces ont donc été rationalisées » (entretien n°13 – septembre 2010 – promoteur).

Au cours de la période faste de la défiscalisation, le monde de la promotion à La Réunion a donc bel et bien connu une très forte expansion sur le plan quantitatif et une évolution des pratiques professionnelles. Cette dynamique a touché la promotion « professionnelle », qui a intégré des logiques propres au modèle du promoteur-défiscalisateur. Elle a aussi fait émerger des petits acteurs opportunistes, qui ont développé les pratiques les plus caricaturales en la matière. L'apparition des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif a ainsi modifié en profondeur les mécanismes de la production du logement à La Réunion. Et, même si la crise actuelle est porteuse d'un repli et d'une prise de recul des acteurs privés locaux, les logiques à l'œuvre n'ont aucune raison de disparaître dans les années à venir si l'Etat conserve la volonté d'une mobilisation de l'épargne privée (notamment métropolitaine) dans la construction des logements sur l'île.

L'effet des pratiques des promoteurs sur le développement urbain

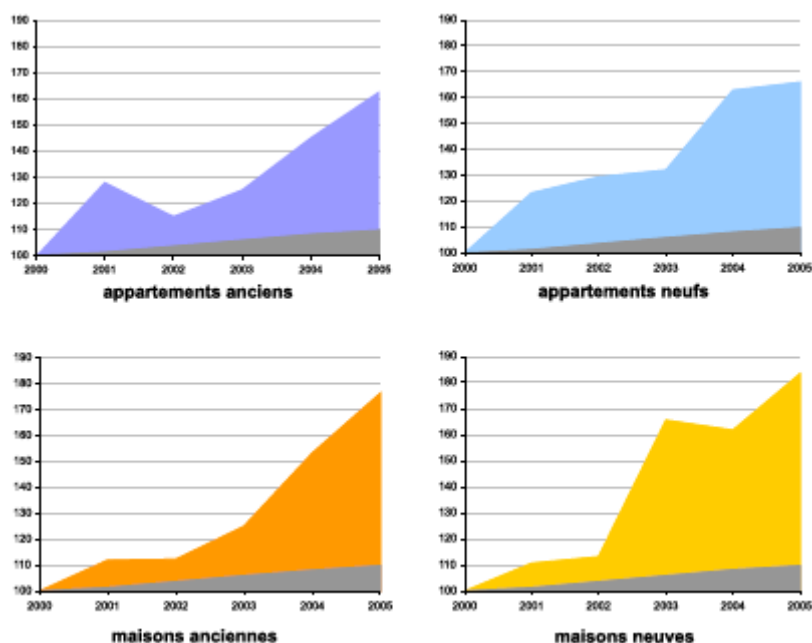
Cette période, pendant laquelle la défiscalisation a fait le marché de la promotion à La Réunion, a laissé des traces. Dans un certain nombre de communes (dans le sud de l'île notamment), le marché locatif privé a été totalement saturé par le nombre d'opérations réalisées dans un laps de temps aussi court². La forte dynamique démographique, les baisses de loyers ou le rachat d'une partie des programmes par les bailleurs sociaux ont certes comblé une partie des problèmes. Il n'en reste pas moins que certains logements sont de si faible qualité qu'une évolution vers la copropriété dégradée n'est pas à exclure.

Combinée avec d'autres facteurs (hausse des prix des matières premières, manque de foncier, pression démographique, baisse des taux d'intérêt et allongement de la durée d'emprunt, mise en place d'une réglementation permettant une plus grande densification...), la défiscalisation a également nourri la hausse des prix fonciers et immobiliers.

