



**HAL**  
open science

## Qui gouverne le logement social à La Réunion ?

Margot Brac de La Perrière, Lise Lécuyer, Marie Milani, Elena Ragain

► **To cite this version:**

Margot Brac de La Perrière, Lise Lécuyer, Marie Milani, Elena Ragain. Qui gouverne le logement social à La Réunion?. [Rapport de recherche] Agence française de développement (AFD); Sciences Po, École urbaine. 2020, pp.189. hal-03191679

**HAL Id: hal-03191679**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-03191679v1>**

Submitted on 7 Apr 2021

**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.



# QUI GOUVERNE LE LOGEMENT SOCIAL À LA RÉUNION ?

## LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT AU COEUR DE LA GOUVERNANCE URBAINE RÉUNIONNAISE

*Rapport final*

Étude réalisée pour l'Agence Française de Développement

Master Stratégies Territoriales et Urbaines - École Urbaine de Sciences Po  
Projet Collectif - 2019-2020  
05/06/2020

Margot BRAC DE LA PERRIERE

Lise LECUYER

Marie MILANI

Elena RAGAIN

Sous le tutorat de Raphaël FRETIGNY

# Résumé

Le logement social réunionnais présente des spécificités, à la fois par son financement, en partie structuré par des subventions propres aux Outre-mer, et par sa gestion, caractérisée par un grand nombre de Sociétés d'Économie Mixte sur le territoire. C'est pour étudier ces spécificités que quatre étudiantes du Master Stratégies territoriales et urbaines ont réalisé un projet collectif pour l'AFD. En prenant un projet urbain financé par le Nouveau programme de Renouvellement urbain comme objet de recherche, cette étude traite de la manière dont les instruments financiers structurent la gouvernance du logement social à La Réunion. Ainsi, les instruments de financement du logement social réunionnais sont multiples et leur fabrication s'opère à Paris. Le groupe a observé que l'appropriation locale de ces outils par les acteurs territoriaux révèle une forte capacité de mobilisation des acteurs locaux autour de ces financements. Cependant, la mise en œuvre de ces instruments a tendance à produire des effets ambigus sur le territoire, que le groupe a tenté d'explorer au cours de cette étude. En effet, le développement du territoire réunionnais semble se structurer autour de ces opportunités de financement ; en dehors de celles-ci, un manque de cohésion entre les acteurs locaux dans le portage de projets de territoire aboutis est observé.

# Remerciements

Nous tenons à remercier l'Agence Française de Développement (AFD) de nous avoir confié cette mission et sans qui cette étude n'aurait pas vu le jour. Nous adressons plus particulièrement nos remerciements à Sarah Botton, chargée de recherche au sein du pôle « Gouvernance, communs, territoires » et coordinatrice du programme de recherche « Politiques Publiques à La Réunion » pour sa confiance, son suivi et ses conseils tout au long de la conduite du projet. Plus largement, nous souhaitons remercier l'ensemble des membres de l'AFD qui se sont intéressées de près ou de loin à notre travail et nous ont prodigué de nombreux conseils, notamment : Cédric Vautier, Noor Mountassir, Irène Salenson, Matthieu Morando, Tahiry Marcel, mais aussi les membres de l'agence de l'AFD à La Réunion, Virginie Delisée-Pizzo, Mounia Ait Ofkir et Frédéric Leblé.

Nous exprimons notre gratitude pleine et entière aux chercheurs du programme « Politiques Publiques à La Réunion », Olivier Provini, Damien Deschamps et Laura Giraud, qui nous ont suivi cette étude et accordé leur confiance. Nous les remercions aussi pour leur présence lors de notre mission à La Réunion. Leur accompagnement fut enrichissant, motivant et formateur. Nos remerciements vont également à l'ensemble des personnes qui nous ont accordé de l'intérêt et du temps afin de répondre à nos questions. L'élaboration de ce rapport n'aurait pas été possible sans ces échanges riches qui ont contribué à la qualité de notre travail. Nous remercions également les directions des deux bailleurs sociaux principaux de l'île, la SIDR (Société Immobilière du Département de La Réunion) et de la SHLMR (Société d'Habitation à Loyer Modéré de la Réunion) pour leur accueil chaleureux lors de notre voyage d'études à La Réunion et pour la mise à disposition d'espaces de travail.

Nous remercions l'École Urbaine de Sciences Po, dont le cadre d'enseignement offre aux étudiants l'occasion de conduire de telles missions, enrichissantes à la fois professionnellement et personnellement, et pour le suivi de l'équipe pédagogique au long de ce projet. Nous tenons notamment à remercier Guillermo Martin, Irène Mboumoua, Sandrine Boisard et Béatrice Susana-Delpech.

Pour finir, nous tenons tout particulièrement à remercier notre tuteur, Raphaël Frétigny pour son soutien sans faille tout au long de cette étude. Son accompagnement, son professionnalisme, ses conseils avisés et sa bienveillance ont largement participé à la constitution et à la qualité de notre recherche. Il a su par sa disponibilité et son expérience nous guider dans cette mission et nous lui en sommes très reconnaissantes.

# Liste des acronymes

AFD : Agence Française de Développement

ALUR (loi) : Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové

ANAH : Agence NAtionale de l'Habitat

ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ex-CGET)

ANRU : Agence Nationale de Rénovation Urbaine

ARAST : Association Réunionnaise d'Accompagnement Social Territorialisé

ARMOS-oi : Association Régionale des Maîtres d'Ouvrage Sociaux et Aménageurs de l'Océan Indien

BTP : Bâtiment et Travaux Publics

CA : Communauté d'agglomération

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

CDC : Caisse des Dépôts et des Consignations

CDHH : Conseil Départemental de l'Habitat et de l'Hébergement

CGEDD : Conseil Général à l'Environnement et au Développement Durable

CGSS : Caisse Générale de Sécurité Sociale

CINOR : Communauté Intercommunale du NOrd de la Réunion

CIREST : Communauté Intercommunale de La Réunion Est

CIVIS : Communauté Intercommunale des Villes Solidaires

CIVS : Contrat d'Insertion à la Vie Sociale

CREFOM : Conseil REprésentatif des Français d'Outre-Mer

DAC OI : Direction des Affaires Culturelles de l'Océan Indien

DALO (loi) : Droit Au Logement Opposable

DEAL : Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DGOM : Direction Générale des Outre-Mer

DROM : Départements et Régions d'Outre-Mer

ELAN (loi) : Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

EPF : Établissement Public Foncier

EPFAM : Établissement Public Foncier de Mayotte

EPFR : Établissement Public Foncier de la Réunion

ÉRU : École du Renouveau Urbain

ESH : Entreprise Sociale pour l'Habitat

FEDOM : Fédération des Entreprises D'Outre-Mer

FRAFU : Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain

GUP : Gestion Urbaine de Proximité

HLM : Habitations à Loyers Modérés

INSEE : Institut National des Statistiques et des Études Économiques

LBU : Ligne Budgétaire Unique

LCR : Local Commun Résidentiel  
LES : Logement Évolutif Social  
LLS : Logement Locatif Social  
LLTS : Logement Locatif Très Social  
MOM : Ministère des Outre-Mer  
MOUS : Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale  
NPNRU : Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain  
PaQte : Pacte Avec les Quartiers pour Toutes les Entreprises  
PEEC : Participation des Employeurs à l'Effort de Construction  
PLH : Plan Local de l'Habitat  
PLOM : Plan Logement Outre-Mer  
PLS : Prêt Locatif Social  
PLU : Plan Local d'Urbanisme  
PLUi : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal  
PNRU : Programme Nationale pour la Rénovation Urbaine  
PPR : Politiques Publiques à la Réunion (programme de recherche de l'Université de La Réunion)  
PRU : Projet de Renouvellement Urbain  
PRUNEL : Projet de Renouvellement Urbain du Nord-Est Littoral  
QPV : Quartier prioritaires à la Politique de la Ville  
RHI : Résorption de l'Habitat Insalubre  
SCOT : Schéma de COhérence Territoriale  
SEM : Société d'Économie Mixte  
SHLMR : Société d'Habitation à Loyer Modéré de la Réunion  
SIDR : Société Immobilière du Département de la Réunion  
SPL : Société Publique Locale  
SRU (loi) : Solidarité et Renouvellement Urbain  
TAO : Tram Aéroport entrée Ouest  
TCO : Territoire de la Côte Ouest  
TCSP : Transport en Commun en Site Propre  
TFPB : Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties  
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée  
USH : Union Sociale pour l'Habitat  
USHOM : Union Sociale pour l'Habitat en Outre-Mer  
VEFA : Vente en l'État Futur d'Achèvement  
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté  
ZFU : Zone Franche Urbaine  
ZRU : Zone de Redynamisation Urbaine  
ZUP : Zone à Urbaniser en Priorité  
ZUS : Zone Urbaine Sensible

# Sommaire

## **Introduction.....8**

Présentation de l'organisation de notre projet et méthodologie.....16

Revue de littérature.....18

Carte d'identité.....35

## **I. De multiples instruments financiers de l'Etat pour les acteurs locaux du logement social réunionnais.....54**

### **A. Des montages financiers qui diffèrent pour le logement social métropolitain et ultramarin..... 55**

1. En métropole, le montage des opérations de construction de logements sociaux révèle des instruments de financement territorialisés..... 55

2. A La Réunion, le montage financier des opérations de construction démontre une forte présence de l'État central dans le financement du logement social ultramarin..... 61

### **B. Des outils de financement complémentaires au service des quartiers de logements sociaux .....70**

1. Des politiques publiques nationales pour l'amélioration du cadre de vie des plus modestes..... 70

2. Quels outils supplémentaires mobilisés par les acteurs réunionnais ?..... 74

### **C. Un lobbying intensif de la part des acteurs ultramarins pour l'obtention d'outils de financement supplémentaires ..... 80**

1. La centralité des processus décisionnels est un phénomène connu et maîtrisé par les acteurs ultramarins .....81

2. Les nombreux instruments financiers spécifiques au logement en Outre-mer sont-ils le fruit du travail intensif des acteurs ultramarins mobilisés à Paris ?..... 82

3. Les autres ministères remettent régulièrement en question le maintien de ces instruments spécifiques : l'exemple de la suppression de l'allocation accession logement à La Réunion..... 84

## **II. Des acteurs réunionnais mobilisés pour capter les opportunités de financement propres au logement social.....92**

### **A. Une autorégulation des bailleurs dans l'utilisation des subventions et des aides fiscales de l'État ..... 94**

1. La Ligne Budgétaire Unique, un socle de financement contingenté impliquant une recherche d'autres modes de financements..... 94

2. L'arbitrage entre le crédit d'impôt et la LBU, illustratif de l'autorégulation opérée par les bailleurs sociaux .....	97
<b>B. LANRU, une source de financement pour monter des projets urbains.....</b>	<b>103</b>
1. LANRU : une opportunité pour le territoire.....	103
2. Une coopération d'acteurs autour d'une opportunité de financement.....	107
<b>C- L'abattement de TFPB : un dialogue rétabli entre les bailleurs et les acteurs du contrat de ville dans la mise en place de l'action sociale .....</b>	<b>112</b>
1. La mise en place collective d'un programme d'action sociale.....	112
2. Une utilisation différenciée selon les bailleurs.....	118
<b>III. Une utilisation des instruments qui produit des effets ambigus.....</b>	<b>126</b>
<b>A. LANRU : un outil contraignant qui se révèle inadapté au territoire.....</b>	<b>128</b>
1. Des outils inadaptés aux besoins locaux.....	128
2. LANRU : l'imposition d'un cadre contraignant pour les acteurs locaux.....	137
<b>B. L'abattement de TFPB : un outil souple induisant d'importantes dérives dans son usage.....</b>	<b>144</b>
1. La constitution du tissu associatif réunionnais liée à des opportunités financières.....	144
2. L'achat de la paix sociale par les élus et les bailleurs entretenant des logiques clientélares.....	152
3. Vers un contrôle rationalisé de l'usage de la TFPB.....	158
<b>C. Un manque de stratégie territoriale en dehors du cadre de financement imposé par l'État .....</b>	<b>163</b>
1. Une faible articulation entre les politiques sectorielles révélatrice d'une difficile autonomie du territoire .....	163
2. Une coordination difficile révélatrice d'un jeu d'acteurs complexe à l'échelle locale .....	167
<b>Conclusion.....</b>	<b>176</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>180</b>

# Introduction



*« La Réunion a effectivement un positionnement un peu particulier, qui est dû, sans doute, à son histoire, mais aussi du fait qu'il y a à peu près 800 000 habitants alors que les autres territoires d'Outre-Mer sont plus petits, et donc ils ont une capacité à faire [...]. Économiquement ils ont un rayonnement plus important et on sait qu'ils auront la maîtrise rapide et efficace des dispositifs car à tous les échelons ils sont bien dotés, ils ont une capacité à absorber l'éloignement »*

*Issu d'un entretien avec un.e chargé.e de mission du Ministère des Outre-Mer, 2020*

À ce jour, encore peu de travaux de sciences sociales sont consacrés aux politiques publiques à La Réunion, et de manière générale aux territoires ultramarins. À l'aune de ce constat, l'objectif de ce présent rapport est d'éclairer ce point d'ombre, en se concentrant plus particulièrement sur le secteur du logement social. Cette commande s'inscrit dans le cadre d'un projet collectif du Master Stratégies Territoriales et Urbaine de l'École Urbaine de SciencesPo en partenariat avec l'Agence Française de Développement (AFD) et s'effectue en articulation avec le programme de recherche intitulé PPR : « Les Politiques Publiques à La Réunion : Gouverner l'ultra-périphérie », dont l'ambition est de contribuer aux études des politiques publiques à La Réunion.

La gouvernance est définie par Patrick Le Galès comme un « processus d'agrégation, de coordination et de direction d'acteurs, de groupes sociaux et d'organisations, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Galès, 2019). Ce concept de « gouvernance » dépasse le terme de gouvernement. Cette notion s'inscrit dans une transformation globale de l'État et de l'action publique, mais nous nous concentrerons plus particulièrement sur ces enjeux dans le cadre des politiques publiques urbaines, et plus précisément de logement et d'aménagement. En effet, ces dernières révèlent cette recomposition des pouvoirs publics à l'échelle de la ville. L'action publique du logement social, bien qu'elle soit peu traitée dans la littérature consacrée à La Réunion, fait l'objet d'une littérature riche en France métropolitaine. Plus généralement, la distribution des rôles, entre pouvoir national et pouvoir local, est au cœur des débats scientifiques sur le système institutionnel français, marqué depuis les années 1980 par des vagues successives de décentralisation. À cet égard, La Réunion constitue un terrain d'étude intéressant, dans le sens où il s'agit d'un territoire aux caractéristiques a priori différentes de la métropole, au sein duquel s'appliquent les normes nationales. En effet, La Réunion est un territoire d'Outre-Mer de l'Océan Indien, situé à plus de 9 000 kilomètres de Paris. Largement élaborées en métropole, que deviennent les politiques du logement social lorsqu'elles sont mises en œuvre à La Réunion ? Le « local » n'est-il qu'un lieu « d'exécution » des orientations nationales, ou bien les spécificités de ce territoire pèsent-elles sur la mise en œuvre des politiques ? Ainsi, l'objet du présent rapport est d'examiner la gouvernance du logement social à La Réunion, en s'attachant à prendre en compte la diversité des configurations locales.

## *Les spécificités du territoire réunionnais*

Afin d'aborder les enjeux du logement social à La Réunion, il est nécessaire de comprendre plus largement les spécificités du territoire réunionnais qui influencent cette politique publique. Nos entretiens et nos lectures ont permis de cibler les enjeux qui nous paraissent centraux, sans pour autant chercher à être exhaustifs quant aux particularités de ce territoire. En outre, cette région réunionnaise est marquée par des contraintes fortes qui apparaissent de manière significative dans l'analyse du développement de La Réunion et qui définissent des défis pour le territoire et notamment pour les acteurs du logement social.

Le territoire réunionnais compte un taux de chômage de 24 % contre 9 % en métropole (Insee, 2018) et un taux de pauvreté de 38 % contre 14 % en métropole (Insee, 2017). Ces indicateurs démontrent une forte nécessité de l'intervention de l'État sur le territoire, notamment dans le secteur du logement social.

Les bailleurs sociaux réunionnais sont confrontés au vieillissement de leur parc mais également au vieillissement de la population et à une évolution des structures familiales. La mutation progressive des modes de vie fait apparaître beaucoup plus de familles monoparentales et des personnes âgées qui vivent seules. L'augmentation de ce type de ménage conduit au constat suivant pour les bailleurs : ils ne disposent pas de suffisamment de logements de type T1/T2 ou adaptés pour accueillir des personnes âgées.

À cela s'ajoute les défaillances du secteur local du BTP auquel doit s'adresser tout opérateur souhaitant construire du logement social. En effet, il existe sur l'île deux filiales de deux grands groupes nationaux, et plusieurs structures de petite taille. Il n'existe pas d'entreprises de taille moyenne, et les bailleurs se retrouvent en difficultés sur certaines tailles de chantier, allant de 50 à 100 logements. Cette difficulté contribue à faire monter les prix des logements collectifs.

La construction des premiers logements sociaux dont est composée l'île de La Réunion est pour partie le résultat de grandes opérations de RHI (Résorption de l'Habitat Insalubre) qui se sont multipliées dès la départementalisation du territoire en 1946 afin d'éliminer les quartiers de bidonvilles périphériques aux agglomérations. De nombreuses familles se sont vues délogées de leurs cases à terre insalubres et relogées dans des immeubles de logements sociaux. La transition entre deux modes de vie très différents s'est parfois révélée complexe.

Malgré les difficultés auxquelles fait face le territoire, La Réunion s'impose comme le « bon

élève des Outre-Mer ». Les cinq DROM français, dont le statut est défini à l'article 73 de la Constitution, bénéficient d'un « droit aux adaptations législatives tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ». Ils peuvent ainsi définir des normes réglementaires d'application des lois, et cela dans la mesure de leur champ de compétences. La Réunion est l'unique DROM qui n'a pas désiré disposer de cette liberté-là (Depraz, 2017). Cette disposition montre la volonté du territoire de s'accorder avec l'hexagone. La vision de La Réunion comme « bon élève » que portent les institutions s'impose surtout dans l'utilisation que fait le territoire des dispositifs financiers mis à sa disposition. En effet, les acteurs locaux sont souvent félicités de leur bonne intégration des aides, et cela à tous les niveaux. Sur la période 2014-2020, La Réunion a bénéficié d'une aide de 2,2 milliards d'euros de l'Union Européenne. Elle est l'une des quatre régions françaises qui, d'après le Comité national de suivi (CNS) des fonds européens, est suffisamment proche de son taux de programmation (Caisses des Dépôts, 2019). C'est en grande partie grâce à son utilisation appliquée des différents dispositifs d'aide financière disponibles au-delà du cadre national que La Réunion s'impose comme un exemple à suivre.

Ce territoire possède donc plusieurs contraintes liées à la fois à son territoire, mais aussi aux acteurs en présence. Cependant, nous observons que ces acteurs locaux disposent d'une aptitude certaine à mener les politiques publiques, comme souligné par cet entretien, qui met en avant la « maîtrise efficace et rapide des dispositifs » et une « capacité à absorber l'éloignement » des acteurs locaux réunionnais.

### *La gouvernance du logement social réunionnais*

Le logement social réunionnais est caractérisé par une diversité de financements et d'acteurs. Son financement se structure notamment à travers des outils financiers spécifiques aux territoires ultramarins, comme la LBU (Ligne Budgétaire Unique), des dispositifs de défiscalisation, ou aujourd'hui de crédit d'impôt. Ceux-ci sont décidés en métropole mais des acteurs ultramarins participent à leur fabrication afin de faire valoir les intérêts de leurs territoires. D'autres financements, comme l'ANRU (Agence Nationale de la Rénovation Urbaine) ou encore l'abattement de TFPB (Taxe Foncière sur la Propriété Bâtie), sont disponibles pour le territoire national et permettent d'agir dans les quartiers de logements sociaux. Le ministère des Outre-mer occupe une place particulière par la gestion des subventions propres au logement

ultramarin, d'ordinaire réservée au ministère du logement. L'État local occupe également une position importante en se plaçant comme intermédiaire entre Paris et La Réunion. Son rôle est d'assurer l'application de l'agenda national, mais également de défendre les intérêts locaux, notamment concernant le logement social. Localement, les organismes principaux de logement social sont une SEM (Société d'Économie Mixte) d'État, la SIDR, et une ESH (Entreprise Sociale pour l'Habitat) privée, la SHLMR. Ces deux organismes structurent le paysage du logement social réunionnais. Les autres bailleurs sociaux sont des SEM locales au nombre de cinq. Celles-ci se sont caractérisées par la présence d'acteurs communaux au sein de leur direction. Aujourd'hui, une transformation de l'actionnariat de ces organismes est à l'œuvre : l'arrivée de grands groupes nationaux (CDC Habitat et Action Logement) traduit une recomposition dans la gestion du logement social réunionnais.

Nous avons traité notre sujet, le logement social, à travers un objet d'étude restreint, PRUNEL (Projet de Renouvellement Urbain du Nord Est Littoral), un projet de rénovation urbaine porté la ville de Saint-Denis et cofinancé par l'État, via l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). Ce projet concerne trois quartiers de Saint-Denis : le Butor, le bas de la rue Maréchal Leclerc et Vauban, et cinq des sept bailleurs sociaux de l'île sont concernés par les démolitions ou les résidentialisations de logements sociaux (cf. infra). L'utilisation de PRUNEL comme objet pour observer la gouvernance du logement social réunionnais nous a permis de mieux mettre en lumière les discontinuités qui existent entre la fabrique des instruments, leur appropriation par les acteurs locaux, et les effets de leur utilisation sur le territoire.

Le paysage du logement social réunionnais est donc protéiforme. Il se structure à travers une pluralité d'acteurs nationaux et locaux. Notre sujet questionne la gouvernance du logement social réunionnais. Il s'agit par cette étude d'essayer de rendre compte de la manière dont se structure cette gouvernance, entre local et national.

### *Approche par les instruments de financement*

Qui gouverne le logement social à La Réunion ? Il est complexe de répondre à cette question tant la politique réunionnaise du logement social semble être décidée, portée, et mise en place par une pluralité d'acteurs. Notre revue de littérature, réalisée en amont de notre projet, a mis en lumière des enjeux liés à cet enchevêtrement. Dans le cas métropolitain, le logement social

serait marqué par une gouvernance territoriale à la suite des processus de décentralisation. Au niveau de la construction de logements, nous pouvons également constater une implication en hausse des promoteurs privés. L'État intervient davantage au sein des programmes de rénovation urbaine. Cependant, La Réunion, département d'Outre-mer, bénéficie de régimes d'exceptions qui rendent difficilement transposable l'analyse métropolitaine. Le poids respectif de chaque acteur à La Réunion - État central, État local, élus, collectivités territoriales, bailleurs sociaux, promoteurs privés, habitants - n'est pas évident à saisir et l'absence de travaux portant sur La Réunion rend complexe cette analyse.

Notre étude de terrain nous a révélé une diversité de financements, décidés, portés et mis en place par plusieurs acteurs. L'analyse des financements du logement social, que nous qualifions d'« instruments » nous semble être une approche pertinente pour saisir la gouvernance du logement social à La Réunion. Un instrument est « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascombes et Le Galès, 2010). Comme le soulèvent Philippe Bezès et Alexandre Siné (2011), « prendre comme objet d'analyse les dimensions budgétaire, financière et fiscale de l'action publique fait émerger de nouveaux éclairages pour comprendre la transformation de l'État et de la société ». Les instruments de financement sont un prisme privilégié pour l'analyse des modes d'action de l'État vers La Réunion pour le cas du logement social. Leur mise en œuvre et leurs effets permettent aussi d'analyser la politique du logement social, traversée par des enjeux de négociation, de pouvoir, de valeurs. Notre questionnement est alors le suivant : comment les instruments financiers structurent-ils la politique du logement social à La Réunion ?

D'après Christopher Hood, trois approches fondées sur les instruments peuvent être distinguées : la première analyse les instruments en tant que tools (ou moyens) mis en œuvre pour atteindre un objectif. Cette analyse se concentre particulièrement sur les enjeux relatifs au choix de ces instruments et l'(in)adéquation entre leurs effets et les objectifs auxquels ils doivent répondre. La deuxième approche est typologique et catégorise les instruments. Elle se focalise sur la diversification de ces derniers et les enjeux de coordination qui en découlent. La troisième approche envisage les instruments comme des institutions sociologiques et consiste en l'analyse des dynamiques de construction et d'appropriation des instruments par les acteurs (Hood, 2007).

Ce rapport s'inscrit dans cette dernière approche, considérant les instruments financiers du logement social réunionnais comme institutions sociologiques et centrant l'analyse sur la construction, l'adaptation, l'appropriation des instruments par les acteurs et les différents types d'effets qui en découlent, à la fois sur les acteurs concernés, sur les enjeux régulés, mais aussi sur l'instrument en lui-même. Notre double terrain, à la fois en métropole et à La Réunion, nous permet de saisir ces multiples facettes.

Les travaux partant des instruments comme « institutions sociologiques » font l'objet d'une recrudescence encore récente dans la littérature francophone. Selon Christopher Hood, ce nouvel intérêt s'explique par des changements de modalités de mise en place des politiques publiques (Hood, 2007). En effet, l'action publique connaît de nombreuses transformations : au pilotage centralisé de l'État, succède un mode de pilotage pluraliste, centré sur le traitement territorialisé des problèmes publics, et au sein duquel de nombreux acteurs interviennent : collectivités territoriales, acteurs privés... Dans un tel contexte, « ce n'est plus la décision stratégique ou politique qui est la première, mais la conception et l'utilisation d'instruments qui construisent des capacités d'actions » (Aggeri et Labatut, 2014). Si l'action publique apparaît fragmentée et protéiforme, « on aurait tort d'y voir la preuve du déclin de l'État et de sa capacité à orienter les comportements » (Lascoumes et Le Galès, 2004). Selon les chercheurs, les modes d'intervention de l'État ont en effet profondément évolué, passant d'un modèle d'« État dirigiste » à celui d'« État régulateur ». D'après l'hypothèse de l'État néolibéral, cette régulation s'effectuerait non pas dans l'optique de pallier les défaillances du marché, mais pour agir directement sur le marché afin de créer un cadre propice à la concurrence via des instruments fondés sur la mesure de la performance et en encourageant l'introduction des acteurs privés dans la conduite des politiques publiques. Ainsi, tout un courant de recherche s'est attaché à analyser les nouvelles formes de « gouvernementalité néolibérale » à partir des instruments (Halpern et al., 2014). Ces analyses rejoignent les conclusions émises par l'analyse sectorielle du logement social qui soulèvent une recomposition du secteur marqué par le rôle croissant des promoteurs immobiliers (Gimat et Pollard, 2017). Observons-nous les mêmes recompositions dans la gouvernance du logement social réunionnais ? Quels sont les effets des instruments de financement du logement social à La Réunion ?

La fabrique des instruments du logement social réunionnais reste très centralisée, ce qui contraste avec les analyses décrivant une montée en puissance des dispositifs territorialisés. La Réunion, à l'instar des autres territoires ultramarins, bénéficie d'instruments financiers spécifiques en plus des instruments de financement propres au territoire national. Ces financements spécifiques sont le fruit d'actions de lobbying, ce qui soulève l'importance de l'influence des acteurs locaux du logement social, inscrits dans une relation verticale, mais négociée, avec l'État central (I). Les acteurs locaux du logement social réunionnais sont en effet très mobilisés pour « capter » les financements de l'État. Ces acteurs s'organisent, dans une forme de coopération « horizontale » pour mettre en œuvre ces instruments de financement sur le territoire (II). Cette dynamique produit néanmoins des effets ambigus dans la mise en œuvre des instruments de financement du logement social, en particulier en fonction du degré d'implication de l'État. Nous distinguons plus particulièrement des instruments « rigides », marqués par des marges de manœuvre faible pour les acteurs locaux et impliquant une difficile adéquation face aux configurations locales, et des instruments plus « souples » qui induisent des dérives dans leur utilisation par les élus locaux. Cela met en exergue un jeu d'acteurs complexe marqué par un poids important des élus locaux, qui agissent davantage dans une logique de captation et de redistribution des ressources financières du logement social et qui, par conséquent, se montrent moins enclins à s'investir dans des projets urbains de long-terme (III).