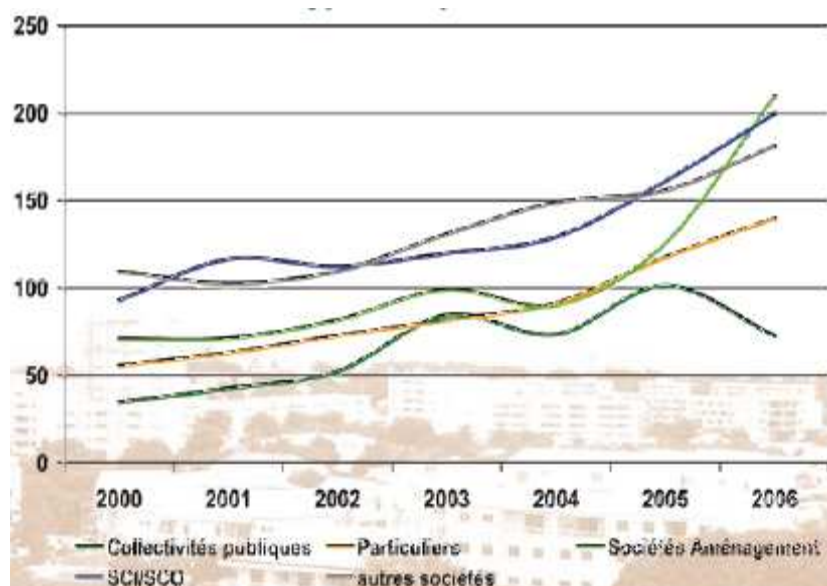
² « 75-80% de l'emploi à la Réunion est situé dans une zone géographique comprise entre Ste-Suzanne et St-Paul. Dans cet environnement là, il y a un marché. Il y a en revanche des zones sinistrées (Bras-Panon, St-Benoît...). Là, on a trop construit. Du coup, sur St-Denis et les environs, la défiscalisation a permis de monter en gamme les logements, le standing, la qualité... Mais, dans les zones plus faiblement dotées en emplois, des promoteurs opportunistes sont allés faire des opérations, parce que les réseaux vendaient et que le foncier était moins cher. Du coup, il y a aujourd'hui 2.000 à 3.000 logements vides au Tampon ! A certains endroits, on a offert jusqu'à trois mois de loyer gratuit et on a quand même mis jusqu'à deux ans pour remplir les résidences. Certaines défiscalisations ont même sauté ! » (entretien n°13 – septembre 2010 – promoteur)

« En fait, le Sud a commencé à se développer au cours des dix dernières années et les prix du foncier étaient très en-deçà de ce qu'on pouvait trouver ailleurs dans l'île. Du coup, certains promoteurs s'y sont intéressés, notamment ceux qui ne pouvaient pas faire d'opération dans l'Est ou le Nord car les terrains étaient trop cher ou car ils n'en trouvaient pas. Et, au lieu de faire des petites opérations, ces promoteurs ont fait des programmes de 100 à 150 logements, avec des studios, des T2... Certes, cela s'est vendu facilement, car il s'est agi de petits budgets et car on a cru que le collectif plutôt en manque dans le Sud pouvait répondre à un marché. Mais les habitudes du Sud ont été plus fortes et une partie de cette production ne s'est pas louée, surtout qu'elle était en T1 et T2. (...) Les promoteurs qui sont allés dans le Sud ne sont généralement pas des professionnels. (...) Progressivement, le marché va finir par absorber ces excès, en raison de la croissance forte de la demande (c'est déjà quasiment le cas aujourd'hui avec la crise). Les loyers se sont réajustés eux aussi progressivement (St-Denis se situe entre 8,50 euros et 10,50 euros du mètre carré aujourd'hui ; il est de 15 à 20% de moins à St-Pierre). Il y a eu une régulation par le marché » (entretien n°15 – septembre 2010 – promoteur)

Graphique n°4 : Evolution comparative des prix moyens des biens bâtis et de l'indice des prix à la consommation des ménages (en indice 100) (AGORAH, 2007)



Graphique n°5 : Evolution des prix moyens par mètre carré des terrains à bâtir selon le type d'acquéreur, de 2000 à 2006 (AGORAH, 2008)



N'oublions pas pour autant que cette dynamique a aussi eu des effets positifs. D'abord elle a permis au secteur de la construction de créer de nombreux emplois, ce qui n'est en rien négligeable dans un département qui connaît un taux de chômage élevé. Elle a aussi rendu effective la volonté publique d'une plus grande densification du territoire (affirmée dans le schéma d'aménagement régional et dans les plans locaux d'urbanisme).