# Présentation de l'organisation de notre projet et méthodologie

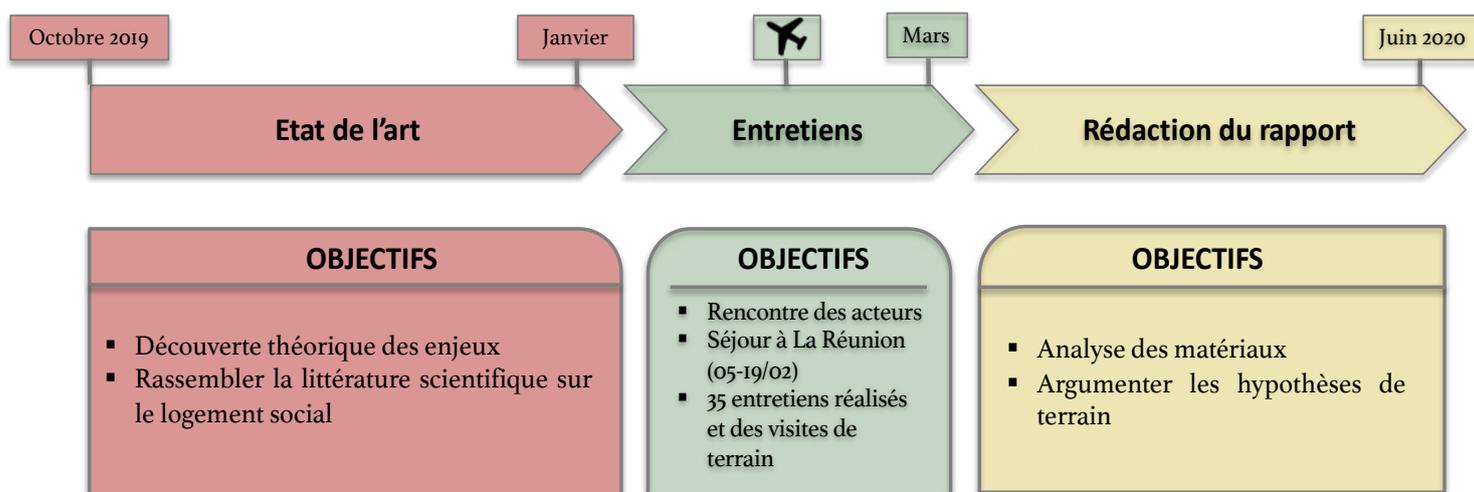
Nous sommes quatre étudiantes à avoir mené ce projet collectif, avec un suivi hebdomadaire de notre tuteur, Raphaël Frétigny. Ce dernier a travaillé en tant que chargé d'études au sein de la direction de PRUNEL et nous a accompagnées tout au long de ce projet, ainsi que sur le terrain à La Réunion. Nos profils pluridisciplinaires ont permis d'enrichir ce travail de recherche : Marie Milani, avec une formation d'ingénieur, Elena Ragain, avec une licence de sociologie-anthropologie, Lise Lécuyer, avec un bachelor à SciencesPo doublé d'une licence en mathématiques, et Margot Brac de la Perrière, avec une licence de droit et une licence de géographie. La diversité de ces formations couplée à une dynamique de groupe rigoureuse ont permis de mener à bien ce projet de recherche.

Notre projet s'est organisé autour de trois phases principales :

Dans un premier temps, un travail documentaire a été réalisé sur la thématique du logement social en métropole et à La Réunion. L'objectif était de rassembler la littérature existante autour des enjeux principaux résultant de notre étude de cas sur place : le projet PRUNEL. Les axes suivis par cette revue de l'art sont le logement social en France, la rénovation urbaine, et le territoire réunionnais. Cette base a permis à la fois de découvrir la richesse de la thématique du logement social, la complexité de son organisation, mais aussi les différences qui existent entre la métropole et les territoires ultramarins dans la gestion du logement social.

Dans un deuxième temps, nous avons réalisé des entretiens avec des acteurs réunionnais et métropolitains afin de saisir la gouvernance du logement social. Ces entretiens ont été menés en métropole et à La Réunion, lors de l'étude de terrain de 15 jours en février 2020. Une trentaine d'entretiens semi-directifs a été réalisée, dont une majorité sur le territoire réunionnais (5 en métropole, 25 à La Réunion). L'objectif était d'intégrer le sens que les enquêtés donnent à leurs actions au travers d'une grille d'entretien établie au préalable et adaptée pour chaque acteur. La majeure partie des entretiens a été enregistrée. Ces entretiens nous ont permis de mieux comprendre les jeux d'acteurs à l'œuvre sur le territoire. Plusieurs visites de terrain dans le nord de l'île sont venues s'ajouter aux matériaux récoltés lors des entretiens. Nous avons ainsi rassemblé le point de vue d'une partie des bailleurs de l'île, de techniciens, d'associations, d'élus, d'habitants, de services de l'État, ou encore de financeurs en lien avec le logement social. Dans un dernier temps, nous avons réalisé un travail d'analyse de données récoltées, afin

d'établir un rapport de recherche qui présente les résultats issus de nos données. En alliant à la fois les apports théoriques et l'analyse des matériaux de recherche réunis, ce rapport est le fruit de huit mois de travail. Cependant, certains biais ont été rencontrés : il est important de préciser que ce rapport se base sur l'étude d'un projet particulier qu'est PRUNEL. Celui-ci se trouve dans la ville de Saint-Denis qui est la capitale réunionnaise. Ce rapport ne prétend donc pas apporter une vision globale du logement social de l'île, mais propose un apport ciblé sur le territoire dionysien. De plus, nous avons rencontré des contraintes conjoncturelles. D'une part, il a été difficile de rencontrer des élus en période pré-électorale (élections municipales de mars 2020) que ce soit à La Réunion ou en métropole. D'autre part, l'épidémie de Covid-19 a impacté la rédaction finale de notre rapport car chacune des étudiantes a réalisé la rédaction de ce rapport en étant confinée.



# Revue de littérature

Le logement social à La Réunion s'inscrit dans un écosystème complexe, et revêt des enjeux particuliers, en raison d'un cadre socio-économique spécifique. Nous proposons ici une revue de littérature qui vise à saisir l'articulation entre le logement social, la rénovation urbaine et la caractéristique ultramarine de La Réunion. Cette revue a été mobilisée afin d'appréhender notre objet d'étude. Ainsi, en proposant une vision globale de ces enjeux issue de l'état de l'art, ce travail nous a permis de rendre compte de tensions entre le niveau national et le niveau local, qui ont organisé notre enquête. Il constitue ainsi une première base de réflexion structurante pour la conduite de notre travail.

Cette revue porte sur des travaux utiles à notre objet et on observe que les résultats sont contradictoires selon les chantiers de recherche. En effet, la recherche portant sur le logement social nous montre qu'une territorialisation est à l'œuvre dans la gestion du logement social. En revanche, l'étude de la rénovation urbaine traduit un poids dominant de l'État central au sein des politiques urbaines. Les travaux consacrés à l'Outre-mer nous montrent que les territoires ultramarins font valoir une identité ultramarine qui permet d'adapter les dispositifs aux spécificités locales ; cependant, l'État reste très présent dans ces territoires, notamment à travers la législation et la recomposition de l'actionnariat des bailleurs sociaux. Ainsi, notre enquête permettra de mettre en lumière la manière dont se structure la gouvernance du logement social réunionnais au sein d'un projet de rénovation urbaine.

Dans une première partie, nous nous intéresserons aux transformations du secteur HLM de ces dernières années. Si le logement social constituait un outil traditionnel et centralisé des politiques du logement, le désengagement financier de l'État et le processus de décentralisation ont conduit à une territorialisation de l'action publique avec la montée en puissance des collectivités territoriales. Parallèlement, nous nous intéresserons à l'introduction des acteurs privés dans le secteur du logement social.

Dans une seconde partie, nous nous chercherons à comprendre le poids important de l'État mis en avant par les chercheurs dans les politiques de rénovation urbaine portées par l'ANRU, à travers des logiques centralisatrices qui influencent fortement le logement social. Nous traiterons la question de l'insuffisance des politiques territoriales ayant mené à la création de l'ANRU, avant d'analyser le retour de la centralité de l'État au sein des politiques urbaines. Enfin, nous analyserons le rôle des bailleurs et de leurs difficultés financières dans la mise

en place du PNRU, mettant en exergue la complexité du jeu d'acteurs dans le secteur de la rénovation urbaine.

Enfin, dans une troisième partie, nous étudierons la singularité du cas réunionnais. Nous verrons qu'il existe un contexte et une identité ultramarine spécifiques, qui mènent à la conduite de politiques publiques particulières à travers des dispositifs de soutien du logement social par l'État. Nous examinerons par la suite comment les processus de défiscalisation ont favorisé l'introduction d'acteurs privés dans le secteur du logement social à la Réunion. La littérature scientifique étant peu développée sur ce sujet, nous nous attacherons à décrire ces dispositifs afin d'établir le cadre du contexte local en vue de notre période d'enquête sur place.

## *I. Les transformations du secteur HLM ces dernières années : montée en puissance du marché et des collectivités locales*

Le logement social s'inscrit dans le secteur plus large du logement et se trouve donc exposé à des jeux d'acteurs. Au gré des conjonctures économiques et des événements historiques, les positions respectives des acteurs concernés sont amenées à varier. Afin de se pencher sur ces interactions, nous étudierons la manière dont le logement social est utilisé comme outil traditionnel des politiques étatiques du logement. Dans un second temps, nous verrons que la décentralisation amorcée au début des années 1980 a favorisé la territorialisation de l'action publique en rendant les acteurs locaux moteurs des politiques sociales du logement. Enfin, nous verrons que les acteurs privés se sont introduits au sein du secteur social, notamment suite à la crise financière de 2008.

### *A. Le logement social, outil traditionnel des politiques du logement de l'État central*

La politique du logement social est une politique volontariste menée par l'État à partir des années 1950 et analysée par de nombreux auteurs comme Jean-Marc Stebé (2019) ou encore Patrick Kamoun (2005).

Dans le contexte de l'appel de l'Abbé Pierre de 1954, l'État se saisit de la problématique du mal logement. Le logement social devient alors un outil étatique pouvant répondre aux besoins de la population, dans un contexte de reconstruction après-guerre mais également d'explosion démographique due au baby-boom et à l'augmentation des flux migratoires. De plus, cette politique s'établit dans le cadre d'un État interventionniste, dirigé par le président de Gaulle,

soucieux d'engager la modernisation du territoire français à travers la production de grands ensembles et un urbanisme de plan. Ainsi, les Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP) sont créées à la fin de l'année 1958 et accueillent les premiers grands ensembles d'habitat social, dans le même temps où les bidonvilles des centre-bourgs sont résorbés. Cette politique volontariste de l'État créera ainsi « 220 ZUP comportant 2,2 millions de logements » (Kamoun, 2005).

Cependant, dans les années 1970, les pouvoirs publics remettent en question cette politique des grands ensembles : plusieurs rapports se multiplient pour souligner l'inadaptation des mesures de logement réalisées, notamment en termes de malfaçons, et l'on observe une dégradation rapide du parc d'habitat social. De plus, le rapport de Raymond Barre de 1976 préconise le passage d'une aide à la pierre à une aide à la personne, afin de remplacer « les investissements publics en direction de la construction par une aide à la solvabilisation des ménages. » (Stebé, 2019). Ces éléments signent la fin du volontarisme étatique en faveur des grands ensembles et marquent un désengagement progressif de l'État dans le secteur du logement social.

La « politique de la ville », amorcée en 1980 dans un contexte de multiplication des émeutes urbaines, met en place des premières mesures afin de pallier les problèmes socio-économiques rencontrés au sein des grands ensembles. Cette politique s'intègre au sein de la première phase de la décentralisation (1982) qui introduit une recomposition dans la gestion territoriale en avec la suppression de la tutelle de l'État sur les territoires.

## ***B. Quelle territorialisation de l'action publique ?***

Si le logement social peut être perçu « comme l'incarnation de l'intervention de l'État sur le marché du logement » (Chapelle & Ramond, 2018), la législation tend à officialiser l'échelon local comme principal niveau de gestion du logement social depuis les lois de décentralisation dans les années 1980. Plusieurs auteurs parlent d'un phénomène de « territorialisation de l'action publique » (Faure, 2014). Les difficultés rencontrées dans les grands ensembles d'habitat social ont soulevé la nécessité d'un changement d'échelle plus adapté pour assurer une prise en compte du suivi social des habitants et des enjeux territoriaux. En effet, « le local apparaît comme une solution, une bouée de sauvetage, pour des politiques dont l'inefficacité globale semblée liée à des contradictions insurmontables » (Behar, 2000). La territorialisation de l'action publique du logement social a reposé sur un renforcement des services déconcentrés de l'État et sur un transfert progressif des compétences aux collectivités territoriales. De « véritables politiques locales » du logement se sont alors mises en place (Brouant, 2002). Par exemple, à travers

les programmes locaux de l'habitat (PLH), créés par la loi du 7 janvier 1983, les collectivités territoriales proposent un état des lieux, un diagnostic, des orientations et un programme d'action assurant une répartition équilibrée et diversifiée de logements sur leurs territoires. Depuis 2004, avec l'acte II de la décentralisation, ce sont les EPCI issus de la loi Chevènement qui ont la charge de l'élaboration des PLH. En outre, depuis 2005, l'État peut déléguer aux EPCI les aides à la pierre à destination du parc locatif social qui étaient jusqu'alors assurées par les services déconcentrés de l'État. En contrepartie des aides apportées aux organismes HLM, les intercommunalités peuvent jouer un rôle dans l'attribution des logements sociaux, à travers un « droit de réservation ».

La décentralisation a donc eu un effet notable dans la gouvernance du logement social, en conférant aux collectivités territoriales et aux intercommunalités plusieurs compétences en matière de gestion et d'encadrement du logement social. Toutefois, si la politique du logement était structurée autour d'une distinction très marquée entre le secteur privé et le secteur public, plusieurs auteurs ont mis en exergue le rôle croissant des promoteurs immobiliers dans la production de logements locatifs sociaux. Comment expliquer cet essor ? Quels sont les effets d'une telle recomposition pour la gouvernance du logement social ?

### *C. Un intérêt grandissant des acteurs privés pour le logement social*

L'essor des acteurs privés dans la production du logement social s'explique notamment par la tension entre une politique volontariste de production de logements et une « pétrification » des dépenses publiques (Gimat & Pollard, 2016). Ainsi, l'État encourage l'implication des acteurs économiques plus à même de produire quantitativement une offre de logement soutenable dans un contexte budgétaire restreint, en particulier depuis la crise de 2008. Un des exemples les plus notables est le développement de la VEFA-HLM : « la crise immobilière a favorisé le développement de la VEFA-HLM, notamment du fait des mesures prises par le gouvernement pour soutenir le secteur de la construction au moment de la crise de 2008. » (Jourdeuil, 2017)

#### **Qu'est-ce que la VEFA-HLM ?**

Les promoteurs immobiliers du secteur privé peuvent proposer des Vente en l'État Futur d'Achèvement (VEFA) aux organismes HLM. Cela signifie que l'organisme achète avant construction un bâtiment entièrement

dessiné et bâti par le promoteur. Ces opérations permettent aux bailleurs de répondre aux exigences de production de logements sociaux quand ils n'ont pas les moyens matériels et humains de les produire eux-mêmes. Ils peuvent ainsi prendre possession de bâtiments dans des secteurs tendus où ils n'auraient peut-être pas pu avoir accès au foncier. Cependant, les logements nés de ces opérations peuvent ne pas être totalement adaptés à la gestion locative des bailleurs sociaux (Diaz, 2015).

L'augmentation du nombre de logements sociaux produits en VEFA montre l'intérêt grandissant des acteurs privés pour le secteur. Les promoteurs immobiliers bénéficient d'un apport financier de la part des bailleurs qui achètent une partie des logements de leur opération avant la livraison du bâtiment. Ce verrouillage financier assure une certaine sécurité aux opérateurs immobiliers. Les bailleurs, en achetant les logements par paquet, bénéficient d'une réduction sur le prix de vente, et les promoteurs s'assurent avant même de construire de la rentabilité d'une partie de leur opération. Cependant, cet accord entre promoteurs et organismes HLM s'est mis en place dans un contexte particulier de crise du secteur. Les bailleurs sont « bien conscients que le développement très rapide de la VEFA dans la production s'inscrit dans une conjoncture défavorable aux promoteurs privés » (Diaz, 2015). Le redémarrage économique de l'activité immobilière pourrait avoir comme conséquence un abandon du logement social par les promoteurs privés et une mise en péril du modèle de fonctionnement des bailleurs. Ces derniers tentent de se prémunir contre cette éventualité en accordant une part contrôlée de nouvelles constructions aux promoteurs et en préservant ainsi leurs compétences de maîtrise d'ouvrage. Ce paradigme de la perte de savoir-faire des bailleurs s'oppose à la thèse avancée par Anne-Laure Jourdheuil selon laquelle les partenariats promoteurs-bailleurs représente un échange mutuel, une « hybridation » des compétences. D'une certaine manière, les deux mondes se rapprochent et les employés passent de l'un à l'autre. Les bailleurs adoptent des « principes de gestion et de financement inspirés du privé. La frontière entre ces deux groupes professionnels tend à s'effacer » (Jourdheuil, 2017).

L'essor des acteurs privés implique une recomposition du secteur du logement qui « touche à la fois aux modes de faire opérationnels, à la régulation politique locale ainsi qu'aux effets sociaux et urbains des opérations de construction de logements » (Gimat & Pollard, 2017). On peut alors se poser la question des enjeux de cette recomposition du secteur vis-à-vis des collectivités

locales : en effet, celle-ci ouvre une nouvelle scène de négociation entre les acteurs du logement social à l'échelle locale, en particulier entre les bailleurs sociaux, les promoteurs privés et les élus locaux. Plusieurs auteurs ont soulevé que l'introduction des acteurs privés dans la production du logement social n'affaiblit pas le rôle des collectivités territoriales. Au contraire, selon Matthieu Gimat et Julie Pollard, l'entrée des acteurs privés est généralement souhaitée, maîtrisée et encadrée par les communes. En effet, ces dernières ont besoin des promoteurs privés pour assurer leur politique de production de logement sur leur territoire, et disposent d'un ensemble d'outils réglementaires pour encadrer et orienter la production de logements des promoteurs immobiliers. Dans le même temps, les promoteurs peuvent disposer de plusieurs avantages à se conformer aux règles imposées par les collectivités. En effet, ils peuvent se trouver protégés de la concurrence, établir un lien de confiance avec les collectivités et éventuellement obtenir de nouvelles opportunités de construction par l'obtention de permis de construire.

Néanmoins, si l'on peut constater un renforcement des prérogatives des collectivités territoriale, des intercommunalités et des logiques marchandes dans la production du logement social, il convient de nuancer ce propos. Selon Joe Doherty, dans son article « European Housing Policies », les États européens ne se sont pas retirés face aux logiques de marché, mais leurs interventions ont changé de nature (Doherty, 2004). En outre, Xavier Desjardins avance que les politiques du logement social sont toujours plus ou moins sous le contrôle de l'État qui oriente les comportements par la mise en concurrence des acteurs dans une forme de gouvernementalité néolibérale (Desjardins, 2013). Une analyse similaire de Renaud Epstein à partir du cas de la rénovation urbaine, soulève que l'introduction de nouveaux instruments d'action publique, comme par exemple la création de l'ANRU, correspond à une « reprise en main », une recomposition de l'État au sein des politiques locales. Dès lors, la question du gouvernement du logement social se pose, entre territorialisation de l'action publique et théories sur le retour de l'État central au cœur de la gouvernance des territoires.

## *II. Rénovation urbaine et logement social*

La rénovation urbaine<sup>1</sup> peut être définie comme « une politique de rénovation d'îlots

---

<sup>1</sup> Renaud Epstein en identifie trois grandes phases, la première correspondant à la reconstruction de Paris par le Baron Haussmann, une seconde engagée par l'appel de l'Abbé Pierre en 1954 et correspondant à la construction des grands ensembles et enfin une troisième, mise en place avec la création de l'ANRU et dont nous traitons ici.

ou de quartiers anciens, et d'édification, en lieu et place, de nouveaux bâtiments » (Epstein, 2013). Le PNRU a été amorcé en 2003 par Jean-Louis Borloo, et promeut une rénovation en profondeur des quartiers. Ce programme propose de répondre à des objectifs de mixité sociale pour résorber les difficultés socio-économiques des territoires concentrant des grands ensembles, et s'opère à travers une coopération d'acteurs. Le logement social est au cœur des enjeux de la rénovation urbaine, se présentant paradoxalement comme un problème et une solution locaux aux problématiques urbaines ayant émergé à la seconde moitié du 20ème siècle. Dans son ouvrage *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*, Renaud Epstein propose d'analyser les programmes de l'ANRU comme incarnant une recomposition et un renforcement de l'action de l'État central au sein des politiques territoriales, et ce, sous couvert d'une décentralisation largement institutionnalisée. Une autre analyse de la rénovation urbaine par Mariana Tournon souligne le rôle des bailleurs sociaux en nous proposant de les observer comme initiateurs des politiques de rénovation urbaine. Ces analyses soulignent la complexité du jeu d'acteurs qui a lieu au sein des politiques de rénovation urbaine.

### **Échec de la politique des grands ensembles et politique de la ville**

Le PNRU est mis en place en 2003 pour répondre aux problèmes générés par les grands ensembles sociaux et par la politique de la ville : la politique de la ville est un dispositif mis en place au début des années 1980, simultanément à l'apparition des premières émeutes urbaines en France métropolitaine, proposant d'appréhender les « problèmes des banlieues » par une approche globale, présentant problématiques urbaines, sociales et économiques comme indissociables et donnant ainsi lieu à une coopération interministérielle (Epstein, 2013). Finalement, la multiplication des émeutes au sein des banlieues françaises qui atteignent leur pic en octobre 2005 montrent que l'action menée n'a pas su répondre aux besoins des territoires et de leurs habitants. On reproche aux politiques des grands ensembles et à la politique de la ville de ne pas avoir pris en compte la dégradation de la situation socio-économique des individus logés au sein des quartiers d'habitat social, cette relégation ayant inévitablement créé une fracture territoriale et sociale et contribué à la stigmatisation des quartiers.

## *A. « Échecs » des politiques sociales territoriales et création de l'ANRU*

La création de l'ANRU en 2003 est présentée comme une solution pour mettre en œuvre des politiques publiques pouvant répondre efficacement aux problématiques socio-territoriales des quartiers en difficulté : en effet, elle rationalise l'administration de la politique de la ville tout en centralisant les financements. Les objectifs de la politique de rénovation se déclinent ainsi : la mixité sociale au sein des habitats sociaux est nécessaire pour les pouvoirs publics, afin d'aboutir à une revalorisation de ces quartiers et d'améliorer la situation socio-économique des populations les plus fragiles par une cohabitation avec des ménages plus aisés. Le second objectif, conjoint, est la réorganisation spatiale des quartiers : les grands ensembles, stigmatisés et repoussoirs, sont des modèles à repenser afin d'attirer des populations moins précaires. La question du logement social se trouve ainsi au cœur de ces problématiques : leur présence est indispensable, mais il faut éviter leur concentration.

On observe ainsi que les politiques sociales territoriales, amorcées dès la création des ZUP au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle et se poursuivant aujourd'hui, sont confrontées à des enjeux divers et n'ont que très peu répondu aux problématiques socio-économiques de ce qu'on appelle désormais « les quartiers ». L'outil principal de ces politiques est le logement social, qui se présente à la fois comme un problème et une solution pour répondre à ces problématiques, devant se réinventer au fil des crises successives afin de répondre à des besoins nouvellement identifiés, tout en devant s'adapter aux contextes économiques et financiers changeants.

Dès lors, nous observons que les politiques de rénovation urbaine sont intimement liées à des problématiques locales, mobilisant l'action des pouvoirs locaux y compris celle des bailleurs sociaux. La politique de l'ANRU prend son essor au début des années 2000, dans le même temps que l'acte II de la décentralisation, et apparaît alors comme une action publique décentralisée. Pour autant, la thèse de Renaud Epstein et l'ouvrage issu de celle-ci propose une analyse singulière, mettant en avant l'État comme acteur central de ces politiques de rénovation.

## *B. Rénovation urbaine et retour de l'État central*

La décentralisation, amorcée au début des années 1980, voit sa consécration lors de son inscription comme principe constitutionnel en 2003. Ainsi, la territorialisation de l'action publique

que nous avons mise en lumière dans notre première partie semble s'inscrire dans un mouvement inéluctable de transformation des modes de gouverner les territoires. Cependant, Renaud Epstein met en débat ce postulat et propose en 2008 la thèse suivante : les politiques de rénovation urbaine amorcées en 2003 avec la création du PNRU correspondraient à la « démolition/reconstruction de l'appareil de l'État », soit à l'essor d'un nouveau mode de gouvernement central, à distance.

La mise en place du PNRU se fait en parallèle avec l'effacement des services déconcentrés de l'État, en apparence au profit des pouvoirs locaux ; paradoxalement, Renaud Epstein analyse ce mouvement comme une réaffirmation de la centralité de l'État, qui propose ainsi une politique de rénovation urbaine nationale qui va être déclinée par chaque territoire. Selon Renaud Epstein, « *ce programme donne à voir un net renforcement du pouvoir central dans ses relations avec les pouvoirs locaux* » ; autrement dit, en se désengageant un peu plus du local à travers l'effacement de ses services déconcentrés qui étaient « *tout autant les relais descendants des administrations centrales que les avocats des territoires vis-à-vis de celles-ci* », l'État réorganise sa mainmise sur le local.

Pour cela, l'État va avoir recours à de nouveaux indicateurs et outils d'analyse d'action publique territoriale. L'ANRU peut ainsi verser les ressources librement en opérant un arbitrage par la définition d'une géographie prioritaire nationale. On observe alors des relations d'interdépendance déséquilibrées entre l'ANRU et les collectivités territoriales : l'Agence octroie des subventions aux communes, et crée une dynamique de compétitivité entre les territoires qui vont chercher à bénéficier de ce budget conséquent (45 milliards d'euros). Pour mettre en œuvre leurs projets de restructuration urbaine, ils doivent se plier aux exigences de l'ANRU qui peut leur demander de modifier leurs projets, notamment en faveur de démolitions massives. De plus, on observe lors de cette période l'essor du recours à de nouveaux instruments d'action publique comme les appels à projets, le pilotage par indicateurs ou encore les labels, qui participent fortement à normaliser cette compétitivité : c'est l'essor du « gouvernement à distance » de l'État.

Dès lors, il convient de s'interroger sur la relation entre le pouvoir central de l'ANRU et la capacité de gestion des bailleurs sociaux au sein des programmes de rénovation urbaine, dans la mesure où les subventions de l'ANRU sont également distribuées à ces derniers. Plus globalement, cela interroge la question de l'organisation de la gouvernance entre pouvoirs locaux, bailleurs, et pouvoir central. Pour cela, Mariana Tournon nous apporte des éléments d'analyse en proposant de s'intéresser à la place des bailleurs sociaux dans l'émergence du PNRU.