Elle a enfin répondu à une réelle demande locative privée, notamment dans la région de St-Denis, et a permis une inversion de tendance de la courbe des loyers. Après déduction de l'inflation, alors que jusqu'en 2006 on assistait à une progression des loyers, la hausse s'est en effet tassée en 2007 avant que le retournement de marché ne devienne effectif en 2008. Les baisses de prix ont été différenciées selon les micro-régions : une stagnation des prix dans l'Ouest et l'Est ; une légère diminution des niveaux de loyers dans le Nord ; une baisse plus importante dans le Sud. Cette baisse des loyers trouve son origine

dans l'abondance de l'offre locative liée aux logements défiscalisés mais aussi, il est vrai, à la crise économique qui a affecté la capacité locative des ménages (AGORAH, 2009).

Tableau n°2 : Evolution des loyers moyens au m² par micro-région depuis 2005 (AGORAH, 2009)

	Hors inflation			Inflation déduite		
	Evolution 2005-2006	Evolution 2006-2007	Evolution 2007-2008	Ecart loyers OLR / inflation 2006	Ecart loyers OLR / inflation 2007	Ecart loyers OLR / inflation 2008
Nord	8,2%	2,3 %	2,3 %	6,2 %	1,1 %	-0,6 %
Ouest	3,8 %	2,9 %	3,0 %	1,8 %	1,7 %	0,1 %
Sud	7,6 %	3,8 %	1,3 %	5,6 %	2,6 %	-1,6 %
Est	9,6 %	2,7 %	2,8 %	7,6 %	1,5 %	-0,1 %
La Réunion	6,1 %	3,1 %	2,3 %	4,1 %	1,9 %	-0,6 %

Le problème néanmoins, c'est que la défiscalisation n'a nourri qu'un seul segment du marché, et à l'excès, alors que les besoins locaux sont beaucoup plus diversifiés, notamment en termes de logements sociaux. Ce qui induit une inadéquation entre offre et besoins³ et un nécessaire retour de balancier (qui passe même par des rachats d'opérations privées par des bailleurs sociaux avec toutes les limites de l'exercice quand, par exemple, on souhaite faire des logements locatifs très sociaux en collectif dans des zones pavillonnaires).

Cette inadéquation due à la défiscalisation a aussi fait émerger localement un débat sur la mobilisation de l'outil fiscal pour la construction de logements sociaux. La SIDR a ainsi mis en œuvre des montages juridiques et financiers qui permettent la réalisation de logements sociaux à partir des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif en direction des entreprises (dans les DOM en effet, les dispositifs ne sont pas orientés exclusivement vers les particuliers mais permettent aussi des exonérations d'impôt sur les sociétés). Le coût pour l'Etat de ces montages, comparativement à la ligne budgétaire unique dédiée à la production du logement social (LBU), est néanmoins en cours de réflexion au Ministère des Finances.

Une régulation publique locale relativement limitée

Dans ce contexte, les collectivités locales réunionnaises ont mis en place des mécanismes de régulation publique relativement limités. En raison de leurs faibles ressources techniques, humaines et financières, celles-ci ont en fait réagi comme la grande majorité des villes petites et moyennes de métropole. Le présent travail de recherche les renvoie ainsi dans la catégorie des collectivités ayant développé une logique libérale de régulation publique, au travers de la classification suivante :

- logique planificatrice : la collectivité (commune et/ou intercommunalité) souhaite produire une ville « idéale » (un certain pourcentage de logements sociaux, une certaine hétérogénéité des typologies de ménages dans chacun des quartiers...). Pour ce faire, elle revendique fortement le pilotage du marché du logement et son outil principal est la maîtrise foncière, ce qui implique une certaine pérennité historique. La réglementation est aussi mobilisée pour encadrer la production des logements. Rennes et Montpellier sont les archétypes de ce modèle ;

³ « Les logements défiscalisés ont bien correspondu à une attente. Mais ce n'est pas 100% du besoin qui est de ce type. La réponse avec la défiscalisation a donc été partielle. La question maintenant est comment on fait le reste, avec quel modèle économique. Il faut apporter une réponse diversifiée en termes d'offre de logements ! » (entretien n°16 – septembre 2010 – acteur parapublic)