### C. La place des bailleurs sociaux dans l'émergence du PNRU

Selon Renaud Epstein, l'action de l'ANRU aurait également permis à l'État d'asseoir son pouvoir territorial en contrôlant mieux les bailleurs, ce qui est souligné dans cette citation issue d'un entretien avec une déléguée interministérielle à la Ville : « Ça a beaucoup joué dans la volonté de Borloo de récupérer les crédits de l'Équipement plutôt que de monter un truc avec eux. Et il s'est rendu compte qu'il y avait de l'argent qui dormait au 1% logement. Il disait : il faut leur piquer leur fric et les HLM, il faut les tenir par les couilles. La création de l'ANRU, c'est parce qu'il lui fallait une structure pour gérer ce fric qui venait d'un peu partout ». Cependant, Mariana Tournon, dans son article « Du redressement économique au projet urbain. Gestion financière des HLM et genèse de la rénovation urbaine (1980-2000) » publié dans *Métropolitiques*, nous propose un angle singulier dans l'analyse de la gouvernance du PNRU : elle relativise la thèse d'Epstein en refusant de « réduire [l'émergence du PNRU] à un volontarisme étatique », ou encore à l'intérêt d'acteurs financiers comme la Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC) ou le 1% logement, et en s'intéressant plutôt à la question des organismes du logement social à travers une enquête menée auprès d'un bailleur.

Selon Tournon, le récit de l'émergence du PNRU est fortement en lien avec la restructuration financière nécessaire des bailleurs sociaux à partir des années 1980. Elle retrace alors cette histoire : les difficultés financières des bailleurs appellent à une nécessaire recomposition de leur patrimoine en éliminant notamment les logements et ménages les plus fragiles ; ces objectifs s'adosent alors à « une logique de projet urbain » pour être justifiés. Dès lors, la question de la restructuration financière des bailleurs semble centrale pour appréhender l'émergence du PNRU : leur rôle et leur impulsion auraient permis de définir en partie les objectifs de l'ANRU, l'action de la rénovation urbaine participant finalement à l'objectif de restructuration financière des bailleurs. De plus, les premières opérations de démolition/reconstruction dans les années 1990 vont faire office d'expérimentation, justifiant ainsi la mise en place du PNRU et l'établissement de règles explicites.

Ainsi, la thèse de Mariana Tournon nous propose une lecture différente de la rénovation urbaine en mettant en perspective l'action des bailleurs sociaux dans la mise en place du PNRU. À travers la rénovation urbaine, ils ont pu trouver une solution convaincante à leurs difficultés économiques : les programmes de l'ANRU, en promouvant la mixité sociale

comme réponse aux problèmes socio-économiques des quartiers, ont permis de justifier la mise à l'écart de certaines populations, répondant ainsi implicitement aux besoins de restructuration financière des bailleurs dans un contexte de crise à la fin des années 1980.

Cela souligne d'autant plus l'importance des jeux d'acteurs : les bailleurs sociaux possèdent en effet des intérêts à la mise en place des programmes de rénovation urbaine, qui auraient été identifiés dès les années 1980, entre exigences de l'État et manque de moyens économiques pour prolonger leur action. En cela, ce sont des acteurs de premier plan dans la mise en place des programmes de rénovation urbaine. Ainsi, le jeu d'acteurs au cœur de la rénovation urbaine est plus complexe qu'il n'y paraît et on peut s'interroger sur la déclinaison de celui-ci sur les territoires Outre-Mer, considérés comme ultrapériphériques et connaissant des problématiques socio-économiques spécifiques.

### *III. Spécificités réunionnaises : dispositifs financiers et acteurs spécifiques*

Le contexte économique, social, et culturel de la métropole diffère sur certains points de ceux des territoires d'outre-mer. Le passé colonial de La Réunion, les différentes vagues d'immigration que l'île a pu connaître, ainsi que la localisation du territoire ont influencé la construction de la société réunionnaise. Dans cette partie, nous mobilisons la littérature permettant d'appréhender les différences dans les politiques publiques mises en place et au sein de l'action des acteurs privés, dans le secteur du logement social.

#### *A. La construction d'une l'identité ultramarine et d'un État Outre-Mer*

Les régions ultrapériphériques, aux caractéristiques insulaires, bénéficient de régimes d'exception qui semblent fortement contribuer à leur éloignement vis-à-vis du modèle métropolitain. Cette conception de « l'État Outre-Mer » (Beauvallet, Célestine et Roger, 2016), peut même apparaître comme une cause de la spécificité ultramarine plutôt que comme la réponse même à cette spécificité. « L'existence pérenne d'une structure ministérielle dédiée à l'outre-mer, sans discontinuer depuis le début de la Ve République, constitue le signe le plus évident de l'identification et de la construction par l'État d'une catégorie territoriale spécifique » (Audrey et Roger, 2014). Le ministère des Outre-mer présente la particularité de s'adresser à des territoires spécifiques et non à une thématique de politique publique. En créant un ministère

spécifique aux Outre-mer, le gouvernement peut sembler soutenir l'idée même que le territoire français, supposé unique et indivisible, serait en réalité composé de plusieurs espaces méritant d'être traités différemment. De même, il est intéressant de relever la sémantique employée dans la Constitution : l'article 72-3 précise que « La république reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'Outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité ». Une distinction est donc établie entre le peuple français et les populations d'Outre-mer. La mise en place de la LBU (Ligne Budgétaire Unique) peut être vue comme un autre argument en faveur de ce paradigme. En détachant le budget du logement en Outre-mer du budget national, initialement géré par le ministère du logement, et en attribuant sa redistribution au ministère des Outre-mer, l'État a provoqué une rupture dans la chaîne de gouvernance.

Les Outre-mer sont caractérisés par leur « hétérogénéité sociale, culturelle, linguistique, politique et statutaire ». Ils ont en commun leur différence avec la métropole sans pour autant se ressembler les uns les autres, « ce qui trouble l'apparente homogénéité de ce à quoi réfère la dénomination administrative et politique » (Lemercier, Muni Toke et Palomares, 2014). La création d'un « Label Outre-mer », qui rassemble tous les DROM dans une même catégorie, permet de faire valoir une voix des territoires ultramarins plus forte. Cependant, en se ralliant à la même étiquette « Outre-mer », les revendications spécifiques aux différents territoires peuvent être atténuées et ne pas apparaître clairement dans le débat national. Le double jeu, mené par les acteurs locaux, consiste à faire valoir le label quand ce dernier sert leurs intérêts et à le rejeter quand il porte atteinte à leur conception du territoire. Le label est revendiqué ou contesté selon les sujets de politiques publiques abordés. « Ces mouvements participent alors d'une véritable co-construction de la catégorie entre le niveau national et le niveau local » (Audrey et Roger, 2014). Les rapports entre les acteurs divergent donc en fonction de si l'on se place à l'échelle nationale, à l'échelle inter-dom ou encore à l'échelle locale de La Réunion.

Cette distinction entre territoires ultramarins et territoire métropolitains a mené à la mise en place de dispositifs spécifiques de soutien de l'action publique au logement social.

## ***B. Des dispositifs publics de soutien au logement social à La Réunion***

Le traitement spécifique de l'Outre-Mer vis-à-vis de la métropole dans le secteur du logement social peut s'illustrer par la mise en place de dispositifs étatiques particuliers

illustrant une forte présence de l'État sur le territoire avant la décentralisation. À ce jour, il n'existe aucune littérature scientifique au sujet de l'action publique du logement social à La Réunion, analysant et expliquant le rôle joué par l'État sur l'île. Toutefois, des rapports et des ouvrages traitant de l'histoire du logement social à La Réunion permettent d'interroger ces spécificités et leurs contextes. Deux phases historiques majeures se dessinent : la première, de la moitié du 20ème siècle jusque dans les années 1980, est marquée par une très forte présence de l'État dans la production du logement social à La Réunion. La seconde, à partir des années 1980, se caractérise par la montée en puissance des collectivités locales. Si ces deux phases sont concomitantes avec l'évolution du logement social en métropole, des dispositifs étatiques spécifiques ont été mis en place à La Réunion.

Au lendemain de la départementalisation des territoires d'Outre-Mer, l'existence de l'habitat dit « spontané » sur ces territoires a motivé des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et d'aménagement du territoire à l'initiative de l'État. Selon Gehin et Paulais, « le caractère d'urgence que revêt la résorption de l'habitat précaire et la nécessité d'accélérer les rythmes de construction de logements neufs, mettent en relief la difficulté de dissocier aménagement et habitat social » (Gehin & Paulais, 2000). En effet, la construction de logement social et l'urbanisation de ces territoires sont liés. L'histoire de la SIDR, relatée dans l'ouvrage 60 ans de culture urbaine, rend compte de ces enjeux locaux à La Réunion. À la moitié du 20ème siècle, l'île de La Réunion n'est que peu urbanisée, et son territoire est majoritairement constitué d'habitats traditionnels, parfois insalubres, mais aussi de bidonvilles où les conditions de vie sont difficiles. Ce type d'occupation des sols a fait l'objet de nombreuses interventions de la part de la puissance publique : implantation de réseaux électriques et d'eau modernes, construction d'un aéroport, développement de routes bétonnées... La question du logement étant urgente, la SIDR est créée en 1949 afin d'œuvrer contre la précarité. Sous la tutelle de l'État, cette société d'économie mixte (SEM) va progressivement construire des logements tout en mettant en place des projets d'aménagement afin de répondre aux besoins urgents de l'île. Il s'agit d'une spécificité, car en métropole, deux grands types de bailleurs sociaux se partagent équitablement le parc social français : les Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH) et les Organismes Publics de l'Habitat (OPH). Avec un statut de SEM, la SIDR dispose de prérogatives plus souples que celle des organismes HLM métropolitains, notamment en matière d'aménagement. En outre, l'État est actionnaire majoritaire de la SIDR. Malgré les efforts de construction et de réhabilitation conjointement mis en œuvre, l'éradication totale de

l'habitat insalubre reste très complexe, comme le montre un rapport du Groupe Réunionnais d'Études pour l'Habitat et l'Action Sociale (GREHAS) de 1970, qui déclare que deux tiers de l'habitat réunionnais doit être démoli ou amélioré. En effet, la population réunionnaise augmentant très vite, la proportion d'habitat insalubre comme résidence principale reste élevée, la construction de logements n'étant pas assez soutenue pour répondre à l'évolution de la population (Rizzo, 2001). Le concept de logement locatif très social (LLTS) est alors soutenu par l'État, qui reconcentre son action en faveur des plus précaires. Il instaure, par la suite, la Ligne Budgétaire Unique (LBU) en 1978, séparée du budget métropolitain, afin de favoriser le développement du locatif social et très social. En parallèle, les aides à la personne se développent considérablement en métropole dès 1977 avec la « Réforme Barre ».

A partir des années 1970, le nombre de logements augmente, et, de concert avec la politique du logement social métropolitaine, de nombreux grands ensembles sont établis sur l'île. En 1991, des émeutes urbaines ont lieu au Chaudron, quartier qui a vu la construction de 2000 logements en moins de 20 ans, permettant notamment d'accueillir des populations issues des bidonvilles. L'ouvrage mémoriel commandé par la SIDR met en cause Paris, qui a imposé ce plan du Chaudron sans étudier les enjeux de cette construction massive. Les reproches faits à la tutelle parisienne ne sont pas nouveaux : l'ouvrage 60 ans de culture urbaine met en cause une « excessive centralisation des décisions à Paris », qui, sans connaissances approfondies des territoires, impose aux pouvoirs locaux une politique instable ne prenant pas en compte les enjeux sociaux et territoriaux de la région réunionnaise.

Les années 1980, sous l'impulsion du processus de décentralisation, voient le nombre de bailleurs sociaux se multiplier sur l'île. En effet, la SEMADER est créée en 1985 à l'initiative du Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple de La Réunion (SIVOMR), aujourd'hui Communauté Intercommunale des Villes Solidaires (CIVIS). La SODIAC est créée en 1990, à l'initiative de la ville de Saint Denis et de la Communauté intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR). La SOGEDIS quant à elle est rattachée à la Communauté d'Agglomération du Sud (CA du SUD). Ces bailleurs sociaux interviennent sur des territoires définis ce qui se reflète au sein de leurs conseils d'administration. Ce développement fait écho au phénomène de territorialisation que nous avons relaté dans notre première partie et se caractérise par la montée en puissance des collectivités territoriales dans la production du logement social. Toutefois, à partir de 2017, la CDC Habitat, acteur public centralisé, devient actionnaire de la SODIAC et de la SEMADER.

Concernant la SIDR, bailleur historique et ayant le plus gros parc de logements sociaux de l'île, 34 % de ses parts ont été revendues par l'État à CDC Habitat. Une recomposition de l'actionnariat est donc à l'œuvre. On peut alors s'interroger sur le devenir de ces sociétés dans un contexte de transformation de leur actionnariat : la revente des parts du capital de la SIDR de l'État à CDC Habitat et à l'avenir son entrée dans le capital de la SODIAC et la SEMADER va-t-elle changer leur régime juridique ? Quels impacts sur leurs compétences et leurs modes de gestion ? Cette mutation pose également la question de l'avenir du rôle des collectivités locales dans la production du logement social réunionnais : a-t-on à faire à une recentralisation ?

Par ailleurs, la Loi ELAN prévoit un régime d'exception pour les bailleurs sociaux des territoires ultra-marins : la fusion des bailleurs de l'île ne s'y applique donc pas. Cependant, cela interroge tout de même l'avenir des « petits bailleurs » réunionnais : la démarche enclenchée en métropole va-t-elle se poursuivre en Outre-Mer ?

Nous avons vu l'évolution de la production du logement social réunionnais à travers un retour historique sur la gouvernance du logement social, marquée tout d'abord par une forte présence de l'État qui soutient la production à travers plusieurs dispositifs publics tels que la LBU, puis des collectivités territoriales au lendemain de la décentralisation. Nous nous intéressons maintenant à la manière dont les acteurs privés s'approprient à leur tour les problématiques ultramarines.

### *C. Des dispositifs privés croissants ?*

Afin de diversifier l'offre de logements, plusieurs dispositifs particuliers incitant les investisseurs privés réunionnais et métropolitains à investir dans le logement à La Réunion ont progressivement été mis en place. La loi de défiscalisation PONS, propre aux Outre-Mer et mise en application en 1986, permet d'inciter les investissements dans ces territoires (Kamoun, 2005). Ce mécanisme a connu une réforme en 2001, puis en 2003 avec la loi Girardin. Un amendement de la loi en 2009, dit Girardin Social a permis d'élargir ces mécanismes de défiscalisation au logement social. Cela a permis de répondre à une demande croissante de logements sociaux, dans cette période économique troublée par la crise financière de 2008. Aujourd'hui, l'Outre-mer représente 3,56 milliards d'euros de réduction d'impôts par an (Sénat, 2019).

### Loi Girardin de 2003

La loi Girardin est un texte datant du 21 juillet 2003, qui favorise le développement économique des territoires d'Outre-Mer, au travers de procédés de réduction d'impôt pour les particuliers et les entreprises. Cette loi a été mise en œuvre dans un contexte de forte pénurie de logements dans les Outre-Mer. Elle a été déclinée en une loi Girardin industriel (2003) pour les investissements industriels et en Loi Girardin Social (introduit dans l'article 199 undecies C du CGI de la loi LODEOM en 2009) pour les logements sociaux. Le principe de déduction fiscale est le même pour la loi Girardin Social et Industriel. Un avantage fiscal est procuré aux acteurs moyennement ou fortement imposés, investissant dans un bien immobilier neuf ou en VEFA ciblé par la loi, pour la loi Girardin Social, ou dans un bien industriel pour la loi Girardin Industriel. Cette réduction d'impôt est aux alentours de 110 % à 120 % de la somme. Pour le cas du Girardin Social, sa particularité est que le bien acheté est ensuite loué à une SEM, ce qui permet d'assurer un investissement en toute sécurité pour l'investisseur.

On peut s'interroger sur les véritables bénéfices des processus de défiscalisation qui peuvent augmenter à terme le prix du foncier. En rendant plus compétitif l'accès au foncier, ces processus peuvent rendre « plus difficile la réalisation des programmes des opérateurs sociaux (appels d'offres infructueux) » et faire augmenter le coût des logements, notamment en Outre-mer (Torre, 2006). Cependant, peu d'auteurs abordent cette question des acteurs privés à La Réunion, ce qui ne permet pas de comprendre plus globalement les logiques en œuvre sur le territoire. Notre enquête sera alors l'occasion de nous intéresser à ces logiques marchandes, et à confirmer ou infirmer nos hypothèses.

### Conclusion

Le logement social est imbriqué dans de larges jeux d'acteurs qui impliquent à la fois les pouvoirs publics, les bailleurs sociaux et les entreprises privées. Au fil du temps et au gré des conjonctures économiques, ces acteurs sont amenés à prendre plus ou moins d'importance dans le secteur. Ainsi, les lois de décentralisation ont donné plus de poids à la gouvernance locale. Le transfert de compétences concernant le logement social aux collectivités et aux

intercommunalités aurait dû permettre une approche de proximité plus adaptée. De plus, la baisse progressive des dotations de l'État, opposée à l'exigence de production soutenue de logements, a favorisé l'implication des promoteurs immobiliers dans le logement social.

Le poids des collectivités est toutefois questionné avec les opérations de l'ANRU et ses exigences fixées par l'État central concernant les projets locaux. En mettant en concurrence les territoires pour l'obtention de larges financements, l'État semble reprendre la main sur les projets de rénovation urbaine mis en place sur l'ensemble du territoire national. Ces fluctuations dans les modes de gouvernance urbaine semblent également s'opérer sur le territoire réunionnais.

Cependant, l'histoire et les spécificités propres à ce territoire ultramarin posent des nouvelles interrogations sur les formes que vont prendre ces évolutions dans le cadre local. En effet, les territoires ultramarins se distinguent par une identité forte que les acteurs font valoir à travers le label Outre-mer. En outre, si la trajectoire du logement social réunionnais semble similaire à celle du logement social métropolitain, on ne manque pas d'observer que l'État reste très présent dans la fabrique du logement social réunionnais, notamment par les lois de défiscalisation spécifiques aux territoires ultramarins. L'entrée CDC Habitat et Action Logement, deux grands groupes nationaux, au capital de certains bailleurs réunionnais, illustre une influence métropolitaine dans la gouvernance des organismes HLM à La Réunion, et la possibilité d'une recomposition des acteurs sur le territoire.

Toutes ces transformations du secteur, à la fois en France métropolitaine et ses déclinaisons sur les territoires d'Outre-mer, nous font nous interroger sur les recompositions du secteur à La Réunion et rendent compte de nouveaux enjeux de gouvernance, à la fois au sein même des bailleurs sociaux, mais aussi dans leurs relations avec les autorités publiques. En cela, notre enquête, en prenant comme objet un projet de rénovation urbaine, nous a permis d'étudier et de rendre compte de la position des acteurs sur place. En nous intéressant à l'articulation du national et du local, qui était notre hypothèse principale, nous avons finalement mis en lumière la capacité structurante des instruments de financement centralisés dans la conduite des politiques de logement social sur le territoire réunionnais. Le travail qui suit se présente alors comme un enrichissement de la littérature sur le sujet du logement social réunionnais, et plus largement sur la conduite de politiques publiques dans les territoires ultrapériphériques.

# Carte d'identité

Cette carte d'identité vise à présenter les enjeux du territoire, le fonctionnement et les défis du logement social réunionnais ainsi que notre objet d'étude, le projet de renouvellement urbain PRUNEL. Ce travail n'a pas de visée exhaustive mais fournit au lecteur des clés de lecture permettant d'appréhender notre travail. Une cartographie d'acteurs et un tableur reprenant synthétiquement les outils de financement y sont présentés pour une meilleure clarté des résultats de notre enquête

## *I. Présentation du territoire réunionnais*

### *A. Rappel historique*

La Réunion est un département français d'Outre-mer<sup>22</sup> situé à plus de 9 000 kilomètres de la métropole, à l'est de Madagascar, dans l'Océan Indien. C'est un territoire insulaire de 2 500 kilomètres carrés, composé de 24 communes, découpé en cinq intercommunalités : la communauté d'agglomération (CA) Territoire de la Côte Ouest (TCO), la CA Intercommunale du Nord de la Réunion (CINOR), la CA Communauté Intercommunale des Villes Solidaires (CIVIS), la CA du Sud, et la CA Intercommunale de la Réunion Est (CIREST). La Réunion est marquée par son histoire coloniale. Elle a été découverte successivement par les Arabes, les Portugais, les Anglais au début du XVII<sup>e</sup> siècle, mais ce sont les Français qui prennent définitivement possession de l'île en 1638, l'île étant jusqu'alors inhabitée. Elle devient une colonie française à part entière en 1663, et baptisée l'Île Bourbon. La Réunion était une colonie de plantation, autour de la culture du café et du sucre. De nombreux esclaves sont débarqués d'Afrique et de Madagascar. La population est majoritairement composée d'esclaves : en 1760, sur les 22 000 habitants de l'île, 18 000 sont des esclaves. Plusieurs mutineries réalisées par des esclaves qui tentent de s'enfuir, appelés « les marrons ». Avec l'abolition de l'esclavage en 1848, la colonie reste tournée autour de l'exploitation de plantation, sous un système « d'engagisme » qui permet de recruter de nombreux travailleurs en provenance de l'Inde, de Madagascar ou encore de Chine. Cependant, le commerce du sucre s'effondre dans 1865, et c'est le début d'une période de récession difficile pour l'île. L'île traverse les deux guerres mondiales, et envoie de nombreux hommes combattre en métropole. Finalement, c'est au sortir de la Seconde Guerre mondiale, en 1946, que La Réunion devient un département français.

<sup>22</sup> La Réunion est un département d'Outre-mer depuis la loi de départementalisation adoptée le 19 mars 1946. Jusqu'alors, la Réunion était une colonie française.

## *B. Caractéristiques environnementales de l'île influençant la répartition de la population*

L'île de la Réunion est marquée par un volcanisme actif, et cette chaîne volcanique divise l'île en deux d'Est en Ouest. L'île possède une forme conique, avec des reliefs très escarpés, laissant peu de place aux littoraux habitables. Ce relief réduit donc le foncier exploitable sur l'île.

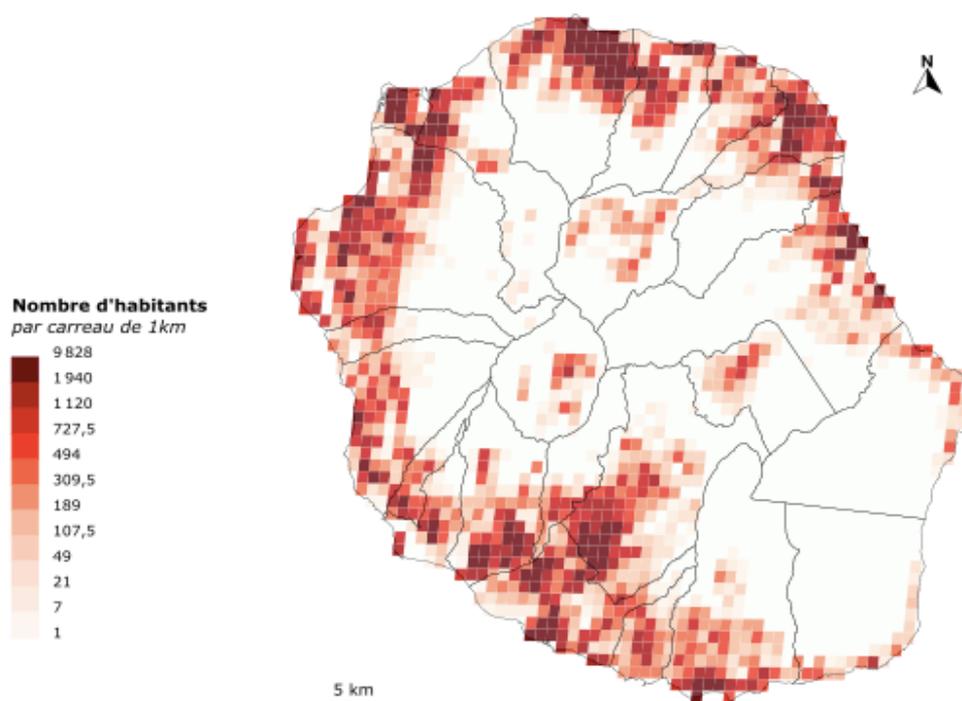


*Le relief montagneux rend difficile la construction de logements (Source personnelle, 2020).*

De plus, l'île connaît un climat particulier lié directement à sa topographie : l'île est divisée en deux avec une côte « au vent », à l'Est qui est marqué par une forte humidité, alors que la côte « sous le vent » à l'Ouest est abritée par le relief et donc plus sèche. Cela influence large la répartition de la population sur l'Île : celle-ci possède 883 325 habitants<sup>33</sup>, avec une densité moyenne de 340 habitants/km<sup>2</sup>. C'est le département d'Outre-mer le plus peuplé. Cette carte permet d'illustrer le fait que sur la partie « au vent », la population est moindre, préférant un climat plus sec « sous le vent », ce qui justifie cette répartition démographique. Elle fait aussi émerger la zone active du Piton de la Fournaise au Sud de l'île et les formes montagneuses de l'ancien volcan du Piton des Neiges où la population est moindre :

<sup>3</sup> Selon les données de United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2019

## La population concentrée sur la partie littorale de l'île



Source: Opendatasoft, Magrit, Inkscape, Brac-Lécuyer-Milani-Ragain, 2020



*Le Piton de la Fournaise, volcan actif à La Réunion (Source personnelle, 2020)*

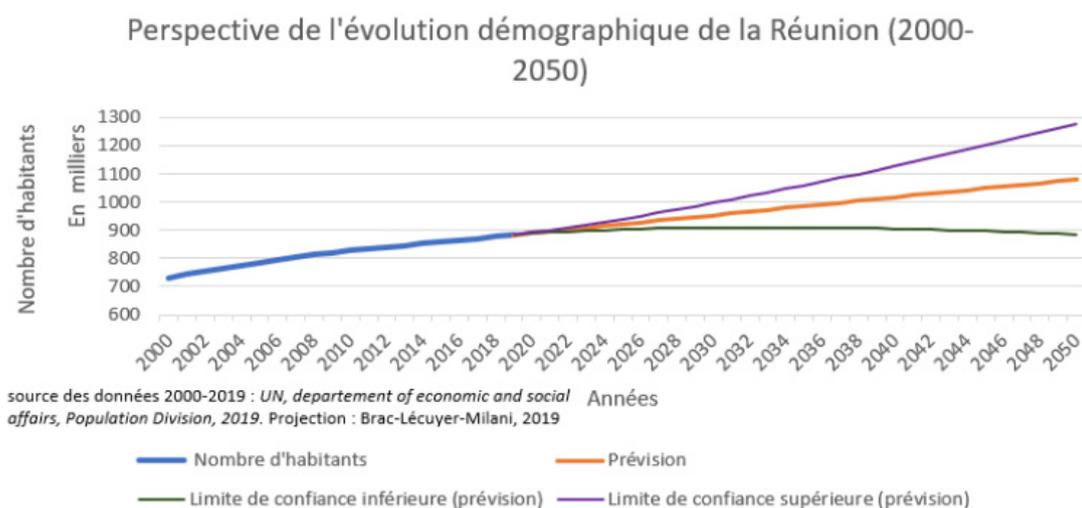
## C. Caractéristiques sociodémographiques de La Réunion

### 1. Des enjeux sociodémographiques particuliers

Le territoire réunionnais possède une structure socio-économique différente de la métropole : elle possède des indicateurs de pauvreté et de chômage plus élevés que la moyenne nationale. Le taux de chômage s'établit à 21 % (au sens du Bureau International du Travail) contre moins de 9 % en métropole. Si ce taux est en baisse de 3 points par rapport à 2018, cela ne s'accompagne pas pour autant d'une augmentation du taux d'emploi, mais d'une augmentation des sorties vers l'inactivité. Ainsi, le taux d'activité s'établit à 59 % en 2019<sup>4</sup>.

Le niveau de vie médian est de 20 200 € par an en métropole, contre 14 462€ à La Réunion. Le taux de pauvreté du territoire avoisine les 40 % et 32 % de la population perçoit des minima sociaux, soit quatre fois plus qu'en métropole. L'importance du niveau de pauvreté représente ainsi un défi majeur en matière d'action sociale.

De plus, le territoire est marqué par une croissance démographique forte en raison d'une fécondité élevée (2,43 enfants par femme en moyenne contre 1,85 en métropole) et de la progression de l'espérance de vie. Selon les estimations, établies par une méthode de prévision de tendance, le million d'habitants serait atteint en 2037 (voire en 2031 d'après un scénario haut). Cette tendance pourrait se voir renforcée par l'augmentation de l'immigration sur le territoire.



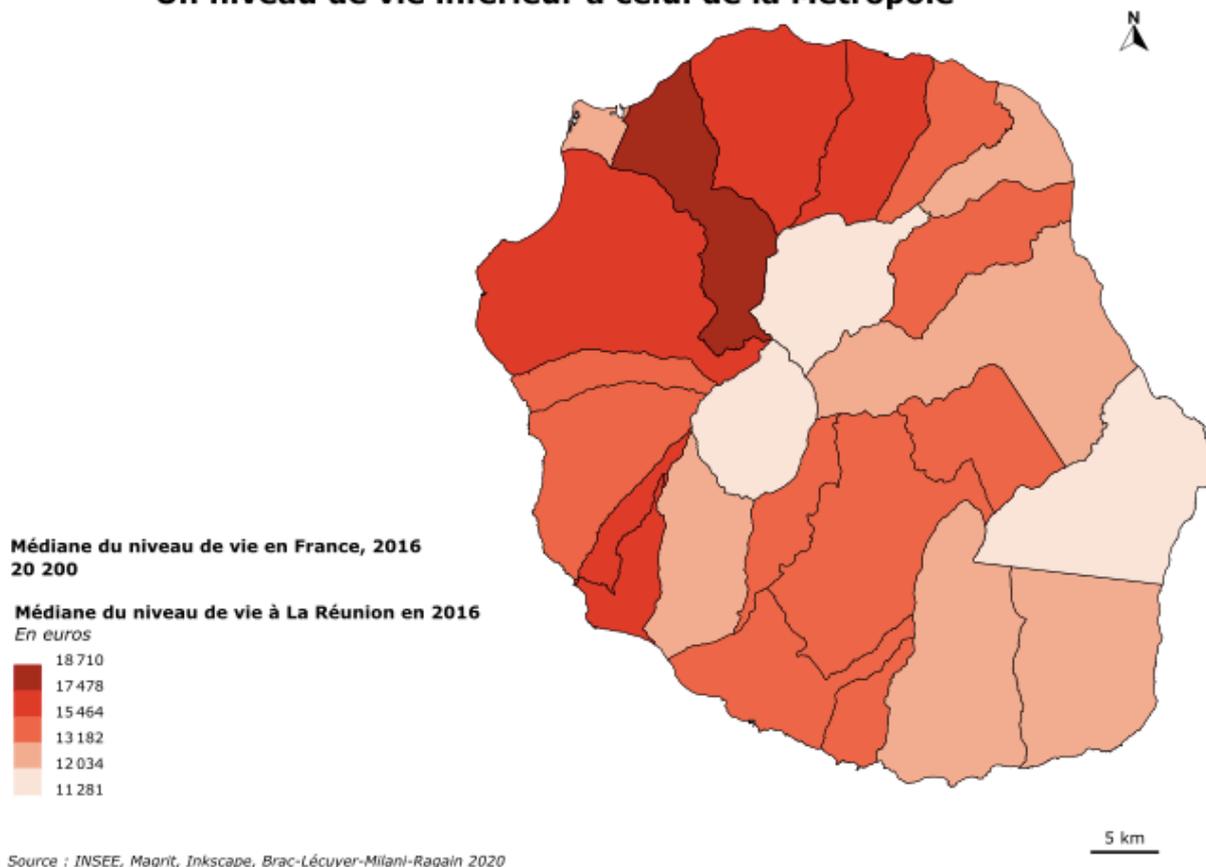
4 Selon l'INSEE, 2019 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4473458>

D'après les projections effectuées par l'INSEE en 2018, cette évolution démographique soutenue nécessiterait un rythme de construction de plus de 8 000 logements sociaux par an. Cependant, la disponibilité foncière de l'île est très limitée en raison du relief accidenté de l'Île.

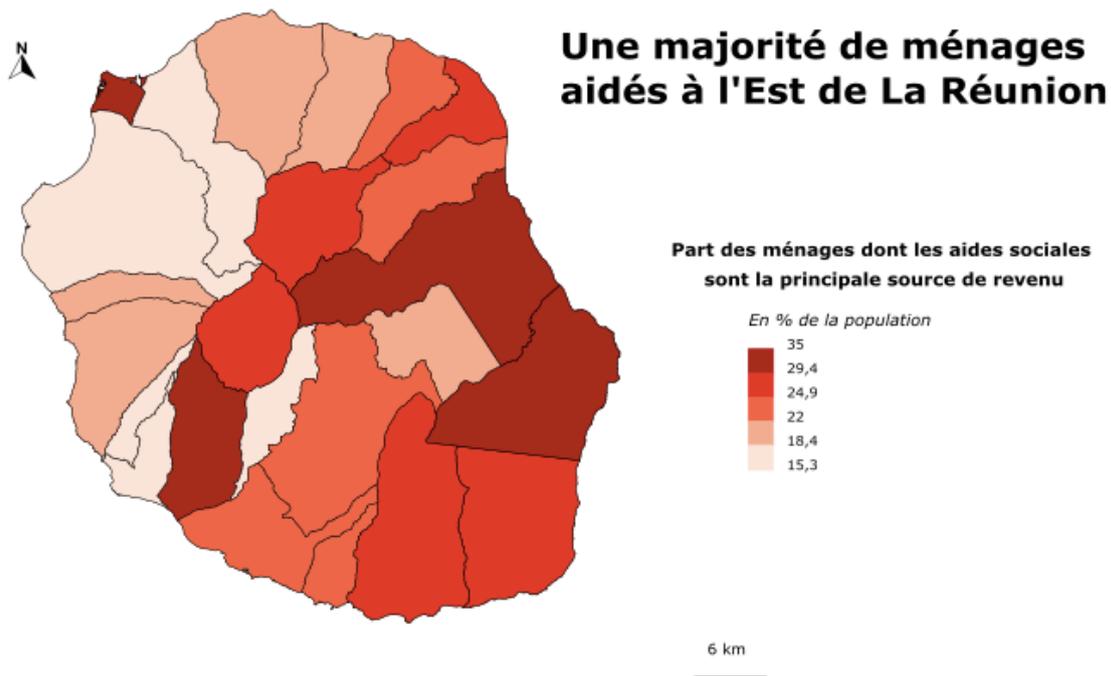
### 1. De fortes disparités au sein de l'île

Outre une répartition inégale de la population en raison de la topographie de l'Île, l'est de l'île rencontre de plus grandes difficultés socio-économiques que l'ouest de l'Île. En effet, le niveau de vie médian est inférieur de manière générale à la métropole, mais cela est particulièrement visible à l'Est de l'Île. Ce sont les zones les moins peuplées qui rencontrent les situations les plus précaires.

#### Un niveau de vie inférieur à celui de la Métropole



De plus, la part des ménages bénéficiant d'aides sociales et le taux de pauvreté sont davantage élevés à l'Ouest et au Sud. Par exemple, la commune de Saint-Philippe située au sud de l'île connaît un taux de pauvreté de 50 %.



Source: INSEE, Magrit, Inkscape, Brac-Lécuyer-Milani-Ragain, 2020

Le territoire réunionnais connaît donc des enjeux spécifiques, qui nécessite une gestion particulière sur le territoire. Le logement social apparaît comme indispensable afin de permettre à une partie de la population dans une situation précaire de se loger.

## II. Présentation du logement social réunionnais

Nous tenterons dans cette partie de présenter le logement social réunionnais, à travers son histoire, ses acteurs et son financement, mais également la demande et les pistes d'évolutions auxquelles sont confrontés les acteurs locaux.

### A. Histoire du logement social réunionnais

Le logement social fait partie intégrante de l'histoire de l'urbanisation de l'île de La Réunion. Les sociétés d'économie mixte ont été mises en place en Outre-Mer afin de promouvoir le développement des départements et des territoires, au lendemain de la départementalisation de l'Outre-Mer en mars 1946. Ainsi, les Sociétés Immobilières d'Outre-Mer (SIDOM) ont vu le jour, disposant de prérogatives plus souples que celle des organismes HLM métropolitains notamment en matière d'aménagement et d'une aide de l'État considérable, leur permettant, dès lors, de répondre aux enjeux socio-économiques particuliers

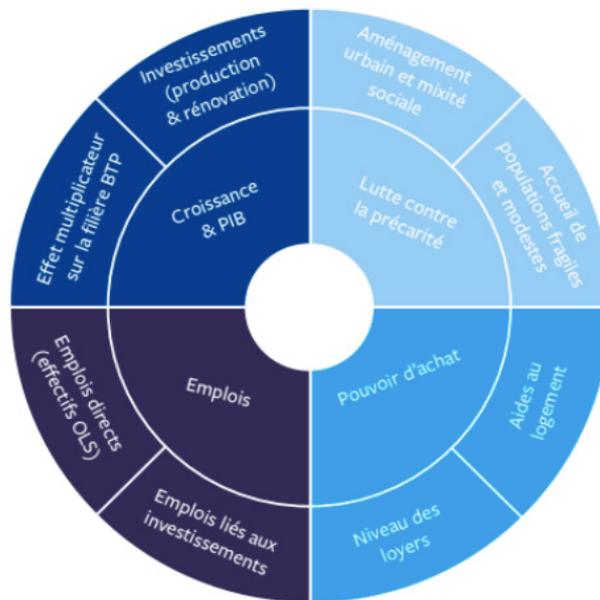
des territoires. La Société Immobilière du Département de la Réunion, SIDR, est créée sur le territoire réunionnais en 1949 en tant que SEM d'État. L'action de la SIDR se concentre sur la résorption des bidonvilles. Dans ce cadre, elle propose aux populations résidant dans les habitats dit « spontanés » des logements provisoires en bois, et entreprend des opérations d'assainissement des terrains. L'enjeu des années 1960 est la disparition des bidonvilles de l'île. Lors de cette période, l'île connaît l'essor des « cases bétons », des maisons correspondant au format traditionnel d'habitat de l'île, mais construites en « dur » afin d'assurer une meilleure résistance au climat tropical. Cependant, les fonds sont difficiles à obtenir. Au début des années 1970, la remise en cause du mode de financement de la SIDR l'a conduit à créer une filiale, aujourd'hui indépendante, la Société d'Habitation à Loyer Modéré de La Réunion (SHLMR). Les premiers grands ensembles sont alors construits par la société et sa filiale, qui constituent, au milieu des années 1980, la plus grande partie du patrimoine de la SEM. Ces grands ensembles sont souvent homogènes, construits dans un contexte « d'urgence sociale ». Avec ces grands ensembles se créent également des infrastructures publiques (SIDR, 2009).

Après les lois de décentralisation en 1983, les collectivités locales mettent en place de nombreuses SEM d'aménagement et de logement. La SEMADER fut par exemple créée en 1985. Entre 1990 et 1991, la SODIAC, la SEMAC dans l'Est et la SOGEDIS, dans le Sud de l'île sont créées en lien avec la structuration du territoire en intercommunalités.

La création de la SIDR, dans un contexte de crise du logement, a permis d'écrire l'histoire urbaine de La Réunion. Les opérateurs du logement social réunionnais ont, par la construction et l'aménagement, créé des territoires urbains au sein de l'île et ont ainsi participé à son développement. Ces différentes SEM ont donc une action sur l'aménagement de leur territoire et possèdent une vocation éminemment sociale qui leur confère un poids dans l'action publique territoriale de La Réunion.

Le Livre Blanc publié par l'ARMOS-oi en 2017 sur le Logement Social à La Réunion rend compte des effets sociaux de la présence des bailleurs sur le territoire réunionnais. Ainsi, « l'absence d'acteur privé structuré de l'aménagement et de la construction » a permis à la fois le développement des compétences des bailleurs, notamment celle d'aménagement du territoire, mais aussi celle du soutien à l'émergence d'entreprises du bâtiment. De plus, selon les bailleurs sociaux, l'action menée a permis la structuration d'un « lien social fort entre les

habitants et leurs quartiers », ayant des effets directs en termes de réduction de la précarité, d'accès à l'emploi et d'augmentation du pouvoir d'achat des réunionnais. La place des acteurs du logement social et leurs compétences spécifiques en termes d'aménagement du territoire a alors profondément modifié les structures socio-économiques de la population réunionnaise : en cela, les organismes du logement social réunionnais ont un impact important sur le territoire. Pourtant, la SIDR n'obtiendra la compétence officielle d'aménagement qu'en 2000. Le schéma suivant, issu du Livre Blanc, résume ces différents effets sur la société réunionnaise :



« Impact du modèle réunionnais de logement social », Livre Blanc du Logement Social (2017), Armos Oi.

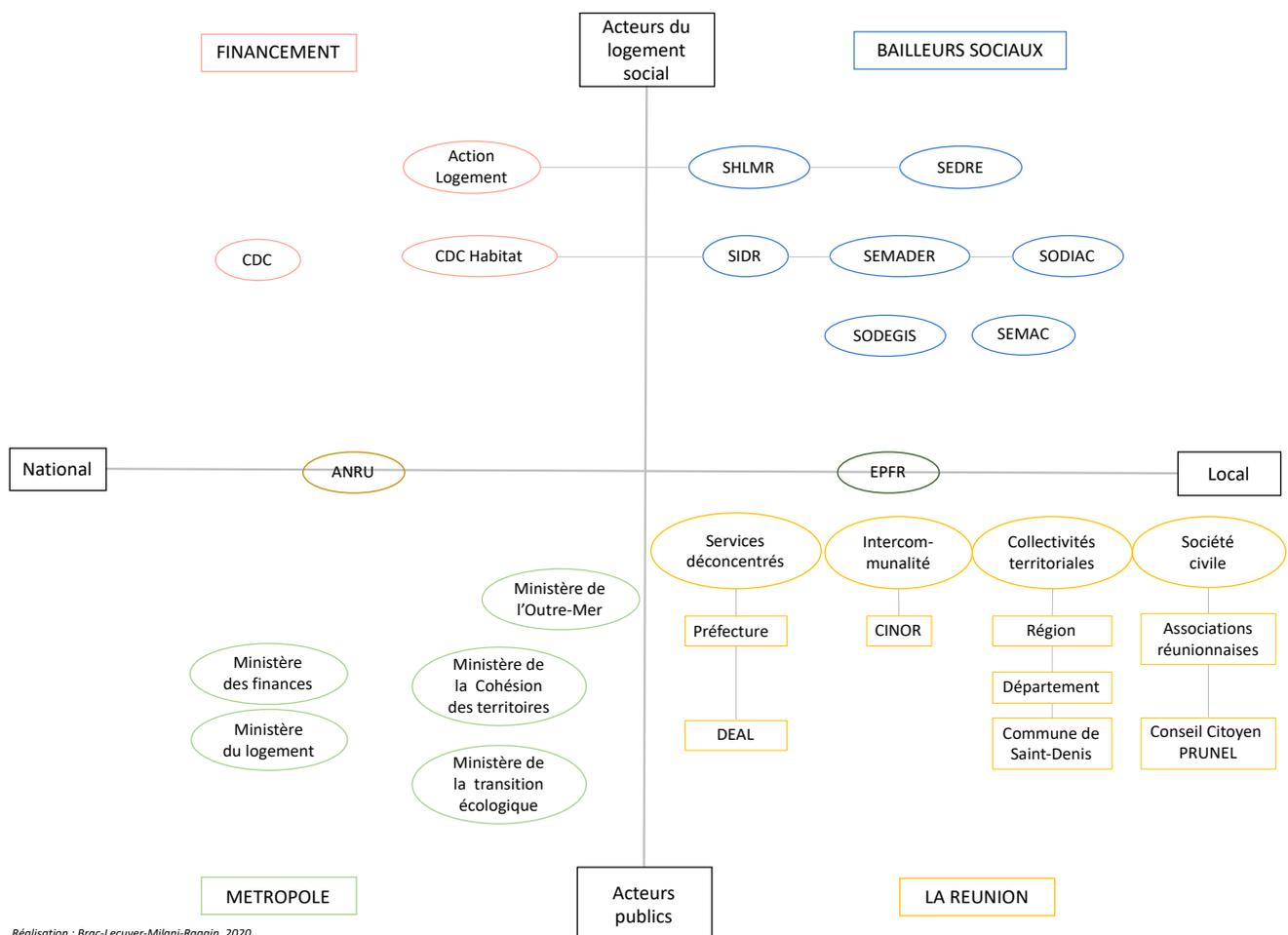
On observe que, selon les bailleurs sociaux de l'île, le logement social réunionnais n'est pas seulement au service d'une politique de logement mais a des effets importants en matière de développement économique et de sortie de la précarité. Cela justifie son importance sur le territoire.

## B. Financement et acteurs

Le logement social réunionnais est financé par divers outils. Certains outils de financement sont utilisés sur l'ensemble du territoire français, tandis que d'autres sont spécifiques aux territoires ultra-marins et/ou réunionnais. Une partie permet de financer les opérations globales, tandis que d'autres subventionnent des opérations spécifiques. Ces différents outils et leur fonctionnement seront présentés dans la première partie de notre rapport. Ce tableau propose un récapitulatif de ces différents outils, leur date de création ainsi que leur mode de financement.

		Financement du logement social					
		Financement global			Opérations spécifiques		
		NOM	CRÉATION	MODE DE FINANCEMENT	NOM	CRÉATION	MODE DE FINANCEMENT
Outils	Outils globaux pour tout le territoire	CDC ( <i>Caisse des Dépôts et des Consignations</i> )	1816	Prêts longue durée aux bailleurs sociaux et collectivités	ANRU ( <i>Agence Nationale de Rénovation Urbaine</i> )	2003	Subventions pour des projets de rénovation urbaine (ingénierie, aménagement, immobilier)
		Action Logement	1943	Opérateur immobilier, prêts, subventions vers l'ANRU et l'ADIL, actionnariat de bailleurs sociaux	Contrat de ville	2014	Partenariat collectivités / État pour le financement d'actions sur les territoires cumulant des difficultés (QPV) : dév. économique, dév. urbain, cadre de vie et cohésion sociale
		CDC Habitat	1961	Opérateur immobilier, actionnariat de bailleurs sociaux	Exonération de TFPB ( <i>Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties</i> )	2015	Incitation fiscale permettant aux bailleurs sociaux de financer des actions entrant dans le cadre de la gestion urbaine de proximité
	Outils spécifiques à La Réunion / à l'Outre-mer	LBU ( <i>Ligne Budgétaire Unique</i> )	1987	Crédits de l'État pour le financement du logement en Outre-mer	FRAFU ( <i>Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain</i> )	2000	Fonds alimenté par l'État et les différents niveaux de collectivités afin d'acquérir du foncier ou de le viabiliser
		Crédit d'impôt	2016 (Loi de Finances 2015)	Subventions indirectes de l'État à travers une aide fiscale	EPF Réunion ( <i>Établissement Public Foncier de la Réunion</i> )	2002	Fonds alimenté par les taxes et les produits de cessions des collectivités qui permet d'acquérir du foncier pour des opérations immobilières

Ces outils font se mobiliser différents acteurs sur le territoire :



L'objectif de ce schéma est à la fois de comprendre les acteurs en présence sur le territoire réunionnais, mais aussi de mettre en avant les rapports entre les acteurs, qui se construisent dans un cadre de gouvernance à distance. Ce schéma n'est pas exhaustif, mais vise à situer les acteurs que nous avons rencontrés en entretien, ou au cours de nos lectures.

Tout d'abord, le logement social à La Réunion est financé par 4 acteurs principaux : bien que l'ensemble de ces acteurs soient publics, nous les avons placés dans ce cadre, car ils ne sont pas des outils ministériels, mais plutôt des instruments publics au service du logement social :

- La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) est un établissement public foncier qui nous intéresse dans cette étude car il finance le logement social à partir des fonds d'épargne des français.
- CDC Habitat est une filiale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations. Elle assure la gestion du patrimoine immobilier public. Elle participe notamment à l'actionnariat de certains bailleurs sociaux.
- Action Logement est à la fois un acteur du logement social qui gère la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), mais aussi un financeur du renouvellement urbain en participant financièrement aux programmes de l'ANRU, ou encore des programmes « Action Cœur de Ville ». Elle participe aussi au financement des bailleurs sociaux.
- L'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) est un établissement public qui assure la mise en œuvre du PNRU (Programme national de rénovation urbaine). Elle permet d'accompagner financièrement des projets urbains pour transformer les quartiers prioritaires de la ville.

Action Logement et CDC Habitat sont situés plus proches de l'axe vertical car ces acteurs sont respectivement au capital de bailleurs sociaux réunionnais : de la SHLMR, et de la SEDRE pour Action Logement, et de la SIDR, de la SEMADER, et prochainement de la SODIAC pour CDC Habitat.

Ensuite, au niveau des ministères, nous avons choisi de placer les ministères qui ont une influence sur le logement social. Le ministère de la cohésion des territoires et le ministère de la Transition Écologique sont situés à proximité de la DEAL (Direction de l'Environnement, de l'aménagement et du logement) car cette dernière relève de ces deux ministères, et travaille aussi en lien avec le ministère des Outre-mer. Ce dernier est un des seuls ministères traitant de territoires spécifiques. Son rôle est particulier en tant qu'il fait l'intermédiaire entre les

territoires ultramarins et les autres ministères et instances étatiques. Le ministère des finances gère et régule la dépense publique, et s'inscrit dans notre étude via les outils de financement du logement social.

Les acteurs locaux à La Réunion ont été organisés selon leur proximité plus ou moins importantes avec les acteurs métropolitains.

Enfin, les bailleurs sociaux de l'Île ont été représentés sur ce schéma : ils sont au nombre de 7 et sont présentés plus précisément dans ce schéma ci-dessous.

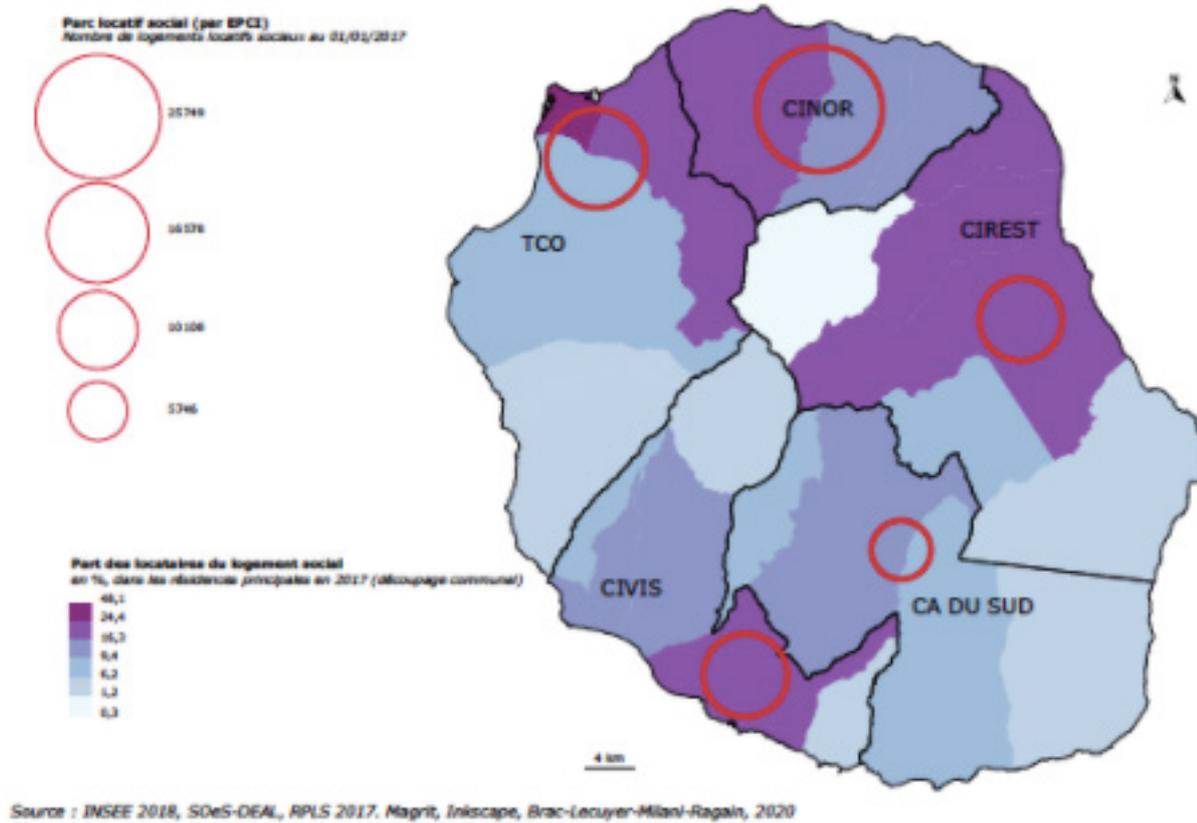
On observe que la structure du logement social et de son financement est un monde complexe dans lequel de nombreux acteurs interagissent. Les financements sont divers et peuvent être captés par différents moyens.

### *C. Parc et demande*

D'après le rapport sur le logement social produit par l'ARMOS-oi en 2019, le parc du logement social est désormais au nombre de 75 789 logements, là où il était de 55 000 en 2010. Cette forte augmentation en 8 ans est notamment due à la volonté exprimée dans le rapport du CGEDD de 2011 d'accroître la livraison de logements sociaux afin de répondre aux besoins de l'île : ce rapport rendait compte d'un déficit estimé entre 20 000 et 25 000 logements sociaux. Même si ces objectifs n'ont pas été complètement atteints, on a observé durant cette période une très forte croissance de la production de logement sociaux sur l'île. Ainsi, le Livre Blanc de l'ARMOS (2017) rend compte d'un cycle de production très élevé de logements sociaux entre 2009 et 2016 : le parc locatif social a augmenté de 30 %, grâce à des investissements estimés à 3,4 milliards d'euros. Cela a notamment été rendu possible par l'orientation de dispositifs de défiscalisation pour le logement social. Cependant, depuis 2014, de nouvelles contraintes sont instaurées : le volume de financement a été plafonné et les dispositifs de défiscalisation ont été ajustés entraînant un ralentissement de la production du logement social alors que la demande ne fait qu'augmenter (Armos, 2019).

Au premier janvier 2019, 29 600 demandes de logement ont été recensées et seules 7 477 attributions ont été réalisées (Ibid.). La pauvreté et la précarité du logement constituent, dès lors, un enjeu de taille pour le logement social à La Réunion.

## Une offre de logements sociaux plus importante au Nord de l'île



La majeure partie de l'offre de logements sociaux ne se situe pas au sein des territoires les plus marqués par la précarité. En effet, l'offre de logement est plus limitée au Sud et à l'Ouest de l'île. Le rapport de l'ARMOS oi sur « Le parc, la demande et les attributions de logements locatifs sociaux à La Réunion » rend compte de la répartition de ces logements par EPCI : on observe que les ménages de l'intercommunalité CINOR sont plus nombreux à avoir un logement locatif social comme résidence principale (33 % des ménages contre 23 % sur toute la région) tandis que l'intercommunalité Sud (Le Sud) est sous représentée : seulement 15 % des ménages de l'EPCI ont accès à un logement locatif social. Les intercommunalités Ouest et Est (TCO et Cirest) sont quant à elles autour de la moyenne régionale, avec respectivement 23 et 26 % de ménages logeant dans des logements sociaux<sup>5</sup>. L'offre principale de logement social se situe donc davantage au niveau des pôles économiques et des territoires attractifs et pourvoyeurs d'emploi tels que la commune de Saint-Denis, forte de près de 150 000 habitants.