- logique régulatrice : la collectivité suit la production de logements générée par le marché et cherche à en réguler les aspects les plus en décalage avec certains principes politiques (des quartiers stigmatisés ou concentrant les difficultés, des quartiers présentant une forte homogénéité en termes générationnels...). L'intérêt de ce type d'approche se situe dans sa capacité à utiliser la force du marché tout en évitant ses effets pervers. Le risque reste néanmoins de réguler trop tardivement ou insuffisamment les mécanismes de marché considérés comme négatifs. La majorité des grandes villes correspondent aujourd'hui à ce modèle (Lille, Lyon, Nantes, Marseille...) et mobilisent pour ce faire des outils de réglementation formels (PLU par exemple) ou même informels (des échanges verbaux avec les acteurs au moment de la délivrance du permis de construire) ;
- logique libérale : la collectivité laisse faire le marché, par volonté ou par incapacité de réguler. Les seules exigences émanant de l'acteur public concernent éventuellement l'architecture ou l'insertion urbaine des opérations et s'opèrent à la marge. Le risque est ici l'émergence d'une ville déséquilibrée, laissant apparaître les excès de la logique libérale (acteurs profitant des imperfections du marché et en particulier des asymétries d'information entre producteurs et acheteurs, manque de mixité sociale lié à une volonté d'appariement entre soi des plus fortunés...). Mais c'est l'approche la moins mobilisatrice de moyens publics. La majorité des villes petites et moyennes françaises entrent dans cette grille d'analyse.

A La Réunion, de nombreux propos d'acteurs locaux illustrent bien cette dernière approche. « Si la puissance publique encadre bien les opérations avec les documents de planification, la régulation se fait surtout par le marché » (entretien n°6 – septembre 2010 – collectivité).

En outre, les élus locaux ont pendant longtemps été très satisfaits de voir l'offre de logements se développer grâce à la défiscalisation et les charges foncières augmenter pour sortir les opérations d'aménagement publiques. « Pour les acteurs locaux, la défiscalisation a toujours été perçue très positivement : elle permettait une création de logements qui ne coûtait rien à la collectivité (ou éventuellement à la marge en réseaux) puisqu'elle faisait venir de l'argent frais d'ailleurs pour construire du logement. D'autant plus que la charge foncière amenée par les promoteurs privés permettait l'équilibre des opérations publiques d'aménagement, que la production de logements sociaux ne garantissait pas. (...) Aujourd'hui d'ailleurs, les choses deviennent compliquées car l'équilibre de ces opérations d'aménagement n'est plus assuré. D'où l'idée de mobiliser la défiscalisation sur la production de logements sociaux... » (entretien n°12 – septembre 2010 – collectivité)

Les dérives constatées ici ou là et les conséquences politiques de la densification (les critiques d'une partie de la population qui y a vu une dégradation de son cadre de vie) ont cependant fait évoluer l'attitude des collectivités au cours de ces dernières années. Des signes montrent clairement une volonté de mieux maîtriser le développement urbain à l'avenir et des pratiques se développent en ce sens.

Par exemple, « face au manque de coopération de la part des promoteurs, l'intercommunalité Territoire de la Côte Ouest (TCO) veut réglementer davantage la production de logements privés à l'avenir. Ainsi, des exigences seront inscrites dans le nouveau PLH, comme l'imposition d'un quota de logements sociaux. Ces exigences s'imposeront aux PLU et entreront dans l'instruction des permis de construire » (entretien n°5 – août 2010 – collectivité).

A Saint-Denis, « la tendance des élus aujourd'hui est d'être plus précautionneux du cadre de vie des ménages, car on a un retour d'expérience des années d'euphorie. En fait, la densification de la ville n'a pas été bien vécue par tous ceux qui étaient là avant » (entretien n°17 – septembre 2010 – collectivité).