5 ARMOS-oi, « Le parc, la demande et les attributions des logements locatifs sociaux à La Réunion », 2019

## *D. Pistes d'évolution*

Les projections démographiques pour l'île de La Réunion prévoient une forte augmentation de la population, avec un million d'habitants annoncés sur le territoire avant 2050. En outre, le vieillissement de la population constitue un enjeu majeur, et la tendance à la décohabitation renforce la nécessité de produire plus de logements, notamment de petite taille. Les bailleurs sociaux sont donc confrontés à ces enjeux et proposent différentes recommandations<sup>6</sup> pour répondre à ces défis.

Les projets de rénovation urbaine, impulsés par l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, s'inscrivent le plus souvent dans des quartiers qui concentrent une grande part de logements sociaux<sup>7</sup>. Notre étude s'intéresse à la gouvernance du logement social réunionnais à travers un projet de renouvellement urbain, PRUNEL.

### *III. Présentation de PRUNEL, projet de renouvellement urbain*

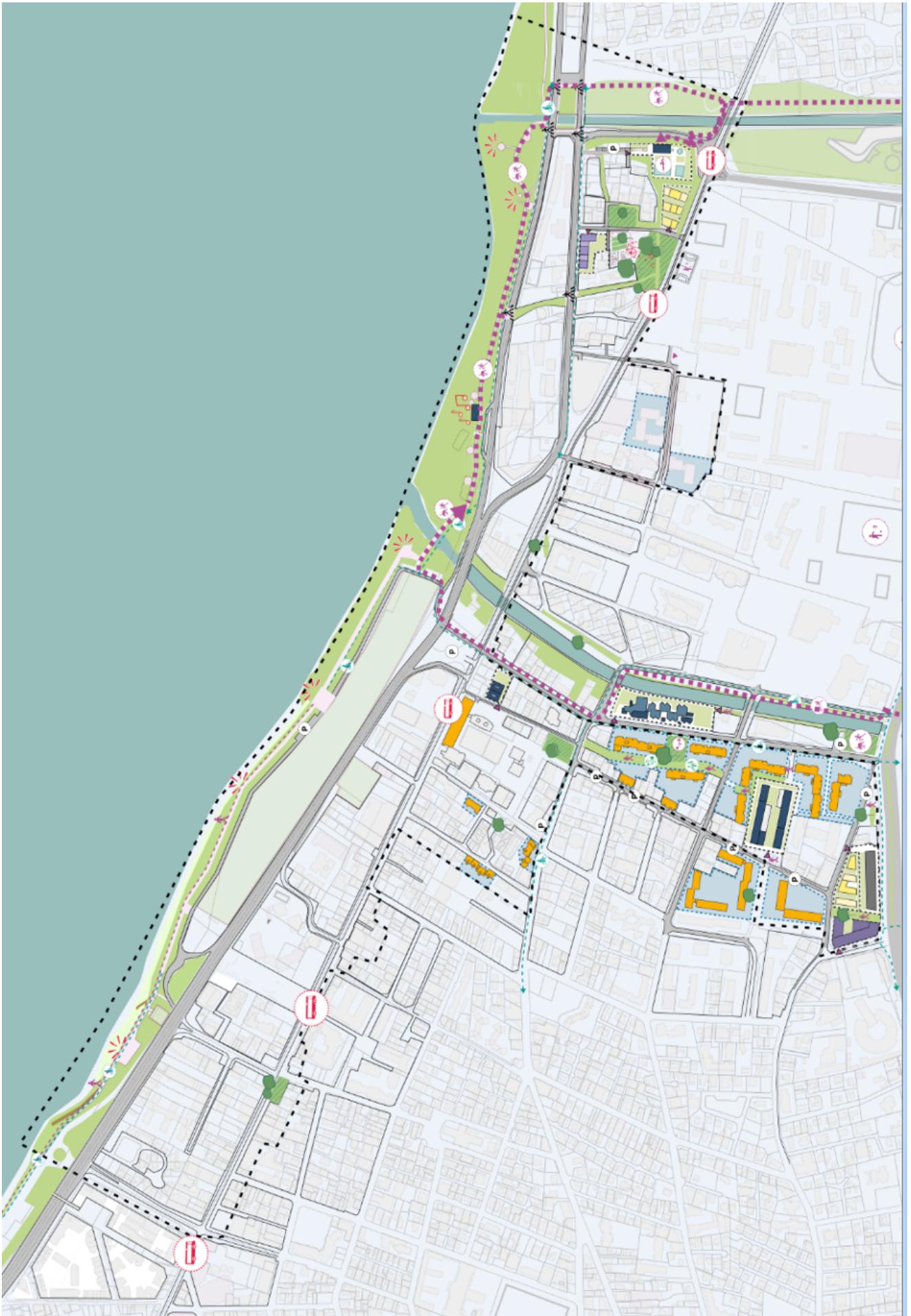
PRUNEL, Projet de Renouvellement Urbain du Nord-Est Littoral, est un projet du NPNRU situé sur la commune de Saint-Denis. Les projets du NPNRU sont cofinancés par l'ANRU, Agence Nationale de Rénovation Urbaine, créée en 2003 par la loi Borloo. La commune de Saint-Denis est porteuse du projet. La convention, signée en 2019, prévoit que les opérations se poursuivent jusqu'en 2029. Le plan-guide ci-dessous, issu de l'annexe à la convention PRUNEL, présente les objectifs poursuivis par le projet.

#### *A. Les quartiers*

Le périmètre PRUNEL comprend 3 quartiers : le bas de la rue Maréchal Leclerc, Vauban et Le Butor. Ces différents quartiers comprennent une population très jeune (1 quart de la population y a moins de 20 ans), et le niveau de revenu et le taux de chômage y sont plus élevés que sur le reste du territoire de Saint-Denis.

---

<sup>6</sup> À ce sujet, voir les recommandations faites par les bailleurs sociaux dans le Livre Blanc du Logement Social, et par les pouvoirs publics dans le rapport du CGEDD intitulé « La gestion du logement social à La Réunion ». Différentes pistes de recommandations sont émises afin d'améliorer la gestion et la gouvernance du logement social en faveur du territoire.



# Plan guide PRUNEL

## LIMITES

■■■■■■■■■■ PRUNEL

## ACTIONS BAILLEURS

-  Réhabilitation
-  Résidentialisation
-  Réhabilitation parking silo

## ACTIONS BATIS

-  Equipements existants
-  Equipements crée
-  Diversification de logement
-  Tertiaire
-  Commerce
-  Accès véhicules parcelles privées

## ACTIONS ESPACES PUBLICS

-   Parcours sportif - La boucle des Ravines
-   Pistes Cyclables
-  Ruelles piétonnes requalifiées ou créés
-  Requalification des espaces publics
-  Pocket Place: espace public réhabilité ou crée
-  Points de vues d'intérêt paysager
-  Faciliter les traversées piétonnes
-  Urbanisme transitoire

## Maîtrise d'ouvrage

Direction PRUNEL (Projet de Renouveau Urban Nord Est Littoral)  
Mairie de Saint Denis  
La Réunion  
Tel: 262 (0)262 40 44 06

## Mandataire

AGENCE TEH paysagistes urbanistes  
20, rue du Faubourg du Temple  
75011 Paris  
Tel: 33 (0)1 43 14 34 08  
Fax: 33 (0)1 43 38 13 03

## Maîtrise d'oeuvre

Urbanistes  
ZONE UP  
Centre Avelli, 79 rue du Maréchal Leclerc  
97 400 Saint Denis  
Tel: 02 62 21 45 05  
Fax: 02 62 21 86 84

Paysagistes  
ZONE UP  
4 bis rue pavée  
97 400 Saint Denis  
Tel: 02 62 21 45 05  
Fax: 02 62 21 86 84

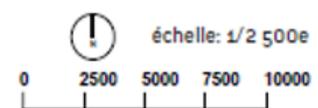
Environnementaliste  
Siclé Ab  
118 rue de la Colline  
97 400 Saint Denis  
Tel: 02 62 92 07 17

Bureau d'études  
La Fabrique Urbaine  
5 Cité Popincourt  
75011 Paris  
Tel: 33 (0)1 42 01 51 37

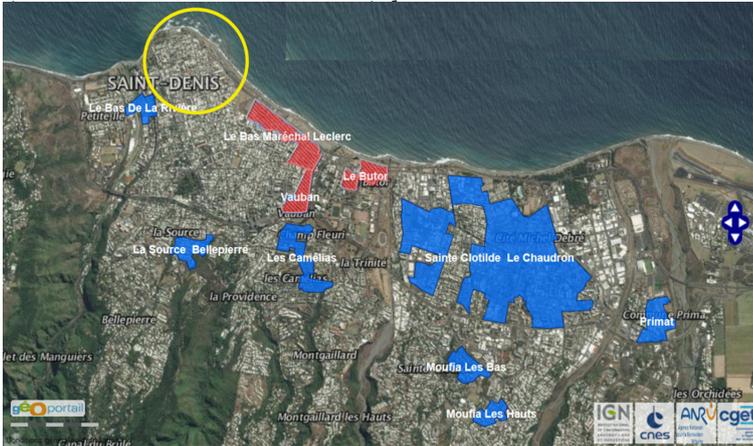
Bureau d'études  
Socotem Ingénierie  
2 Chemin de la Savanne Bois d'Oliviers  
97 432 Ravine des Cabris  
Tel: 33 (0)2 62 25 14 52  
Fax: 33 (0)2 62 25 13 04

Programmation  
Merighotti  
149 rue du Maréchal Leclerc  
97 400 Saint Denis  
Tel: 02 62 21 73 74  
Fax: 02 62 21 86 84

## Plan guide Temps POST ANRU



Les quartiers, bien qu'ayant des caractéristiques différentes, sont enclavés et situés à proximité de grands axes de circulation qui produisent des nuisances. Mais ces quartiers ont également été identifiés comme ayant des potentialités de développement : leur proximité et leur connexion au centre-ville ainsi que la présence de nombreux commerces leur confère une attractivité



Les quartiers prioritaires à la politique de la ville à Saint-Denis. En rouge, le périmètre de PRUNEL et dans le cercle jaune, le centre-ville de Saint-Denis.

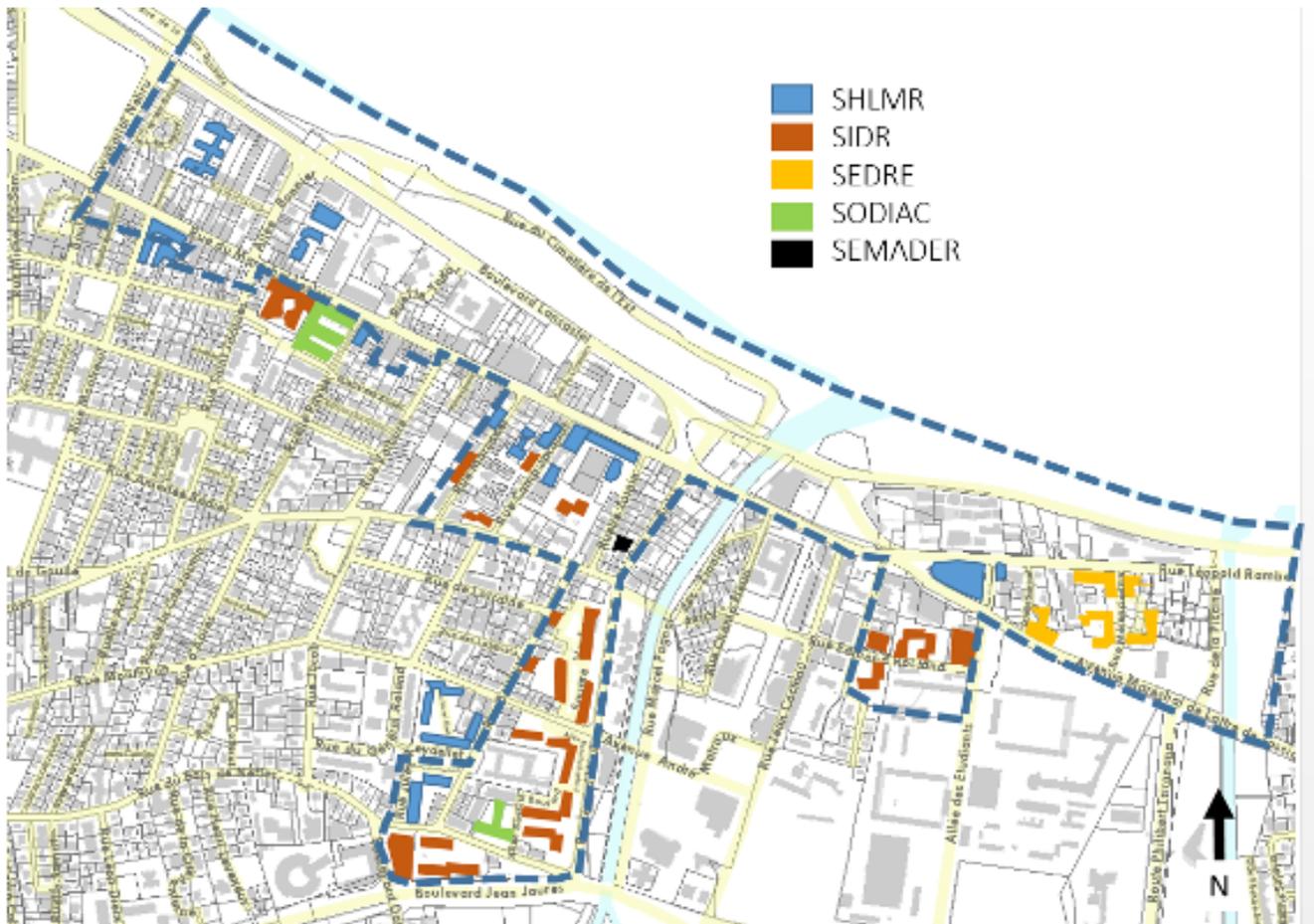
## B. Logements sociaux

Parmi les 2800 logements sur le périmètre, 70 % d'entre eux sont des logements sociaux, dont 45 % ont été construit dans les années 1970. La convention du NPNRU prévoit la démolition de 250 logements sociaux : 90 situés sur le quartier du Butor et appartenant à la SEDRE, et 160 situés à Vauban, appartenant à la SIDR.

D'autres bailleurs sont également concernés par des opérations de réhabilitation et/ou de résidentialisation. Sur les 7 bailleurs de l'île, 5 possèdent une partie de leur parc sur le périmètre PRUNEL.

Cette carte<sup>8</sup> nous montre les emplacements des différents logements impactés par PRUNEL, par bailleur social.

8 Issue de l'annexe à la convention PRUNEL



Les logements démolis vont faire l'objet d'une diversification de l'habitat : plus de 100 logements locatifs intermédiaires en accession vont y être construits. Le reste du foncier va être remplacé par des activités tertiaires.

### *C. Projets d'aménagement et de développement urbain*

Les projets de rénovation urbaine sont des projets globaux qui interviennent à l'échelle de quartiers. Ces projets, s'ils mettent le logement au cœur de leur action, interviennent également sur les formes urbaines à travers des projets d'aménagement du territoire.

Le PRUNEL intervient donc notamment sur l'espace public : les quartiers concernés sont caractérisés par un manque d'îlots de fraîcheur qui limite les possibilités de mobilités douces. Ainsi, le projet prévoit la création d'espaces ombragés mieux adaptés au climat de l'île. D'autres actions en faveur de la création d'espaces publics vont être réalisées.

Cette carte<sup>9</sup> nous indique que le périmètre du quartier est peu doté en espaces de respiration et de proximité.



En outre, l'offre d'équipements publics va être renforcée : deux écoles vont être agrandies et une piscine municipale va être améliorée pour rendre le quartier plus attractif. Le développement d'offres commerciales et tertiaires et la création de pôles d'activités permettront de renforcer l'attractivité économique de ces quartiers.

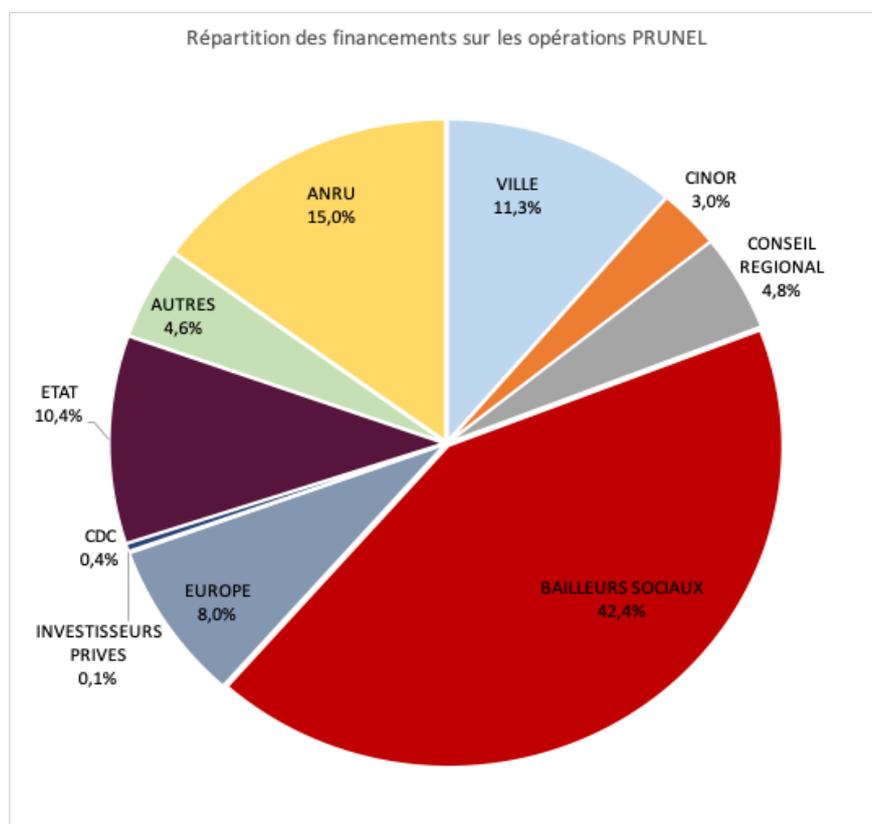
Enfin, le projet souhaite intervenir sur l'accès des quartiers à la mer : en effet, leur situation près du littoral n'est pas exploitée car de grands axes de circulation introduisent des coupures. Ainsi, PRUNEL vise à recréer des voies d'accès à la mer depuis les quartiers concernés.



Carte issue de l'annexe à la convention PRUNEL

## D. Financement

Les projets ANRU, construits dans une logique multipartenariale, ont également des financements multiples. Les financements se répartissent ainsi :



Les bailleurs sociaux sont les acteurs qui participent le plus au financement des projets. Cependant, ceux-ci utilisent très peu de fonds propres et le cadre de l'ANRU prévoit des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts afin de mener les opérations. Les projets ultramarins ont la particularité d'être en partie financés par la Ligne Budgétaire Unique versée par l'État, qui cofinance la réhabilitation et la reconstitution de l'offre. L'Union Européenne participe aux financements du volet environnemental, notamment pour l'installation de panneaux solaires dans les logements. On observe que les financeurs sont nombreux dans le cadre de l'ANRU. Cela implique une gouvernance multi partenariale. En outre, on voit que les financements des bailleurs sociaux sont largement prépondérants : les opérations ANRU mettent le logement social au cœur de leur action, ce qui justifie l'étude de la gouvernance du logement social à travers l'objet d'étude qu'est PRUNEL.

# I. De multiples instruments financiers de l'État pour les acteurs locaux du logement social réunionnais

Les travaux des spécialistes de la gouvernance du logement social en France hexagonale font émerger la thèse de la territorialisation de l'action publique. Matthieu Gimat ou encore Julie Pollard mettent en avant dans leurs ouvrages un désengagement de l'État central du secteur du logement social qui incite les bailleurs sociaux à faire appel à des acteurs privés et à s'appuyer de plus en plus sur les collectivités. Cependant, le système de financement du logement social réunionnais est très centralisé. Il est composé d'une accumulation d'outils, qui regroupe à la fois des outils communs au reste des territoires et des outils spécifiques aux territoires ultramarins. Cette première partie nous permettra de saisir la pluralité des ressources centralisées mises à la disposition des acteurs réunionnais du logement social et de mettre en lumière la distance qui existe entre la fabrique des instruments d'action publique et la mise en œuvre de ces mêmes instruments à La Réunion.

Nous présenterons dans un premier temps les outils de financement utilisés dans les opérations de construction de logements sociaux. Nous comparerons les différents montages en métropole et à La Réunion. Dans un second temps, nous aborderons la question des outils complémentaires qui viennent s'ajouter aux précédents, et sont le produit de politiques publiques indirectement liées au logement social. Ils seront analysés selon deux axes : les outils nationaux et les outils spécifiquement réunionnais. Pour finir, nous nous pencherons sur les moyens dont disposent les acteurs ultramarins pour obtenir ces outils spécifiques supplémentaires et plus particulièrement sur leur mobilisation au sein des institutions centralisées. Nous montrerons que les acteurs qui influencent la fabrique de ces instruments ne sont pas les mêmes que ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre sur le territoire. Cette ambivalence peut être une source de tension entre les différentes catégories d'acteurs ultramarins.

## **A. Des montages financiers qui diffèrent pour le logement social métropolitain et ultramarin**

Le logement social ultramarin dispose à la fois d'outils de financement classiques utilisés sur tout le territoire national, mais aussi d'outils supplémentaires spécifiques aux Outre-mer. En conséquence, les montages financiers des opérations de construction de logements neufs diffèrent dans l'hexagone et à La Réunion. Dans un premier temps, nous aborderons les dispositifs financiers communs à l'hexagone et à l'Outre-mer, en nous intéressant aux dynamiques de territorialisation constatées en métropole par la littérature scientifique. Dans un second temps, nous montrerons que les outils de financement spécifiques aux territoires ultramarins sont définis et modulés par l'État central. Nous constaterons que la centralité de ces outils influence les montages financiers des opérations de construction ultramarine et plus généralement la gouvernance du logement social en Outre-mer.

### **1. En métropole, le montage des opérations de construction de logements sociaux révèle des instruments de financement territorialisés**

Les opérations de construction de logements sociaux en France hexagonale bénéficient de la participation financière de plusieurs acteurs, à la fois centraux et locaux. La littérature scientifique portant sur la gouvernance du logement social en métropole met en avant un désengagement de l'État contrebalancé par un essor des acteurs privés sous la direction des collectivités.

#### **a. Le montage des opérations de construction de logements sociaux dans l'hexagone**

Dans l'hexagone, pour boucler le montage financier d'opérations de construction de logements sociaux, les opérateurs HLM bénéficient de subventions venant de l'État, des collectivités, du groupe Action Logement ou d'autres institutions. Ces aides en provenance des pouvoirs publics sont complétées par des avantages fiscaux sur les opérations de construction ou de rénovation. Cependant, la majorité de l'argent qui sert à payer la construction de logements neufs est apportée via un emprunt octroyé par la Caisse des dépôts. En regardant l'évolution de la proportion de ces différentes contributions sur une vingtaine d'années, nous constatons le

poids croissant de l'autofinancement et l'augmentation des subventions des collectivités.

Pour qu'un organisme HLM puisse construire du logement social, il faut qu'il signe une convention avec l'État. Il devient alors opérateur agréé et peut demander des subventions aux pouvoirs publics qui sont calculées en fonction de la structure et de la superficie de chaque opération. Dans les zones où le foncier est tendu, les pouvoirs publics peuvent attribuer aux bailleurs une aide supplémentaire. Sur l'année 2018, les subventions de l'État représentent 2 % du coût de construction par logement et les subventions des collectivités en représentent 4 % (Document interne de la DEAL, 2020). En 2000, ces subventions représentaient respectivement 7 % et 5 %. Cette évolution, qui s'étale sur moins de 20 ans, montre un désengagement de l'État dans l'attribution des aides à la pierre.

En complément des aides directes des pouvoirs publics, les opérateurs HLM bénéficient d'avantages fiscaux. Ils sont exonérés d'impôt sur les sociétés. Ils bénéficient d'un taux de TVA réduit de 5,5 % en zone ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine), en QPV (Quartier prioritaire à la Politique de la Ville) et pour les travaux de rénovation énergétique. Ils profitent aussi d'un taux de 10 % pour tous les autres travaux de rénovation concernant leur parc de logement. Les bailleurs sociaux sont exonérés de TFPB (Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties) sur les 15 premières années de vie de leurs bâtiments. La loi DALO (Droit Au Logement Opposable) a étendu cette exonération à 25 ans pour les logements construits entre le 1er juillet 2004 et le 31 décembre 2014.

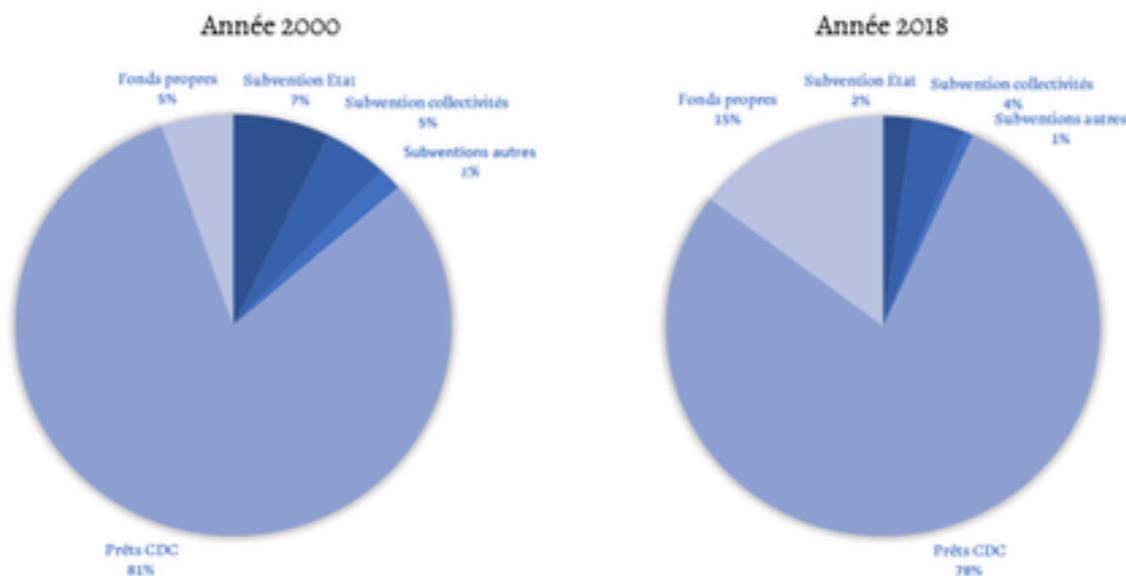
Le PEEC est la participation des employeurs à l'effort de construction. Ce dispositif permet aux entreprises d'aider les salariés à se loger grâce à un versement de 0,45 % de leur masse salariale à un organisme, Action Logement. Ce dernier l'utilise pour financer des opérations de construction de logements ou des aides directes aux salariés. C'est cette contribution qui permet la subvention du « 1 % logement » aux organismes HLM. En 2018, Action Logement a participé au financement des bailleurs sociaux à hauteur de 1,443 milliard d'euros. Cette participation financière permet à Action Logement d'appliquer des droits de réservation pour le logement des salariés.

Finalement, le plus gros apport dans le montage financier vient des emprunts générés par les opérateurs HLM auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). La CDC est un groupe

public d'intérêt général. Elle est la gestionnaire du fonds d'épargne des livrets A, des dépôts conservés des notaires, des consignations juridiques et de certaines caisses de retraites. La Caisse des dépôts est considérée comme un acteur à part entière des politiques urbaines en raison de l'importance des financements qu'elle accorde aux opérateurs HLM et aux collectivités depuis 1950 (Frétigny, 2016). En effet, la CDC est l'unique prêteur pour les opérations de construction de logements neufs. Les organismes HLM conventionnés par l'État peuvent bénéficier des prêts très longue durée à un taux indexé sur le taux du livret A des français. Les bailleurs peuvent ainsi emprunter sur des durées allant jusqu'à 80 ans dans les zones tendues. Ces prêts sont systématiquement garantis par les collectivités, ce qui assure une prise de risque quasiment nulle pour le prêteur. En 2018, les prêts de la CDC ont financé en moyenne 79 % du coût total par logement neuf dans l'hexagone.

**Répartition des financements en métropole pour un logement en 2000 et en 2018**

	Année 2000	Année 2018
Subvention Etat	5 500€	3 200€
Subvention collectivités	3 600€	5 700€
Subventions autres	1 400€	1 000€
Prêts CDC	62 200 €	114 100€
Fonds propres	4 100 €	21 300€



Source : document interne de formation, DEAL de La Réunion

Sur le tableau ci-dessus, nous pouvons constater une forte augmentation de la part d'autofinancement des opérateurs HLM métropolitains. Entre 2000 et 2018, la proportion d'utilisation de fonds propres dans la construction d'un logement est passée de 5 % à 15 %. Nous constatons aussi que l'État diminue son apport de 2 300 € par logement, tandis que les collectivités augmentent le leur d'en moyenne 2 100 € par logement. Ces dynamiques sont la conséquence d'un désengagement de l'État qui amène les bailleurs de l'hexagone à augmenter leur recours à l'autofinancement et les collectivités à augmenter leur participation en prenant le relais sur les aides à la pierre. Dans la sous partie suivante, nous verrons comment cette évolution du secteur du logement social hexagonal est analysée dans la littérature scientifique.

### **b. Un désengagement de l'État du logement social en métropole qui se traduit par l'essor d'acteurs privés et de l'influence des collectivités**

Plusieurs auteurs soulignent un désengagement progressif de l'État du secteur du logement social depuis le milieu des années 2000. Afin de respecter son objectif de désendettement, il réduit peu à peu sa participation financière à la construction de logements sociaux. « La réduction des dépenses publiques et le désendettement sont des priorités en soi, qui s'imposent aux politiques sociales » (Gimat et Halbert, 2018). La réduction de la participation financière de l'État dans la production de logements sociaux s'oppose pourtant à sa politique d'accroissement de la production de logements, qui a pour but de générer un choc d'offre sur le marché et de faire baisser les prix. Elle s'oppose aussi à l'objectif de mixité sociale imposé aux bailleurs et qui est fortement freiné par le fonctionnement des marchés immobiliers. Cette disparition de l'État se fait de manière progressive, sans réelle réforme officielle des modèles de financement des logements sociaux (Gimat et Halbert, 2018).

Pour faire face à cette situation, les opérateurs HLM ont dû se mobiliser pour trouver des sources de financement complémentaires pour continuer de répondre à la demande de production, et ce malgré l'investissement croissant des collectivités territoriales. Dans un premier temps, ils sont amenés à mobiliser une part plus importante de leurs fonds propres. Comme nous l'avons vu, la proportion de fonds propres utilisée pour la construction d'un logement neuf est passée de 5 % en 2000 à 15 % en 2018. Les opérateurs HLM se voient de plus en plus contraints à multiplier les partenariats et à recourir à des dispositifs comme l'usufruit locatif social (Gimat et Pollard, 2016). Ce montage permet aux bailleurs de disposer de logements locatifs dans

des zones tendues à coût réduit et repose sur un démembrement du droit à la propriété<sup>10</sup>. Ce dispositif témoigne de l'essor des acteurs privés dans la construction des logements sociaux. Les promoteurs privés sont de plus en plus mis à contribution.

Avec la loi SRU (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain), les collectivités se voient fortement incitées par l'État à s'investir dans la production de logements sociaux. En effet, pour respecter l'objectif de 25 % de logements sociaux dans chaque commune, les communes et les EPCI se positionnent comme les figures régulatrices de la production et de l'implantation stratégique de logements sociaux, entre les opérateurs HLM et les promoteurs immobiliers. Les collectivités disposent de leviers plutôt efficaces pour convaincre les promoteurs privés de mettre leur expertise au service de la construction de nouveaux logements sociaux. Ce sont ces communes qui disposent des permis de construire. Elles peuvent ainsi conditionner la programmation des opérations de construction et exiger des promoteurs qu'ils y intègrent des logements sociaux qui seront revendus aux opérateurs HLM à un tarif avantageux. Si les projets des promoteurs ne répondent pas aux exigences des élus locaux, ces derniers peuvent refuser l'autorisation de construire et aller jusqu'à bannir l'entreprise de l'ensemble du territoire de la commune. Ainsi, en coopérant intelligemment avec les promoteurs privés, les opérateurs HLM peuvent se débarrasser des contraintes inhérentes aux marchés publics (délais à rallonge, choix de l'architecte limité par les modalités du concours d'architecture, etc.). Le recours aux acteurs privés permet aux bailleurs sociaux d'accroître leur production annuelle dans le but de répondre aux exigences de l'État. Il permet aux communes, et aux intercommunalités qui portent les PLH (Plan Local de l'Habitat), d'avoir un surcroît d'influence sur le type de produits immobiliers qui apparaissent sur leurs territoires. Le tableau suivant énumère les instruments que peuvent mobiliser les collectivités dans leurs négociations avec les promoteurs et les bailleurs sociaux.

---

<sup>10</sup> Un investisseur privé, nu-propiétaire du logement, renonce au droit d'usage pour une durée pouvant aller jusqu'à 20 ans. C'est la période pendant laquelle le bailleur-usufrUITIER exploite le bien comme un logement de son parc social. Ainsi, l'opérateur dispose de logements supplémentaires à la disposition des demandeurs sociaux sur une période fixée, tout en réduisant ses coûts de construction.

**Instruments mobilisés par les collectivités pour négocier avec les promoteurs immobiliers et les opérateurs HLM.**

Maîtrise foncière	Portage par un syndicat foncier
	Foncier détenu par les pouvoirs locaux
	Droit de préemption
	Délivrance des permis de construire
Droit de l'urbanisme	Zones réservées pour la construction de logements sociaux
	Zone à servitude de mixité sociale
	Zone d'aménagement concerté
Financement du logement social	Garantie des emprunts souscrits auprès de la Caisse des dépôts et consignations
	Subventions
Chartes informelles	Charte de la construction neuve, de l'urbanisme
	Charte spécifique pour les VEFA HLM

Source : tableau issu de l'article de Matthieu Gimat et Julie Pollard, *Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers*, 2016

Face aux difficultés que les élus locaux « rencontrent pour orienter le développement de leur territoire ou pour gérer la construction de logements sociaux, le recours aux promoteurs immobiliers devient porteur d'opportunités. Ainsi, la construction de logements sociaux par les promoteurs immobiliers, longtemps exclus de cette activité, est devenue une demande récurrente des élus locaux dans les années 2000. Face au renchérissement et à la complexification de la production de logements locatifs sociaux, la pratique d'impliquer les promoteurs immobiliers s'est rapidement généralisée » (Gimat et Pollard, 2016).

Les promoteurs privés construisent actuellement plus de 30 % des logements sociaux français (Gimat et Pollard, 2016). Mais devant vendre à perte des logements aux opérateurs HLM, comment peuvent-ils poursuivre leur objectif de rentabilité, inhérent à toute entreprise privée ? Dans un premier temps, le recours aux opérations de type usufruit locatif social peut se révéler intéressant financièrement pour les promoteurs privés. Julie Pollard met en avant une « péréquation entre les différents types de logements produits au sein d'une opération » pratiquée par les promoteurs, qui consiste à « faire payer, indirectement, aux acheteurs

du secteur libre, le prix du logement social » (Pollard, 2009). Il apparaît que les opérations contenant des logements sociaux représentent finalement « un engagement particulièrement sécurisé pour les promoteurs ». Le nombre d'acheteurs est réduit, et les opérateurs HLM sont des valeurs sûres en termes d'engagement financier. Leur implication permet donc de sécuriser la faisabilité de l'opération et l'investissement du promoteur (Gimat et Pollard, 2016).

Finalement, ces différents ouvrages de la littérature mettent en avant une territorialisation de l'action publique dans le secteur du logement social en métropole, où la construction de nouveaux logements et leur répartition sont définis par un équilibre du jeu d'acteur entre les collectivités, les opérateurs HLM et les promoteurs privés. « Cette notion invite donc à placer l'accent sur le fait que promoteurs immobiliers et acteurs publics locaux sont interdépendants, et contraints réciproquement par les ressources, comportements et stratégies des uns et des autres. L'échange de ressources et la réciprocité sont au cœur des rapports entre promoteurs et élus locaux ». Ce modèle de régulation de l'action publique se base sur la capacité d'adaptation d'acteurs économiques privés, dans le but d'atteindre des objectifs fixés par l'État et par les collectivités territoriales. « « Faire faire » aux acteurs économiques privés devient donc un moyen de poursuivre la mise en œuvre de politiques publiques » (Gimat et Pollard, 2016). Cependant ce modèle, décrit dans la littérature scientifique portant sur des études réalisées en métropole, ne s'applique pas à ce que nous avons pu constater lors de notre enquête de terrain à La Réunion. Il apparaît dans nos recherches que l'État central est bien présent dans le logement social en Outre-mer, notamment à travers la pluralité des ressources qu'il met à la disposition des acteurs locaux ultramarins.

## **2. A La Réunion, le montage financier des opérations de construction démontre une forte présence de l'État central dans le financement du logement social ultramarin**

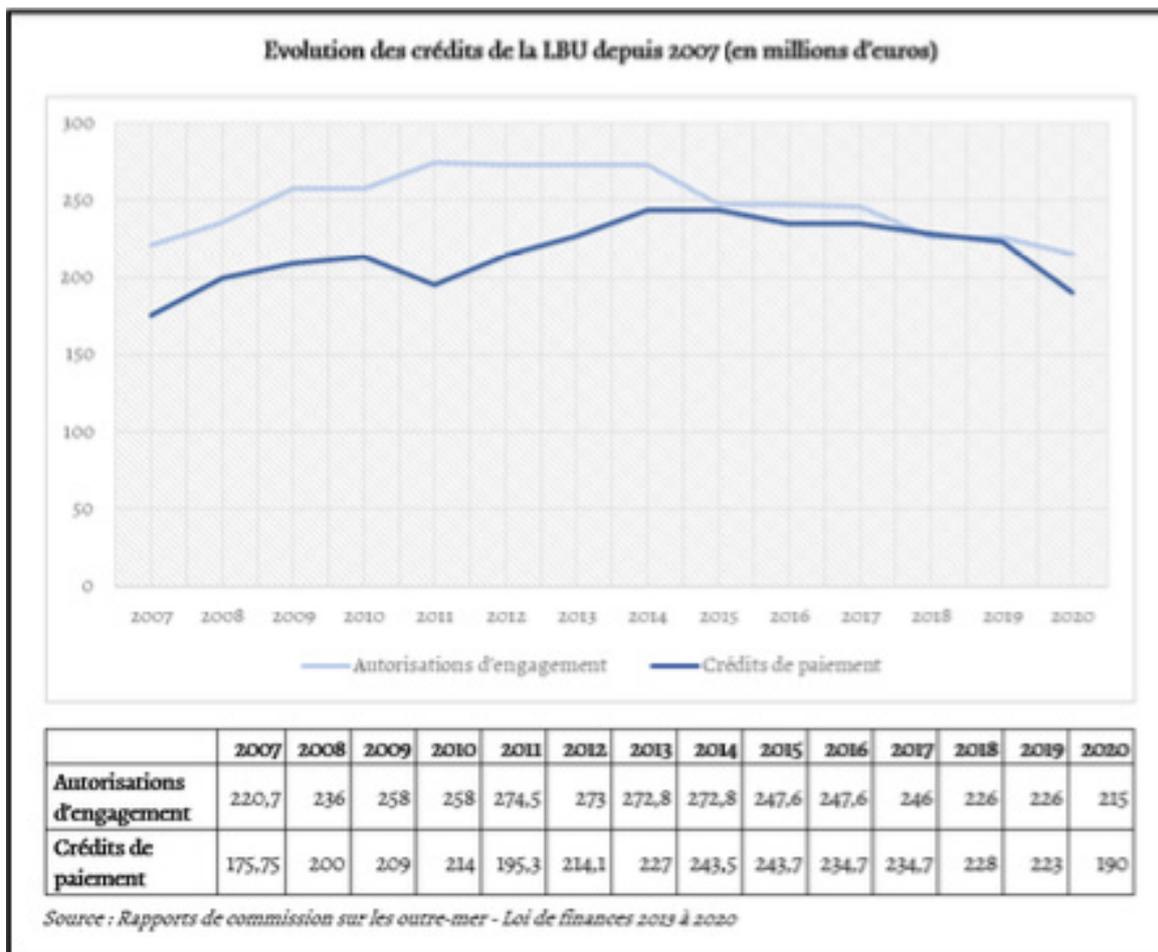
*« Millefeuille d'objectifs, de dispositifs et de bénéficiaires, l'action de l'État dans le domaine du logement est complexe et protéiforme. » - Julie Pollard, l'État, le promoteur et le maire, 2018*

L'image du « millefeuille » mobilisée par Julie Pollard se prête particulièrement bien à la description de l'action de l'État dans le logement social à La Réunion. Les acteurs locaux ont à leur disposition plusieurs couches supplémentaires d'outils de financement centralisés qui

témoignent de l'importance de l'État dans le secteur du logement social ultramarin. Pour le montage des opérations de construction de logements neufs, deux instruments en particulier créent la distinction avec la métropole : la LBU (Ligne Budgétaire Unique) qui est la ligne de subvention directe de l'État à destination du logement ultramarin, et le crédit d'impôt, qui s'adresse aux bailleurs sociaux et leur permet de se rapprocher de leur objectif de production de logements. Le montant des aides accordées à l'Outre-mer via ces dispositifs dépend fortement des institutions centrales.

#### **a. La LBU (Ligne Budgétaire Unique)**

Dès 1987, le ministère du logement instaure au Ligne Budgétaire Unique (LBU) pour financer le logement dans les DROMs. Cette ligne du budget de l'État est séparée de celles dédiées au logement en France hexagonale. Entre 1997 et 1998, la LBU est transférée au Ministère de l'Outre-mer (MOM). L'objectif de cette manœuvre est de permettre une meilleure visibilité sur les opérations qui vont être financées grâce à l'expertise des fonctionnaires du MOM. La coordination de ce dernier avec les services déconcentrés de l'État en Outre-mer (les DEALs, Directions de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) a pour objectif mener à « une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement » (Sénat, 2006). Ainsi, la LBU est un investissement direct de l'État dans le secteur du logement des Outre-mer. Elle est répartie entre les 5 DROMs et distribuée par un service dédié du MOM. Elle sert à financer l'agrandissement et la rénovation du parc de logements sociaux, mais aussi l'accession à la propriété et l'aménagement du foncier. La LBU s'élève à un montant d'environ 200 millions d'euros par an.



Depuis 2018, la LBU connaît une baisse annuelle importante, observable sur la figure ci-dessus. Cette baisse est justifiée, lors des débats sur les lois de finances, par la difficulté que rencontrent parfois certains opérateurs à consommer l'intégralité du budget qui leur a été alloué. Cependant le besoin de construction de logements en Outre-mer reste fort et la baisse de la ligne budgétaire accordée par l'État est fortement décriée par les grands élus locaux :

*« S'agissant du logement, le fait essentiel est que, depuis plusieurs années, on constate la baisse des chiffres de la construction dans les Outre-mer. Ce constat a même fini par reléguer au second plan la question de l'évolution des crédits de la Ligne budgétaire unique (LBU) puisque les dotations ne sont pas suffisamment consommées. Comme l'a indiqué la ministre, pour 2020, les crédits de paiement de la LBU baissent de plus de 13 %, à 190 millions d'euros, pour « s'ajuster » à cette sous-consommation. » - Michel Magras, sénateur de Saint-Barthélemy (Avis de commission, 2020)*

La LBU sert à financer différents dispositifs touchant au logement social ultramarin. En ce

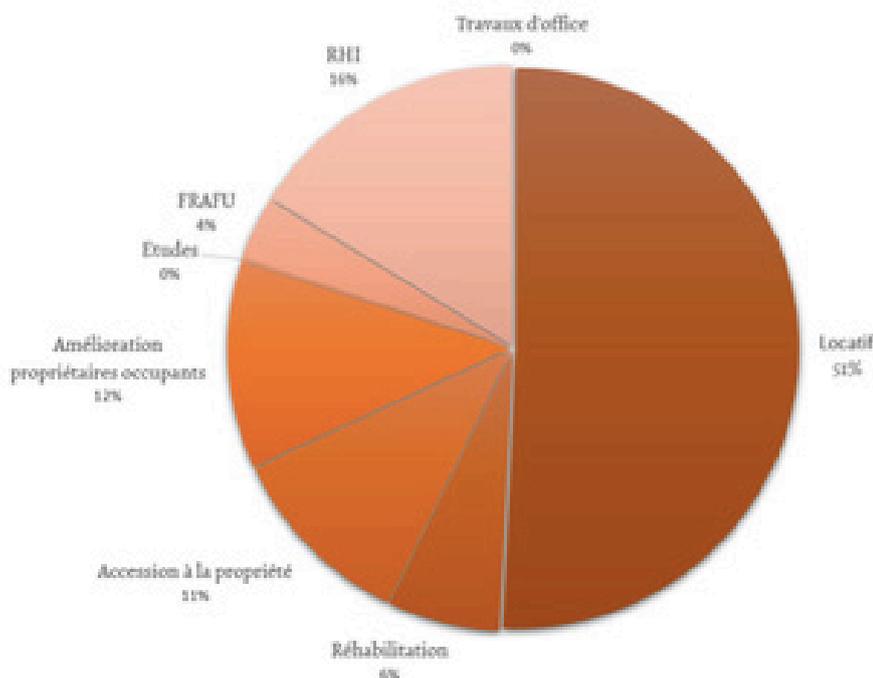
sens, elle permet au MOM de fixer une politique du logement spécifique aux Outre-mer en s'appuyant sur les outils de financement centralisés du logement social.

### Montant des engagements de LBU à La Réunion entre 2015 et 2019

PRODUITS	2015	2016	2017	2018	2019
Locatif	35 248 165 €	41 112 705 €	35 912 391 €	43 296 718 €	41 132 672 €
Réhabilitation	9 749 203 €	2 342 160 €	4 535 950 €	4 238 626 €	642 240 €
Accession à la propriété					
. logements diffus	5 811 919 €	6 812 727 €	5 211 327 €	735 262 €	71 572 €
. logements groupés	4 536 089 €	3 436 403 €	2 501 149 €	161 849 €	0 €
Sous-total accession	10 348 008 €	10 249 130 €	7 712 476 €	897 111 €	71 572 €
Amélioration des propriétaires occupants	12 296 561 €	12 777 203 €	8 458 174 €	3 087 233 €	5 776 209 €
Etudes	261 529 €	116 275 €	121 777 €	82 966 €	237 608 €
FRAFU	0 €	13 945 200 €	2 555 568 €	3 001 632 €	3 522 272 €
RHI	10 043 726 €	5 332 884 €	11 435 535 €	1 571 137 €	2 549 428 €
Travaux d'office	0 €	0 €	33 844 €	21 480 €	32 393 €
<b>TOTAL</b>	<b>77 947 192 €</b>	<b>85 875 557 €</b>	<b>70 765 715 €</b>	<b>56 196 902 €</b>	<b>53 964 394 €</b>

Source : document interne, DEAL de La Réunion

### Répartition de la LBU à La Réunion en 2017



*« La spécificité quand même, pour le pôle logement [par rapport aux autres pôles du Ministère de l’Outre-Mer], c’est qu’on dispose d’une enveloppe financière de crédits : la LBU. Elle nous sert à fixer une politique de logement, qui est vraiment spécifique. Ensuite, ce sont des enveloppes qui sont réparties sur les territoires en fonction des besoins remontés par les DEALs, en fonction des projets qui vont se faire. Cette enveloppe peut servir à différents dispositifs et il y a fongibilité : lorsqu’un projet ne peut pas s’effectuer, il est possible d’allouer les crédits sur d’autres projets »*

Entretien avec un.e chargé.e de mission du MOM

Une équipe de la DGOM (Direction générale des Outre-mer) est chargée de répartir la LBU entre les 5 DROMs. Les budgets attribués dépendent de la programmation présentée par chacune des DEALs. Ce sont elles qui gèrent la redistribution sur le territoire. Les DEALs signent sur chaque projet un engagement financier de départ, puis règlent les paiements au rythme de la réalisation de l’opération. Les bailleurs sociaux peuvent ainsi demander une subvention de LBU allant jusqu’à 32,5 % du montant total de l’opération de construction pour des logements LLTS (Logements Locatifs Très Sociaux) et allant jusqu’à 27 % pour les LLS (Logements Locatifs Sociaux).

Devant le fort besoin de construction en logements sociaux des territoires ultramarins et l’insuffisance de la LBU à financer suffisamment de nouvelles opérations pour répondre à la programmation (PLOM - Plan logement outre-mer, 2019), les pouvoirs publics centraux ont mis en place un instrument complémentaire pour le financement des opérations de construction : le crédit d’impôt.

## **b. De la défiscalisation au crédit d’impôt**

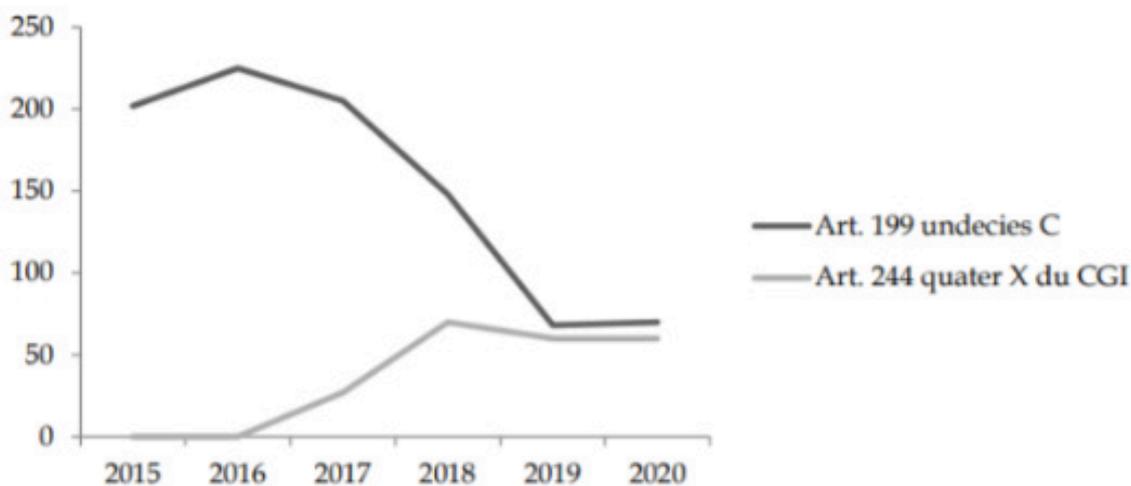
Le crédit d’impôt en faveur du logement social ultramarin est un dispositif fiscal s’adressant aux organismes HLM. Il permet aux bailleurs sociaux de bénéficier de 40 % de crédit d’impôt sur l’assiette - hors LBU - de leurs opérations de construction<sup>11</sup>. Contrairement à une réduction fiscale classique, l’intérêt de ce dispositif est que si le crédit d’impôt est supérieur au montant des impôts de l’opérateur HLM, celui-ci peut obtenir un remboursement de la somme

<sup>11</sup> Pour calculer le crédit d’impôt dont bénéficient les bailleurs sociaux, il faut prendre le coût total de l’opération, retirer le montant de la LBU et calculer combien font 40% de ce résultat-là. Si le montant final déductible est supérieur aux impôts payés par les bailleurs, alors l’État leur rembourse la différence.  
(Crédit d’impôt = 0,4 x [Coût total-LBU])

correspondante. Le législateur a opté pour un développement du crédit d'impôt dans le logement social ultramarin (art.244 quater X du Code Général des Impôts) au détriment de la réduction d'impôt (art.199 undecies C) qui a vocation à s'éteindre. Le graphique suivant (Commission des finances, 2019) représente l'évolution du processus de transition<sup>12</sup>. Ainsi, en 2020, le crédit d'impôt en faveur du logement social en Outre-mer représente un investissement de 60 millions d'euros pour l'État. Si on y ajoute les 70 millions de défiscalisation classique, on atteint un total de 130 millions d'euros injectés indirectement par l'État dans le logement social ultramarin.

### Dépense fiscale relative à la réduction et au crédit d'impôt en faveur de la construction de logements sociaux outre-mer

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

<sup>12</sup> La défiscalisation classique dont nous parlons ici s'adresse aux ménages aisés qui investissent dans des logements qu'ils louent pour une période donnée aux bailleurs sociaux. Le crédit d'impôt s'adresse directement aux bailleurs sociaux. Comme la Cours des comptes le relevait, « pour les investissements productifs, seulement 60 % des réductions d'impôt reviennent, indirectement, aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux contribuables-investisseurs, alors qu'ils ne courent pratiquement aucun risque ». C'est pour cela que le total des produits de défiscalisation dans le logement social ultramarin semble baisser sur le graphique : dans la défiscalisation classique, une partie de l'aide d'État est absorbée par les ménages, tandis qu'avec le crédit d'impôt, c'est la totalité de l'aide qui est mise au profit de la construction de logements neufs. Donc in fine, il n'y aurait pas de baisse de participation de l'État à ce niveau-là.

## L'évolution des produits de défiscalisation dans le logement en Outre-mer

Les dispositifs fiscaux sont apparus dans les DOM en 1986 avec la loi de finances rectificative Pons, et ont beaucoup évolué. Avec la loi Paul en 2001, ils ont été restreints avant d'être largement développés grâce à la loi Girardin de 2003. C'est cette dernière qui a marqué le début d'une période de grand investissement dans le secteur locatif ultramarin. Cependant, comme il le sera détaillé plus tard dans cette étude, ce développement du locatif privé a eu de nombreux impacts négatifs sur l'aménagement des territoires ultramarins et notamment sur la production de logements sociaux. Ainsi, pour limiter ses effets, la loi de finances pour 2013 a plafonné son utilisation à 18 000 € par contribuable (Sénat, 2019). Le volet logement de la loi LODEOM permet de réorienter ces dispositifs de défiscalisation en Outre-mer vers le logement social. La loi de finances de 2014 met en place le crédit d'impôt pour les organismes de logement social en alternative à la défiscalisation (Union Sociale pour l'Habitat, 2016). La loi de finances 2020 permet à son tour d'étendre le financement par crédit d'impôt à la réhabilitation et à la démolition de logement sociaux.