« A St-Pierre, la commune souhaite aujourd'hui entrer en dialogue avec les promoteurs en amont des opérations, lorsque ces dernières dépassent une trentaine de logements. Ce dialogue, établi sur la base du volontariat, a été mis en place depuis 2003, suite aux dérives constatées dans le cadre des programmes de défiscalisation. (...) Le but pour la collectivité n'est pas la censure, il s'agit surtout d'être constructif et les promoteurs acceptent de plus en plus de jouer le jeu. En général, la collectivité n'exige pas de quotas de logements sociaux, car c'est compliqué. Il y a parfois des exceptions s'il s'agit d'une grosse opération où il y a plusieurs îlots. Sur les prix de sortie, il n'y a pas de négociation,

ni de discussion non plus. (...) En revanche, désormais, la commune de St-Pierre donne son avis sur les typologies des logements et alertent les promoteurs sur la réalisation trop importante de petits logements dans les opérations immobilières » (entretien n°7 – août 2010 – collectivité)

La régulation publique des opérations de promotion passera également demain par la maîtrise de l'aménagement. Or ceci pose deux questions, celle du modèle économique sous-jacent (qui paie quoi ?) et celle des opérateurs (qui fait quoi ?). En effet, même si un Etablissement Public Foncier Régional a bien été créé en étant positionné prioritairement sur le logement, les coûts de l'aménagement resteront élevés. Or, sur cette question, l'avenir reste aujourd'hui incertain...

CONCLUSION

La monographie réalisée à La Réunion confirme donc clairement les hypothèses du présent travail de recherche, en particulier l'émergence d'un nouveau régime de production du logement en France. Malgré toutes les spécificités propres aux départements d'outre-mer, on voit en effet que les orientations de l'Etat ont fait apparaître un nouvel ensemble cohérent de logiques d'acteurs. Ainsi, les promoteurs réunionnais se sont saisi des nouveaux dispositifs fiscaux pour développer leur production en faisant évoluer leurs pratiques et les collectivités locales, bien que limitées par leurs moyens humains, techniques et financiers, avancent progressivement vers une prise en charge de la régulation publique de la production du logement.

Dans le contexte réunionnais, cette évolution pose cependant encore de nombreuses questions, car elle est loin d'être aboutie. Ainsi, quels dispositifs de mobilisation de l'épargne privée l'Etat entend-il promouvoir demain à La Réunion ? Ces dispositifs viseront-ils la construction de logements sociaux ou restera-t-on dans la production de logements privés avec des mécanismes plus stricts d'encadrement des loyers et des revenus des occupants ? Par ailleurs, avec quels moyens les collectivités vont-elles pouvoir demain assurer la régulation publique de la production du logement ? Quel modèle économique verra-t-on apparaître pour porter le coût de l'aménagement ? Toutes ces questions restent aujourd'hui totalement ouvertes et les réponses donneront les clefs du modèle réunionnais dans le nouveau régime de production.

BIBLIOGRAPHIE

AGORAH, 2007, Observatoire des transactions immobilières et foncières à la Réunion, *AGORAH*

AGORAH, 2008, Observatoire des transactions immobilières et foncières à la Réunion, *AGORAH*

AGORAH, 2009, Observatoire des loyers privés – données 2008, *AGORAH, octobre*

BOSVIEUX Jean, 2005, L'investissement locatif : A qui profite le Dispositif Robien ?, *ANIL Habitat Actualité (ANIL : agence nationale pour l'information sur le logement), novembre*

BOSVIEUX Jean, 2008, L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs, *ANIL Habitat Actualité, juillet* COING Henri et TOPALOV Christian, 1995, Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ?, in ASCHER François, Le logement en questions, *La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 261-270*

DDE Réunion, 2005, La Construction neuve à La Réunion, *DDE Réunion*

DRIANT Jean-Claude, 2008, Politiques de l'habitat et crises du logement, Avant-Propos (pp. 5-11), *Problèmes politiques et sociaux, n° 944, janvier*

DUPUY Guilhem, 2010, Le maire, l'accession sociale et le promoteur – La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique, *ANIL Habitat Actualité, février*

LORRAIN Dominique, 1989, La montée en puissance des villes, *Economie et Humanisme, n° 305*

RENARD Vincent, 2008, La ville saisie par la finance, *revue « Le Débat » jan.-fév. n°148, pp 106-117*

TAFFIN Claude, 2005, De l'aide à la personne vers l'aide à personne ?, *Habitat et Société, n° 39, septembre*