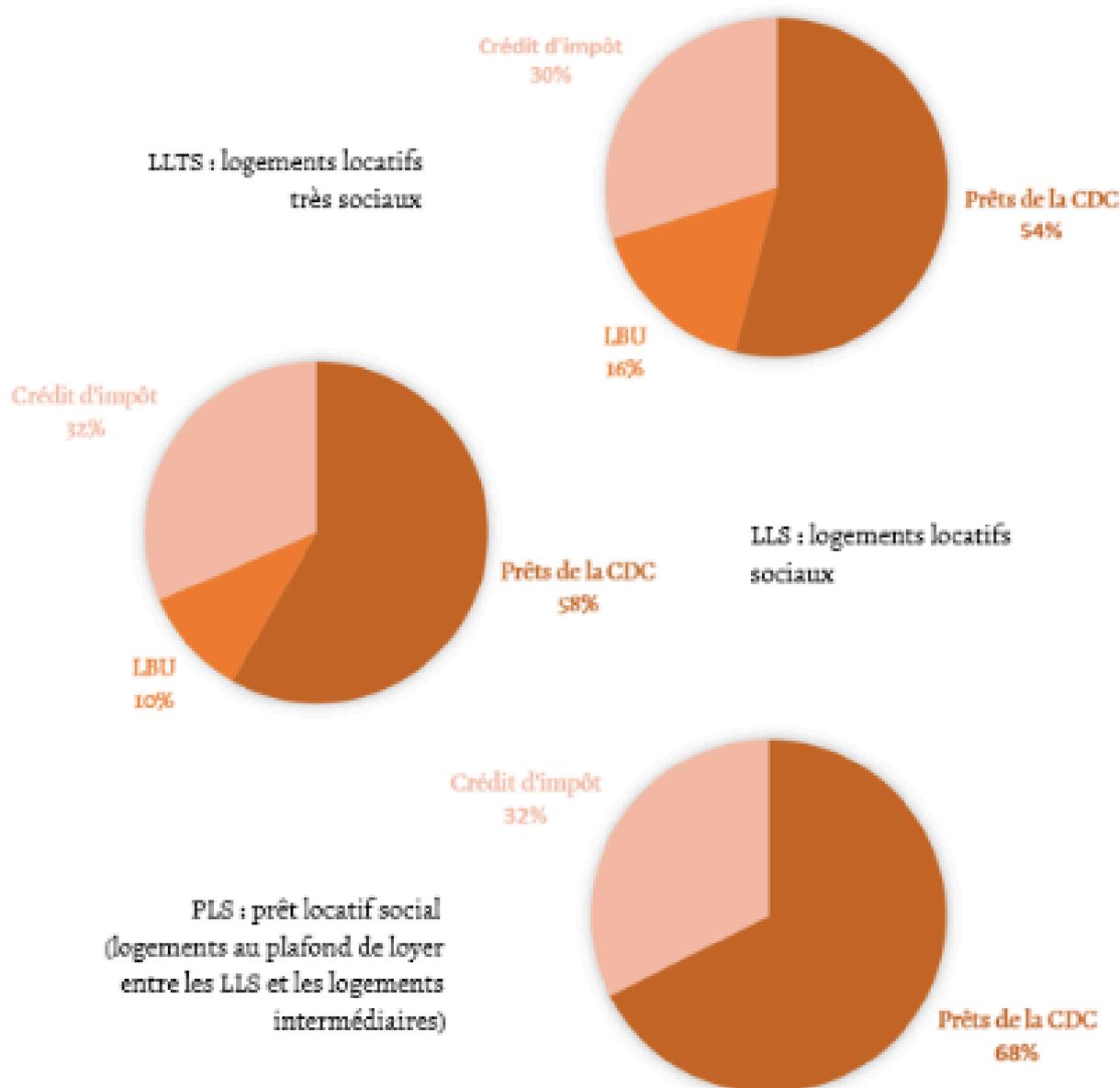
### c. L'accumulation de tous ces outils est une raison de la complexité d'appréhension du secteur

Grâce à l'apport de la LBU, du crédit d'impôt et des emprunts générés auprès de la CDC, les bailleurs sociaux réunionnais n'ont pas besoin d'utiliser leurs fonds propres pour financer leurs nouvelles opérations de construction. Les communes ne subventionnent pas, ou peu, la construction de nouveaux logements sociaux à La Réunion. La proportion des différents apports financiers est exposée dans le graphique ci-dessous :

## Répartition des financements à La Réunion pour un logement entre 2016 et 2018

	LLTS	LLS	PLS
Prêts de la CDC	83 000 €	96 000 €	127 000 €
LBU	25 000 €	17 000 €	0 €
Crédit d'impôt	46 000 €	52 000 €	61 000 €
<b>TOTAL</b>	<b>154 000 €</b>	<b>165 000 €</b>	<b>188 000 €</b>

Source : document interne, DEAL de La Réunion



Les acteurs réunionnais du logement social disposent donc de deux instruments supplémentaires pour financer la construction de nouveaux biens par rapport aux opérateurs de métropole. Il est important de souligner que la LBU et le crédit d'impôt représentent des sommes importantes qui permettent aux bailleurs de soutenir leur production de logements, mais qui complexifient encore le montage financier des opérations. Pour clarifier l'accumulation des différentes couches du « millefeuille » des instruments à la disposition des opérateurs HLM de La Réunion, le tableau suivant présente synthétiquement tout ce qui a été expliqué précédemment :

**Tableau récapitulatif des différents instruments financiers à la disposition des bailleurs sociaux réunionnais :**

	Taxe d'aménagement	Taux réduit de TVA	Exonération de TFPB	Prêt bonifié de l'Etat délivré par la CDC	Garantie d'emprunt	Subvention par la LBU	Crédit d'impôt
<b>LLTS</b>	Exonérée	2,1% à La Réunion au lieu de 5,5% dans l'hexagone	25 ans	2,2%	Gratuite, prise en charge par les collectivités	Oui, jusqu'à 32,5% de l'assiette totale	40% de l'assiette hors LBU
<b>LLS</b>	Selon délibération de la commune et du département	2,1% à La Réunion au lieu de 5,5% dans l'hexagone	25 ans	3%	Gratuite	Oui, jusqu'à 27% de l'assiette totale	40% de l'assiette hors LBU
<b>PLS</b>	Pas d'exonération	2,1% à La Réunion au lieu de 5,5% dans l'hexagone	25 ans	3,51%	Gratuite	Non	40% de l'assiette hors LBU

←→  
Instruments spécifiques à l'Outre-mer

Source : document interne de la DEAL de La Réunion

Comme nous avons pu le voir sur le graphique des montages financiers de La Réunion, les aides de l'État peuvent représenter 30 % à 50 % de l'apport budgétaire dans la construction des logements sociaux réunionnais. Ce constat s'oppose à la théorie du désengagement de l'État montrée par les chercheurs qui étudient le logement social en France hexagonale. L'essor des acteurs privés dans la construction des logements sociaux ne se joue pas sur les instruments de financement en Outre-mer. Les acteurs locaux sont profondément dépendants des décisions de

l'État central en termes d'allocation de budget. Cependant, la construction de logements neufs n'est pas la seule partie du secteur du logement social qui bénéficie d'une action publique. En complément des outils utilisés pour les montages des opérations neuves, il existe d'autres instruments centraux qui sont mobilisés pour des besoins particuliers définis à l'échelle nationale.

## **B. Des outils de financement complémentaires au service des quartiers de logements sociaux**

Pour compléter les instruments de financement classiques et réguliers qui permettent aux opérateurs HLM de construire leur parc, les pouvoirs publics ont créé des outils qui répondent à des besoins plus particuliers. Ainsi, certaines politiques publiques ont un impact direct sur le logement social. Les programmes nationaux de rénovation urbaine permettent à certains quartiers de bénéficier d'un investissement massif de l'État dans l'amélioration du cadre de vie des habitants. Démolition, reconstruction, réhabilitation et résidentialisation sont des interventions sur le logement social, qui s'accompagnent aussi d'une action sociale de proximité et d'opérations d'aménagement. Cette politique publique doit permettre, en instaurant les contrats de ville, de pérenniser les investissements faits dans les quartiers. D'autres instruments spécifiques à l'Outre-mer sont mobilisés par les acteurs réunionnais. Le changement d'actionnariat représente un apport financier par les bailleurs sociaux. Des outils supplémentaires comme le FRAFU ou l'EPFR sont à la disposition des collectivités. Entre outils spécifiques aux territoires ultramarins et outils nationaux, l'accumulation des instruments financiers conçus par l'État central s'impose comme une caractéristique du logement social à La Réunion.

### **1. Des politiques publiques nationales pour l'amélioration du cadre de vie des plus modestes**

Deux types de politiques publiques centralisées impactent durablement le logement social à La Réunion. Premièrement, les programmes nationaux de rénovation urbaine et deuxièmement la politique de ville, avec la gestion urbaine de proximité et l'abattement de TFPB.

## a. Les programmes nationaux de rénovation urbaine

Initié en 2003 avec la loi Borloo, le PNRU (Programme National de Rénovation Urbaine) est mis en place pour changer en profondeur les zones classées ZUS (Zones Urbaines Sensibles), aujourd'hui QPV (Quartiers Prioritaires à la politique de la Ville). Ces zones correspondent aux « quartiers les plus fragiles ». Ce sont donc des quartiers dégradés composés principalement de logements sociaux, mal desservis par les transports, et manquant d'équipements publics. La mise en œuvre de ce programme est confiée à l'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine), créée comme guichet unique de financement pour ces opérations (Epstein, 2013). Les objectifs du programme étaient de générer une plus grande mixité sociale et d'usage, et de désenclaver les grands ensembles en les reconnectant à la ville. Grâce à la forte communication réalisée autour du dispositif et aux budgets débloqués pour subventionner les opérations de rénovation urbaine, de nombreux maires de France sont engagés dans des projets. Le Comité d'engagement de l'ANRU a donc signé pour 396 projets, qui s'étalent sur 500 quartiers. Le coût prévisionnel des opérations était de 45 milliards d'euros dont 12 milliards de subventions de l'ANRU. Pour Jean-Louis Borloo, le PNRU serait « le plus grand chantier de l'histoire civile ». Les objectifs quantitatifs fixés en 2004 par le législateur étaient de 250 000 démolitions, 250 000 reconstructions, 400 000 réhabilitations et 400 000 résidentialisations. En 2011, le taux de réalisation du programme national était respectivement de 30 %, 21 %, 39 % et 27 % (Epstein, 2013). L'achèvement des dernières opérations est prévu pour 2020, soit avec 12 ans de retard, alors que le programme ne devait durer que 5 ans.

Le succès de l'ANRU 1 en termes de mixité est contesté dans la littérature scientifique (Epstein, 2012 ; Fol, 2013) et par les acteurs locaux réunionnais<sup>13</sup>. Le NPNRU (Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain), est la proposition de l'Agence pour améliorer les processus de rénovation urbaine en prenant en compte les difficultés rencontrées avec le PNRU. Les objectifs de mixité sociale n'ayant pas abouti, le NPNRU comporte une nouvelle prérogative interdisant la reconstruction de logements sociaux en quartiers politiques de la ville, qui sont les seuls quartiers pouvant bénéficier des programmes. En outre, le NPNRU met les habitants des quartiers au cœur des projets, avec le renforcement des dispositifs de concertation.

---

<sup>13</sup> Certains entretiens, présentés dans la troisième partie de ce rapport, mettent en avant le fait que le PNRU des Camélias n'a pas changé la structure de la population dans le quartier.

L'ANRU propose des financements conséquents pour assurer la réalisation des programmes. Sur PRUNEL, plus de 20 millions d'euros de subventions sont versées par l'ANRU pour l'ingénierie des opérations, l'aménagement, et l'immobilier. Cette somme, qui représente 15 % du financement total du projet (ANRU, Mairie de Saint Denis, 2019), n'est pas négligeable pour le territoire : malgré une déclinaison locale, les programmes ANRU soulignent le fait que les sources de financement sont décidées et produites à Paris, ce qui renforce la dépendance des territoires vis-à-vis du gouvernement central. En outre, l'obtention de ces financements est conditionnelle : les projets doivent répondre à un cahier des charges fixé par le Règlement Général de l'ANRU. Ces règles de financement sont strictes et traduisent, selon Renaud Epstein, une recomposition de l'État central au sein des politiques locales : comme nous l'avons vu, ce programme est « l'essor du gouvernement à distance », dans une logique de pilotage des rénovations urbaines locales à travers des indicateurs et outils d'analyse qui renforcent le déséquilibre des relations entre l'État et les collectivités, tout en créant des dynamiques de compétitivité entre les territoires qui souhaitent bénéficier de ces programmes.

Ainsi, l'ANRU est un outil de financement efficace pour les collectivités et les bailleurs afin de rénover certains quartiers. Conçus par l'État comme une source de financement permettant de soutenir les territoires défavorisés du pays, ces programmes offrent la possibilité de renforcer l'attractivité de certains quartiers en les rénovant et en y produisant de la mixité. Cependant, les acteurs doivent s'adapter à des règles de financement strictes et à un mode projet qui traduisent un retour de l'État dans la gouvernance des territoires.

Dans les quartiers avec une grande proportion de logements sociaux, concernés ou non par des projets de rénovation urbaine, la politique de la ville permet de mettre en place une action sociale de proximité. La politique de la ville est une politique définie par l'État central. Son application locale prend la forme des contrats de ville et est financée en grande partie par les bailleurs sociaux grâce à l'abattement de TFPB (Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties).

## **b. Les contrats de ville et l'abattement de TFPB**

L'action sociale de proximité se fait dans les QPV (Quartier Prioritaire de la Ville) à travers le contrat de ville. Ce dernier permet de réaliser une grande variété d'actions sous forme contractuelle entre l'État, les collectivités territoriales, les bailleurs et les autres acteurs locaux

présents dans ces quartiers. Ces actions peuvent être en faveur de la création d'installations dans le quartier, de la préservation de la tranquillité publique, de la mixité sociale, de la prévention de la délinquance, etc. L'objectif de cette démarche est de coordonner l'action des intervenants pour améliorer la qualité de vie des habitants. Avant 2014, les contrats de ville ne bénéficiaient que de très peu de financement. Depuis 2014, c'est l'exonération de TFPB (Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties) pour les organismes HLM qui apporte la majorité des fonds pour la mise en œuvre de la politique de la ville.

### **La politique de la ville**

La politique de la ville regroupe l'ensemble des politiques publiques visant à réduire les inégalités socio-économiques dans les quartiers défavorisés. Les contrats de ville sont le moyen de mise en œuvre de la politique de la ville. Les démarches GUP sont instaurées dans les contrats de ville.

Les contrats de ville ont été mis en place en 2014 dans les quartiers prioritaires à la politique de la ville, (QPV). Ces quartiers « en situation de décrochage » étaient initialement les ZUP, les ZUS ou encore les ZRU. La GUP est une démarche transversale et partenariale définie dans les contrats. Elle vise à améliorer le cadre de vie des habitants en répondant à des problématiques quotidiennes. Ces améliorations visent entre autres à la propreté des immeubles et des rues, la maintenance des équipements, l'aménagement, le stationnement, ou encore la tranquillité publique. Les acteurs concernés sont les communes, les EPCI, les bailleurs sociaux, les représentants de l'État, les associations engagées localement et les habitants des quartiers. Les démarches de GUP peuvent être mises en place à l'échelle communale ou intercommunale selon le niveau de transfert de compétences opérationnelles et selon les besoins.

*Le Cadre national d'abattement de la TFPB dans les quartiers prioritaires de la ville dans les quartiers pour la qualité de vie urbaine*, signé le 19 avril 2015, permet d'encadrer l'abattement de TFPB (Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties) dont bénéficie les bailleurs sociaux pour les opérations ponctuelles d'amélioration de la qualité de leurs services. L'abattement peut atteindre 30 % de la base d'imposition de la TFPB pour le patrimoine des organismes HLM situés en QPV. Cette

incitation fiscale, qui ne devait être possible que jusqu'en 2020, a été prolongée de 2 ans par la loi des finances de 2019. Afin de rationaliser les actions des bailleurs financées par l'abattement de TFPB, il est recommandé d'élaborer des *Conventions locales d'utilisation de la TFPB*, annexées au contrat de ville. Ce processus permet de co-construire une meilleure synergie entre les acteurs engagés dans la politique de la ville. Il permet aussi d'éviter que les communes reportent leurs difficultés de gestion intégralement sur les organismes HLM. Il laisse une grande liberté aux acteurs locaux pour déterminer les projets à financer. Finalement, il apparaît que ce sont les bailleurs sociaux qui financent en majorité la politique de la ville avec l'abattement de TFPB.

Dans le cas des programmes de rénovation urbaine comme dans le cas de l'abattement de TFPB, les ressources financières mises à la disposition des acteurs locaux - qu'ils soient métropolitains ou ultramarins - sont des ressources régulées par l'État central. L'ANRU impose ses conditions à sa participation financière, ce qui a pour conséquence une uniformisation des projets sur l'ensemble du territoire national. L'exonération de TFPB représente quant à elle une plus grande possibilité d'adaptation aux projets locaux. En nous penchant sur les derniers outils de notre liste d'instruments à la portée des acteurs réunionnais, nous nous demandons s'il existe une place pour les outils de financements à initiative locale dans le logement social à La Réunion.

## **2. Quels outils supplémentaires mobilisés par les acteurs réunionnais ?**

En supplément de tous les outils financiers - disponibles nationalement ou spécifiquement ultramarins - mobilisés par les acteurs du logement social réunionnais, il paraît important d'évoquer les trois derniers leviers dont disposent les acteurs locaux. Premièrement, le changement d'actionariat chez les bailleurs du territoire montre un renforcement des logiques de centralisation financière. Deuxièmement, le FRAFU (Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain) est un fonds régional qui permet de concentrer les aides publiques et de les redistribuer localement. Inscrit dans le code de l'urbanisme, son montant est fixé par l'État central. Pour finir, l'EPFR (Établissement Public Foncier Réunionnais) a pour membres toutes les collectivités territoriales de l'île mais est aussi instauré par le code de l'urbanisme. Il n'existe donc aucun instrument de financement du logement social réunionnais qui soit exempt de l'intervention plus ou moins marquée de l'État central.

## a. Le changement d'actionnariat des bailleurs sociaux réunionnais : l'arrivée de grands groupes nationaux pour redresser les finances

Dans la revue de littérature associée au projet de recherche, nous avons relevé la reconstitution de l'actionnariat des bailleurs sociaux en œuvre à La Réunion. D'une part, CDC Habitat, filiale de la Caisse des dépôts et grande figure du logement social en France hexagonale, a racheté les parts de l'État et de certaines collectivités locales chez la SIDR, le SEMADER et la SODIAC. D'autre part, Action Logement, également une grande figure du logement social en métropole, a effectué la même entrée chez la SHLMR et la SEDRE. Nous nous étions demandé quelles seraient les conséquences de l'arrivée de ces nouveaux acteurs dans l'organisation du secteur local à La Réunion. S'il est encore trop tôt pour apporter une réponse complète à cette interrogation, nous avons pu relever quelques perspectives d'évolution.

Les nouveaux actionnaires apparaissent à un moment critique pour les bailleurs de l'île. En effet, ces derniers sont tous plus ou moins en difficultés financières. Certains sont même au bord de la faillite. La Banque des territoires avait arrêté les financements à la SEMADER depuis 2 ans avant l'arrivée de CDC Habitat. La SODIAC était en cessation de paiement. L'apparition des grands groupes nationaux du logement social dans le paysage local est donc directement liée aux difficultés de gestion des bailleurs, qui, malgré la pluralité des ressources mise à leur disposition par l'État central, ne réussissaient pas à remplir les objectifs fixés de production de logements.

*« L'arrivée de CDC Habitat est une conséquence de très grandes difficultés financières. Aujourd'hui être adossé à CDC Habitat nous donne des perspectives que nous n'avions plus » - Entretien avec un.e membre de la direction de la SEMADER*

Le désengagement de l'État est ainsi parfois perçu comme une volonté de laisser faire les experts et de passer la main à un actionnaire qui connaît le cœur de métier. C'est ce que nous explique un.e agent.e de la SIDR : « avant c'était l'État et l'AFD [...] ces deux administrateurs-là ont vendu leurs parts ». Selon lui.elle, ces acteurs ne connaissaient pas bien le logement social. Avec CDC Habitat, les méthodes de travail sont plus rigoureuses, plus procédurières. Toujours selon lui.elle, il y a une emprise moindre des élus locaux sur le fonctionnement des bailleurs « le fait qu'ils soient en métropole, que ce soit une grosse structure... ». L'histoire du territoire fait que

chaque bailleur est profondément lié à sa commune d'origine, et l'influence des élus dans les conseils d'administration avait pu amener à une considération politisée des bailleurs sociaux. C'est pour cette même raison que la fusion de ces derniers, imposée en métropole avec la loi ELAN, n'est pas envisageable telle quelle à La Réunion.

*« La fusion des bailleurs n'est pas envisagée car ils opèrent sur des compétences et des territoires très différents, et leur histoire est trop liée à la politique. La stratégie de CDC habitat aujourd'hui, c'est de commencer à réfléchir à mutualiser les compétences, c'est à dire, à faire des pôles d'activités »* - Entretien avec un.e membre de la direction de la SEMADER

Si l'arrivée des grands groupes nationaux semble libérer les bailleurs sociaux de La Réunion d'une influence des intérêts politiques divers qui ont lieu sur le territoire et leur apporte un nouveau confort financier grâce à un apport de capital, elle semble aussi réduire la marge de manœuvre locale des bailleurs. Les grandes orientations du groupe étant définies à Paris, les acteurs locaux sont inquiets quant à la réduction de possibilité de prise d'initiatives locales, ce qui compliquerait la création et la réalisation d'un projet d'aménagement du territoire. La liberté de décision dont jouissaient les bailleurs avant la mise en place des méthodes de travail imposées par les grands groupes est exprimée ainsi par un.e agent.e de la SEDRE :

*« Combien de truc on a fait que j'avais jamais envisagé en métropole. [...] On travaillait sans filet ».* - Entretien avec un.e cadre de la SEDRE

Les bailleurs sont restreints dorénavant à ne s'engager que dans des opérations dont la faisabilité correspond à des critères fixés par le groupe, ce qui doit leur éviter de retomber dans leur situation financière antérieure.

*« La politique de la SIDR est menée en métropole avec des objectifs de rentabilité [...] là avec CDC habitat, les SIDOM sont remontées et font un pool de trésorerie, donc pas besoin de financeurs privés. [...] du coup on arrive à avoir des taux plus faibles. On consomme l'emprunt, du crédit d'impôt, on nous a redemandé de consommer de la LBU et du fond propre. »* - Entretien avec un.e cadre de la SIDR

Ainsi, l'entrée à l'actionnariat des bailleurs de CDC Habitat et Action Logement, deux grands groupes nationaux spécialistes du logement social, a généré un apport de trésorerie qui a permis au secteur local de se relever de grandes difficultés financières. L'application de méthodes de gestion efficaces et la rationalisation de l'activité des bailleurs avec la mutualisation de certains services devraient permettre une hausse de la production de logements sociaux, ce qui est l'objectif fixé par l'État. Cependant, les conséquences du poids de ces nouveaux acteurs centraux dans la chaîne de décision locale sont à étudier sur le long terme. Nous formulons l'hypothèse que la perte d'influence des acteurs locaux sur l'orientation des bailleurs rend plus incertaine la mise en place d'un projet d'aménagement du territoire cohérent.

## b. Le FRAFU (Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain)

Le FRAFU (Fond Régional d'Aménagement Foncier et Urbain) est défini à l'article L. 340-2 du code de l'urbanisme. Il existe à La Réunion depuis l'an 2000. Le FRAFU doit coordonner les interventions financières de l'État, de la région et de l'Union Européenne dans le « soutien à la production de logements aidés » (Préfecture de La Réunion, 2019). Il intervient pour assurer la viabilisation de projets portés par des collectivités ou des aménageurs dont la programmation compte au moins 40 % de logements aidés. Pour ce faire, le FRAFU finance des études pré-opérationnelles ou encore des travaux de voiries et de réseaux. Le fond rassemble une partie de la LBU<sup>14</sup>, un apport du CPER (Contrat de Plan État-Région)<sup>15</sup> et est complété par une contribution spécifique de la région.

	<b>LBU</b>	<b>CEPER</b>	<b>Région</b>	<b>Total par année</b>
<b>2015</b>	0€	3 350 930 €	0 €	3 350 930 €
<b>2016</b>	13 945 200 €	2 415 000 €	0 €	16 360 200 €
<b>2017</b>	2 555 568 €	0 €	0 €	2 555 568 €
<b>2018</b>	3 001 632 €	0 €	1 720 000 €	4 721 632 €
<b>TOTAL</b>	19 502 400 €	5 765 930 €	1 720 000 €	26 988 331 €

*Source : Bilan du Fonds Régional d'Aménagement Foncier Urbain (FRAFU) pour l'année 2018, Préfecture de La Réunion*

14 En 2017, 4% de la LBU attribuée à La Réunion a été injectée dans le FRAFU.

15 Le CPER est un contrat d'investissement public entre l'État, les régions et les collectivités infrarégionales qui « organise la convergence de financements en faveur des projets structurants dans les territoires ». Source : CGET

Le FRAFU a été créé par l'État central pour amener les acteurs locaux à construire ensemble des projets pour le territoire. Lors de nos entretiens, il nous a été confié que la DEAL de La Réunion avait pour volonté que le FRAFU devienne un véritable outil partenarial et non un simple outil d'État. Cependant, le montant du FRAFU baisse chaque année en raison des difficultés que rencontrent les bailleurs et les collectivités à l'utiliser. Il semblerait qu'au lieu de s'imposer comme l'outil de coopération imaginé par les pouvoirs centraux, le FRAFU soit perçu par les bailleurs réunionnais comme un intermédiaire de plus entre les subventions des pouvoirs publics et la réalisation d'opérations. Par exemple, en se penchant sur les flux financiers passants par le FRAFU en 2018, il apparaît que le seul apport direct de la Région depuis 2015 de 1,7 millions d'euros a intégralement servi à financer une opération portée uniquement par la SEDRE, la ZAC Renaissance III à Saint-Paul. Apporter une participation à un fonds régional dans l'optique qu'il soit utilisé pour une seule opération bien précise s'oppose au principe même du fonds qui doit récolter des subventions pour ensuite les utiliser afin de financer un projet global pour le territoire.

### **c. L'EPF Réunion (Établissement Public Foncier de La Réunion)**

La mission de l'EPF Réunion est de faire du portage foncier, c'est à dire d'acquérir des terrains quand une opportunité se présente, puis de les rétrocéder à coût réduit au juste opérateur pour réaliser des constructions allant dans le sens des documents d'urbanisme. L'EPF Réunion réalise donc une réserve de foncier dans l'optique de faciliter la réalisation du projet d'aménagement du territoire. « Il permet les acquisitions foncières nécessaires aux opérations d'aménagement destinées à promouvoir le logement social, l'accueil d'activités économiques et la réalisation d'équipements publics » (Chambre régionale des comptes, 2019). Les compétences des agents de l'EPF en ingénierie foncière leurs permettent de conseiller et d'assister les collectivités, en particulier celles qui ont peu de moyens, dans l'élaboration d'une stratégie d'aménagement urbain.

Les établissements publics fonciers sont régis par les articles L. 324-1 et suivants du code de l'urbanisme. Depuis 2002, l'EPF Réunion regroupe dans son conseil d'administration des représentants de l'ensemble des collectivités territoriales de l'île. D'après le rapport de la Cour des comptes, publié en 2019, « son ancrage territorial constitue à la fois sa force et sa faiblesse dans la mesure où l'établissement n'intervient que dans un cadre contractuel, reposant sur le

volontarisme des collectivités ». Entre 2014 et 2019, 47 % des acquisitions sont destinées à des opérations de logements sociaux. Entre sa création et fin 2018, l'EPF Réunion a acheté pour 257 millions d'euros de terrains sur le territoire. Comme le FRAFU, l'EPF Réunion est un instrument à visée planificatrice, instauré par l'État central, qui se heurte à un manque d'appropriation des acteurs locaux. Lors de son entretien, un.e agent.e de la CINOR (Intercommunalité du nord de La Réunion) exprime ainsi l'absence de résultats du dispositif :

*« La mayonnaise n'a pas pris entre les acteurs Donc finalement c'est juste les bailleurs qui font des réserves foncières, car les collectivités n'ont pas pris la main. La volonté politique n'a pas suffi. » -*

Entretien avec un.e membre de la CINOR

Il paraît intéressant de soulever que dans son rapport sur l'activité de l'EPF Réunion publié en 2019, la Chambre régionale des comptes recommande « l'adoption d'un dispositif visant à prévenir les situations de conflits d'intérêts pour les administrateurs ». Elle met en lumière le fait que des membres du conseil d'administration de l'EPF Réunion sont aussi très investis dans des SEM (Sociétés d'Économie Mixte) locales ou dans des SPL (Sociétés Publiques Locales) - donc chez les bailleurs sociaux. Nous avons également pu constater lors de notre enquête que la proximité - ou même la double casquette - des acteurs est un phénomène récurrent sur le territoire réunionnais qui a ses bons et ses mauvais côtés.

Dans cette sous-partie, nous avons pu voir que les programmes de rénovation urbaine et l'abattement de TFPB sont des dispositifs nationaux mis en place par l'État central et qui sont à prendre avec certaines conditions de mise en œuvre. Ils n'ont pas le même degré d'adaptation aux projets des acteurs locaux. L'ANRU impose un cahier des charges strict et opère une mise en concurrence des territoires, tandis que l'abattement de TFPB paraît plus adaptable aux initiatives locales. En ce qui concerne les outils financiers spécifiquement désignés par l'État central pour créer une mise en commun des ressources financières des acteurs locaux, ils sont détournés et peu utilisés. Le changement d'actionnariat permet un apport de capital aux bailleurs en difficultés. L'expertise de groupe doit permettre d'optimiser la gestion des bailleurs. Malgré une volonté affichée de rester fidèle aux besoins et réalités du territoire, la recentralisation des décisions concernant l'orientation des bailleurs pourrait rendre plus difficile l'émergence d'un projet cohérent d'aménagement du territoire. La multiplicité des dispositifs centralisés qui touchent au secteur du logement ultramarin nous amène à nous questionner sur la genèse

de ces instruments. Dans la sous-partie suivante, nous nous pencherons sur les actions de lobbying pratiquées par les élites ultramarines pour l'obtention de subventions étatiques supplémentaires au profit des territoires ultramarins, et plus particulièrement sur l'obtention des instruments spécifiques au logement social que nous avons abordés plus haut.

### **C. Un lobbying intensif de la part des acteurs ultramarins pour l'obtention d'outils de financement supplémentaires**

Le terme de lobby ultramarin illustre le travail concerté de différents acteurs qui veillent à la prise en compte du cas des Outre-mer dans l'évolution législative et dans la distribution des ressources par l'État. Dans la capitale, ces acteurs mobilisés - désignés comme « l'élite sociale ultramarine » (Beauvallet, Célestine et Roger, 2016) - sont les agents du ministère des Outre-mer (MOM), les grands élus (députés et sénateurs), les conseillers Outre-mer dans les différents ministères, ou encore les représentants des grandes associations ultramarines. Grâce à une stratégie complexe qui s'appuie sur l'intervention complémentaire de chacun d'entre eux, ces acteurs influencent la fabrique des instruments de l'action publique en faveur des territoires ultramarins. Nous formulons l'hypothèse que les instruments financiers spécifiques au logement social ultramarin sont le fruit de ce lobbying. Cependant, l'influence de cette élite sociale ultramarine ne remet pas en cause la centralité de ces outils, qui ne sont jamais vraiment acquis, et peuvent à tout moment être supprimés par l'action d'un autre ministère. En parallèle des acteurs mobilisés dans la capitale, les acteurs locaux, responsables de la mise en œuvre de ces mêmes instruments de l'action publique, militent eux aussi pour des instruments spécifiques ou de nouvelles ressources, auprès des services déconcentrés de l'État. Cette mobilisation s'apparente à une forme de « jacobinisme apprivoisé » (Grémion, 1976).

Dans un premier temps, nous nous appuyerons sur la littérature pour montrer que les élites sociales ultramarines ont mis en place une stratégie réelle qui leur permet d'arriver à leur but avec les institutions parisiennes. Ensuite, nous présenterons chronologiquement différents outils de financement qui semblent avoir été acquis grâce à cette stratégie. En dernier lieu, nous illustrerons notre hypothèse avec l'exemple de la suppression de l'allocation accession.

## **1. La centralité des processus décisionnels est un phénomène connu et maîtrisé par les acteurs ultramarins**

Les acteurs ultramarins savent que c'est à Paris que se débat le futur de leurs instruments financiers. W. Beauvallet, A. Célestine et A. Roger ont mis en lumière, dans leur article l'État Outre-mer, la complexité et l'ingéniosité de la stratégie menée par les acteurs ultramarins basés dans la capitale. Après avoir construit et entretenu l'image d'une spécificité ultramarine, quelques élus locaux de grande notoriété se sont imposés comme les seuls experts légitimes de cette catégorie d'action publique qu'ils avaient créée. Cette catégorie Outre-mer est ainsi « le résultat d'une construction historique et sociale issue de mobilisations plurielles » (Beauvallet, Célestine et Roger, 2016).

Ces mêmes auteurs montrent que le Ministère des Outre-mer (MOM), de par la nature de son implication multisectorielle, a très peu de poids dans les discussions interministérielles. Le MOM ayant beaucoup de difficultés à se faire entendre au gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi, la préservation des intérêts ultramarins dépend du poids des grands élus locaux dans les discussions parlementaires. C'est cette association du « pôle bureaucratique et pôle politique », du ministère et des élus, qui augmente l'importance de ces deux entités dans le débat législatif. « Les ressources découlant directement du « pouvoir social à base locale » qu'ils [les élus] mettent à disposition permettent à ce dernier [le MOM] de tenir tête à « l'avant garde technocratique », incarnée par les grands ministères, notamment Bercy » (Beauvallet, Célestine et Roger, 2016).

Les élus parlementaires des Outre-mer représentent 5 % des sièges, juste de quoi faire passer les votes tendus lors des assemblées. Leurs affiliations à des partis nationaux sont stratégiques et ils savent ainsi négocier leur vote avec le gouvernement en contrepartie de l'appui de la majorité pour des projets de loi concernant les Outre-mer. Quand vient le moment de proposer de telles lois, l'effort concerté du MOM, des élus parlementaires ultramarins (qui se positionnent comme rapporteurs des commissions concernées), des conseillers Outre-mer du Premier Ministre et du Président et des associations représentatives des corps de métiers en Outre-mer, prend la forme d'un lobbying parfaitement maîtrisé.

Les différences sont nombreuses entre les territoires d'Outre-mer, du fait de leurs statuts

juridiques, leurs histoires, leurs économies, ou encore leurs géographies. Il apparaît complexe de les regrouper dans un même ensemble. La force des groupements d'acteurs ultramarins dans les institutions et groupements parisiens vient de leur capacité à faire abstraction de leurs rivalités politiques pour s'allier dans l'intérêt des territoires. « Si les rapports entre les uns et les autres sont potentiellement conflictuels en raison de perspectives (y compris politiques) divergentes, ils demeurent marqués par l'énonciation permanente d'un intérêt partagé à la gestion commune des Outre-mer, dont le CREFOM<sup>16</sup> ou les délégations parlementaires sont désormais des cadres institutionnels communs et permanents » (Beauvallet, Célestine et Roger, 2016). Les auteurs soulignent les « trajectoires circulantes » entre ces postes politico-administratifs et les groupes d'intérêts Outre-mer (groupes patronaux FEDOM<sup>17</sup>, représentants économique, associations) qui caractérisent une réelle « spécialisation des acteurs dans cet espace d'action publique ».

Les territoires d'Outre-mer « échapperaient à l'ordonnancement habituel des procédures et à la hiérarchisation ordinaire des priorités publiques ». Cette exceptionnalité est institutionnalisée dans la législation nationale et européenne. La mobilisation des acteurs ultramarins pour tenter de se saisir de la fabrique des instruments de l'action publique en Outre-mer est une stratégie de grande échelle qui s'appuie sur l'influence de chaque individu de « l'espace social de l'État Outre-mer »<sup>18</sup>. C'est cette stratégie qui nous semble être à l'origine de nombreux dispositifs spécifiques au logement social en Outre-mer.

## **2. Les nombreux instruments financiers spécifiques au logement en Outre-mer sont-ils le fruit du travail intensif des acteurs ultramarins mobilisés à Paris ?**

En étudiant la genèse des différents instruments financiers instaurés spécifiquement pour le logement en Outre-mer par le législateur, on peut faire l'hypothèse que ces outils sont le fruit du travail de lobbying des élites sociales ultramarines décrit par W. Beauvallet, A. Célestine et A. Roger. Nous nous contenterons pour l'instant d'établir une chronologie de l'apparition de ces instruments dans les projets lois portés par les grandes figures ultramarines.

16 CREFOM : Conseil représentatif des Français d'Outre-mer. Créé en 2014, il permet de structurer le monde associatif ultramarin. Il est un acteur de poids dans l'action de lobbying menée par les élites sociales ultramarines décrite par W. Beauvallet, A. Célestine et A. Roger.

17 FEDOM : Fédération des entreprises d'Outre-mer.

18 Beauvallet, Célestine et Roger définissent dans leur article un espace social élitaires qu'ils appellent "L'État Outre-mer" et qui contient différents espaces sociaux étroitement dépendants mobilisés dans la capitale : les associations, les parlementaires, les bureaucrates... Cet espace social est élitaires dans le sens où il concerne une poignée d'acteurs récurrents qui, s'ils changent régulièrement de poste, restent toujours partie prenante des mécanismes décrits dans l'article.

2003	La loi portée par Brigitte Girardin, ministre des Outre-mer, instaure les défiscalisations « Girardin » qui doivent permettre de relancer l'investissement locatif dans le logement domien (Banque des territoires, 2012). Ce dernier devient ainsi une importante niche fiscale pour les ménages de l'hexagone. Ce produit de défiscalisation permet un fort développement de logements mais connaît aussi beaucoup de critiques, notamment en provoquant un effet d'éviction du logement social, qui avait perdu tout intérêt pour les sociétés de construction.
2009	La loi LODEOM (loi pour le développement économique des outre-mer) permet d'ajouter dans la liste des secteurs prioritaires le secteur du BTP afin qu'il puisse bénéficier d'exonérations supplémentaires de cotisations patronales. Elle met fin au dispositif Girardin pour le logement libre et réoriente la défiscalisation en faveur du logement social. C'est le gouvernement qui présente ce projet de loi, qui s'appuie sur la base d'un rapport de V. Lurel, député de Guadeloupe (Site internet de la FEDOM).
2011	Une proposition de loi traitant de la résorption du logement insalubre en outre-mer recueille un vote unanime à l'Assemblée et au Sénat, grâce au l'efficace lobbying des députés ultramarins et du soutien du gouvernement. Elle est portée par S. Letchimy, député socialiste de Martinique.
2014	La loi des finances de 2014 instaure le crédit d'impôt pour le financement du logement intermédiaire et social en outre-mer (Banque des territoires, 2015). Cette nouvelle incitation fiscale s'adresse uniquement aux opérateurs HLM et non plus aux ménages, ce qui a pour but de rétablir l'équilibre des logements impacté par le dispositif Girardin.
2016	Le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle (loi EROM) porté par Manuel Valls (Premier ministre), George-Pau Langevin (ministre des Outre-mer), et Ericka Bareigts (secrétaire d'État à l'égalité réelle), fixe un objectif de production de 15 000 logements par an. Pour y parvenir, elle permet une extension du crédit d'impôt instauré en 2014 en soutien au logement social en Outre-mer, en instaurant un assouplissement des conditions d'octroi et une augmentation des taux de l'avantage.

L'établissement des outils financiers spécifiques au logement social dans les DROM pourrait donc être le fruit d'un travail de longue date mené par les acteurs ultramarins au sein des institutions étatiques centralisées. Cependant, ces mêmes acteurs sont aussi menés à veiller sur le maintien de ces instruments. Les propositions de lois menées par les autres ministères ne prennent pas forcément en compte les intérêts des Outre-mer et ne consultent pas toujours le MOM. L'exemple de la suppression de l'allocation accession logement avant d'être rétablie 2 ans plus tard illustre ce phénomène.

### **3. Les autres ministères remettent régulièrement en question le maintien de ces instruments spécifiques : l'exemple de la suppression de l'allocation accession logement à La Réunion**

#### **a. Un dispositif complexe qui a fait ses preuves en Outre-mer...**

L'allocation accession est le pivot d'un montage financier ingénieux en Outre-mer. Il permet aux ménages à très bas revenus de devenir propriétaires en étant fortement accompagnés dans leur démarche. À La Réunion, le montage est le suivant. La plupart des ménages possède déjà un terrain pour construire leur maison. Une subvention LBU finance entre 35 % et 45 % de la construction, et le reste est payé par le ménage accédant grâce à un prêt. Les personnes éligibles à l'aide ne peuvent habituellement pas avoir recours au système bancaire pour un tel emprunt en raison de leurs faibles revenus. Une filiale d'Action Logement implantée sur le territoire, Réunion Habitat, s'occupe donc de l'interface entre le prêteur et le ménage. Les mensualités du prêt sont remboursées par l'allocation accession logement qui est touchée directement par Réunion Habitat et qui reverse l'aide à la Banque.



leurs opérations en cours.

### **b. ...dont la suppression génère des répercussions négatives pour le territoire.**

La disparition de ce montage financier a mis en difficulté de nombreux ménages. Environ 700 opérations ont été complètement stoppées l'année de la suppression de l'aide à l'accession. Une partie de l'économie locale a aussi été mise en péril. Les entreprises spécialisées dans les chantiers de construction et de réhabilitation d'accession très sociale ont vu leur activité disparaître et certaines ont dû fermer :

*« Alors y a une entreprise qui a coulé avec ça, Bourbon Bois. [...] Donc on a une entreprise qui faisait quand même un tiers de tout ça, elle est partie. Tous les artisans qui travaillaient avec ils ont mis la clé sous la porte, économiquement c'est une catastrophe ce truc. Humainement, les gens qui attendaient, ça fait deux ans ils sont toujours dans ... voilà. » - Entretien avec un.e fonctionnaire de la DEAL*

La disparition de toutes les opérations de l'année a libéré un grand montant de LBU. Les subventions qui devaient constituer l'apport des ménages pour la construction de leur logement n'ont pas pu être distribuées et la DEAL n'a donc pas pu dépenser les quelques 22 millions de LBU qu'elle avait demandé à cet effet.

*« Donc résultat des courses, les accessions à la propriété on était environ à 200 logements par an les années précédentes. Et sur l'amélioration c'était 450 à 500. En gros 20 millions d'€ de LBU tous les ans même parfois 22 ou 25 mais bon. Ce qui se passe, vous avez plus de dossiers, mis à part quelques-uns qui avaient un petit apport personnel ou des cofinancements<sup>19</sup>. [...] On est tombé à 3 LES dans l'année au lieu de 200. Et au lieu de faire 450 à 500 améliorations de l'habitat on est passé à 180. En termes de montant LBU vous passez de 22 à 3 millions. » - Entretien avec un.e fonctionnaire de la DEAL*

Pour le MOM, ne pas dépenser la totalité de la LBU qui a été accordée peut être très problématique. En effet, cet argent de l'État, s'il n'est pas dépensé intégralement, pourrait être jugé non

---

<sup>19</sup> Certaines opérations concernant des personnes âgées ou porteuses de handicap pouvaient être cofinancées par le département.

nécessaire au prochain vote de la répartition du budget. La non-consommation intégrale de la ligne budgétaire pourrait in fine avoir pour conséquence de fortement diminuer le montant total de LBU à partager entre les différents DROM. À La Réunion, c'est 1/5 de la LBU attribuée au territoire qui n'a pas été dépensée en raison de la suppression de l'aide à l'accession. Cette situation a généré de fortes tensions entre le MOM et la DEAL :

*« C'est de là qu'ont commencé à se dégrader nos relations avec le ministère de l'Outre-mer. Notre ministère à nous d'ailleurs. Sans autre forme de procès. [...] ça a été vu comme « vous n'êtes pas capable d'engager les crédits, vous ne savez pas faire à La Réunion vous êtes mauvais ». C'est eux qui nous enlèvent le moyen de bosser, enfin je sais pas si vous voyez le truc. [...] Financièrement, c'est de l'argent qui n'a pas été dépensé, on nous reproche vraiment de pas avoir engagé pour le même montant, « on vous a donné 80 millions vous n'avez pas été fichu de les engager » ça ils veulent même pas l'entendre. Quand je vous parlais de mes relations avec le ministère des Outre-mer, oui ça se passe mal. » - Entretien avec un.e fonctionnaire de la DEAL*

Cet extrait d'entretien montre bien le hiatus entre les défenseurs des dispositifs financiers au niveau national dont parlent les auteurs de *l'État Outre-mer* (la fabrique des instruments), et les acteurs locaux qui ont pour missions d'exploiter au maximum ces outils (la mise en œuvre des instruments). Il existe des tensions entre ces deux groupes qui n'ont pas tout à fait les mêmes logiques, ni les mêmes contraintes. Ils ne semblent pas réellement avoir conscience des difficultés rencontrées par l'autre partie. Cependant, ils ont tout de même réussi à œuvrer ensemble pour obtenir la remise en place du dispositif d'allocation à l'accession très sociale.

### **c. Les acteurs ultramarins se mobilisent et grâce à l'appui d'un rapport du CGEDD ...**

Devant la menace de la disparition de leur outil de financement, l'ensemble des acteurs ultramarins, à la fois dans l'hexagone et dans les DROM se sont mobilisés. Les entretiens réalisés montrent que les débats ont été longs et complexes :

*« On a fait intervenir tout ce qu'on pouvait. David Lorion il est intervenu... [...] pas de réponse, rien [...] ça a duré toute l'année on a fait un lobbying pas possible toute l'année, rien à faire. Ils ne voulaient rien entendre. Rien, rien, rien. » -Entretien avec un.e fonctionnaire de la DEAL*

*« Les élus se sont mobilisés, il y a eu une étude du CGEDD qui ont fait valoir l'impact économique, car outre les difficultés pour les ménages, des sociétés se sont également trouvées en difficulté (voire ont fermé) car l'offre des deux produits étaient leurs axes de travail. » - Entretien avec un.e chargé.e de mission du MOM.*

Dans ces extraits, il paraît intéressant de soulever la nécessité qui est apparue de faire appel à des agents extérieurs à « l'espace social de l'État Outre-mer »<sup>20</sup> (Beauvallet, Célestine et Roger, 2016). L'expertise de personnes « neutres » à la sphère des experts domiens habituels, qui ont confirmé les dires de ces derniers, semble avoir été l'élément déclencheur de la considération de Bercy sur le sujet. Le rapport du CGEDD, a été publié en avril 2019, et rédigé par Jacques Friggit, François Lefort et Jacques Touchefeu. Les trois rapporteurs sont ingénieurs d'État et ont effectué leur carrière en France métropolitaine. Cependant, il est intéressant de relever que Mr Jacques Touchefeu est président depuis 2017 de l'EPFAM, l'Etablissement public foncier d'aménagement de Mayotte. Le rapport souligne que la plupart des ménages qui bénéficiaient de l'aide à l'accession en Outre-mer possédaient déjà un terrain, tandis qu'en métropole, les ménages n'avaient très souvent aucun apport. Les rapporteurs expliquent que la somme engagée par les pouvoirs publics pour l'accession très sociale est bien plus faible en Outre-mer qu'en métropole. Ils ajoutent que les ménages ultramarins qui peuvent profiter de l'accession très sociale sont éligibles aux logements locatifs très sociaux et qu'il revient moins cher pour les pouvoirs publics de financer l'aide à l'accession plutôt que de loger les ménages en LLTS. Pour eux, la suppression de cette aide ne permet pas une réduction de la dépense publique. Ils appuient leur démonstration sur la demande très forte de LLTS en Outre-mer en expliquant que cette demande peut être soulagée par la reprise de l'accession très sociale. La recommandation n°1 du rapport est donc la suivante :

*« Donner dans les DOM une priorité nouvelle à la politique d'accession et d'amélioration très sociales pour un coût unitaire bien moindre pour la collectivité qu'une politique principalement centrée sur le logement locatif très social comme en métropole. Réexaminer dans ce cadre la répartition des moyens de l'État entre accession et location très sociales. » - Rapport du CGEDD, 2019*

---

<sup>20</sup> Beauvallet, Célestine et Roger définissent dans leur article un espace social élitaire qu'ils appellent "L'État Outre-mer" et qui contient différents espaces sociaux étroitement dépendants mobilisés dans la capitale : les associations, les parlementaires, les bureaucrates... Cet espace social est élitaire dans le sens où il concerne les acteurs de la fabrique des instruments d'action publique ultramarine et non les acteurs locaux de sa mise en œuvre sur le territoire.

#### d. ... ils obtiennent un rétablissement du dispositif exclusivement pour les DOM dans la loi de finance 2020

Finalement, les multiples actions menées par les acteurs ultramarins, et sur les recommandations du rapport du CGEDD, la loi de finance de 2020 rétabli cette aide pour les territoires d'outre-mer. L'hexagone ne retrouvera cependant pas cet instrument financier. Il devient donc, grâce au lobby des ultramarins, un outil spécifique au logement social domien.

*« La loi finance de 2020 recrée une nouvelle aide (qui est finalement la même) pour les territoires d'Outre-mer qui ont été fortement impactés par la suppression de cette aide. On a réussi à négocier, pour l'exercice 2019, la régularisation des dossiers en cours qui n'avaient pas pu aboutir, et là, on a obtenu pour la loi de finances 2020, la création d'une nouvelle aide -mais en fait c'est quasiment la même- mais comme c'est pour l'Outre-Mer il fallait un peu la différencier. » - Entretien avec un.e chargé.e de mission du MOM*

*« Ça a été remis en place par la loi de finance 2020. Ils appellent ça maintenant l'aide à l'amélioration et à la sortie de l'insalubrité. C'est exactement le même dispositif. Mais ils n'ont pas voulu remettre le même nom parce qu'ils ne l'ont fait que pour l'outremer. Ils ne voulaient pas le remettre en place en métropole. [...] Ni vu ni connu c'est passé. » - Entretien avec un.e fonctionnaire de la DEAL*

Si la récupération de l'aide à l'accession très sociale est une victoire pour les acteurs du logement social ultramarin, cet outil reste un instrument instauré par l'État central, et qui, comme il a été montré précédemment, peut être supprimé à tout moment, et cela malgré la forte appropriation territoriale de son utilisation.

En conclusion, nous formulons l'hypothèse que les grands élus ultramarins mobilisés dans la capitale sont à l'origine d'une grande partie des instruments financiers spécifiques au logement social ultramarin. Cette hypothèse pourrait être un sujet d'étude intéressant dans des recherches futures. Elle éclaire notre réflexion sur le hiatus qui existe entre les acteurs qui créent les instruments de l'action publique et ceux qui les appliquent dans les territoires.



Dans cette première partie, en observant la fabrique des instruments financiers du logement social en Outre-mer, nous avons montré que le secteur du logement social à La Réunion est régi par des dynamiques différentes de celles constatées par les chercheurs qui étudient le logement social en France hexagonale. Ces derniers révèlent un désengagement de l'État central, qui, en maintenant un objectif de production élevé, amène les acteurs métropolitains locaux à trouver d'autres outils de financement. Ils montrent un essor des promoteurs privés dans un secteur de mieux en mieux régulé par des collectivités territoriales influentes. Cependant, ce n'est pas ce que nous avons constaté lors de notre enquête à La Réunion. À travers les instruments de financement supplémentaires spécifiques aux Outre-mer, nous ne pouvons relever une présence toujours très forte de l'État central dans la gouvernance financière du logement social à La Réunion.

En supplément des outils utilisés pour le montage des opérations de construction neuve, d'autres instruments financiers touchant plus ou moins directement au logement social sont à la portée des acteurs réunionnais. Ainsi, les programmes de rénovation urbaine permettent un grand apport financier dans les quartiers de logements sociaux mais imposent des contraintes réglementaires très fortes, qui limitent la capacité d'adaptation aux réalités locales. L'abattement de TFPB permet aux bailleurs sociaux d'investir dans l'action de proximité et laisse plus de liberté d'action, ce qui favorise les initiatives locales. Ces instruments centraux connaissent donc des possibilités d'appropriation différentes par les acteurs locaux. Pour finir l'énumération des nombreux outils financiers qui forment le « millefeuille » de l'action de l'État central dans le logement social à La Réunion, nous avons relevé le changement d'actionnariat des bailleurs sociaux, dont nous ne pouvons pas encore mesurer les conséquences sur l'aménagement global du territoire. Nous notons aussi que les outils définis par l'État central pour soutenir la réalisation du projet d'aménagement du territoire, comme le FRAFU et l'EPF Réunion, ne sont pas utilisés dans ce sens par les acteurs locaux.

Pour finir, nous avons émis l'hypothèse que les instruments de financement centralisés spécifiques aux territoires d'Outre-mer sont le fruit du lobbying des élites sociales ultramarines mobilisées à Paris, dans les assemblées parlementaires, le MOM, les cabinets ou encore les

associations. Les acteurs ultramarins centraux militent pour ces instruments, et les acteurs locaux réunionnais interviennent au niveau de la captation de ces ressources. Ce constat est révélateur du hiatus entre la phase de fabrication et la phase de mise en œuvre des instruments d'action publique. Cette action de lobbying soulève aussi l'importance de l'influence respective entre les services déconcentrés de l'État et les acteurs locaux, qui révèle un « jacobinisme apprivoisé » tel que défini par Grémion en 1976. Ces outils de financement du logement social, largement décidés par le haut, impliquent toutefois une nécessaire appropriation locale. L'adaptation qui en découle est révélatrice d'une forte capacité de mobilisation entre les acteurs locaux pour « capter » ces financements : les bailleurs sociaux, les communes et les habitants coopèrent afin de maximiser leur utilisation.

## II. Des acteurs réunionnais mobilisés pour capter les opportunités de financement propres au logement social

En prenant pour objet les instruments financiers du logement social décrits dans la précédente partie, cette étude a pour objectif de centrer l'analyse sur deux dynamiques : d'une part, celle de l'appropriation et de l'adaptation des acteurs aux différents instruments, d'autre part, celle des effets qui en découlent, tant sur les acteurs concernés que sur les enjeux visés. Ainsi, dans cette partie, nous nous intéressons plus particulièrement à l'appropriation faite par les acteurs de ces différents outils.

La littérature scientifique sur les transformations de l'État, et tout particulièrement le chantier de recherche portant sur la gouvernance urbaine (Le Galès, 1995), analyse le passage de logiques de coordination verticale vers une coopération horizontale dans la gestion des territoires. Elle est liée à une forte autonomisation des villes qui résulte notamment de la décentralisation amorcée dans les années 1980. Cette gouvernance induit une densification de la coopération et de la mobilisation des acteurs locaux, c'est à dire de relations horizontales non-fondées sur une régulation hiérarchique centre-périphérie (Pinson, 2010). Renaud Epstein nuance cette thèse en démontrant que l'État a recours à différents instruments disciplinaires qui lui permettent de gouverner les territoires à distance, en les mettant notamment en concurrence (Epstein, 2015). Notre terrain nous permet de montrer que l'État n'est pas absent de la régulation territoriale réunionnaise : les outils de financement centralisés assurent une place importante à l'État central. Cela renvoie à la notion de l'institutionnalisation de l'action collective mobilisée par Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran (1996), selon lesquels l'État trouve sa « raison d'être » en fixant les conditions de l'action collective des territoires. Nous observons en effet que les

instruments de financement centralisés induisent une régulation de l'action collective : les politiques menées par les acteurs locaux s'articulent autour de ces outils centralisés. Ces outils nécessitent une coopération locale afin de mener à bien les projets, et il est intéressant d'observer que les bailleurs s'intègrent aux politiques locales menées. Ainsi, nous observons une gouvernance urbaine qui s'organise en rapport à des décisions verticales.

Nous nous positionnons donc dans cette littérature en montrant que les acteurs du logement social réunionnais disposent d'une forte capacité à capter les ressources publiques : cela traduit une certaine dépendance à l'égard de l'intervention étatique, mais souligne également des logiques d'opportunités de la part des acteurs locaux qui se mobilisent afin de saisir ces financements. Ainsi, dans le cadre de ces ressources, les acteurs locaux se mobilisent, se concertent et construisent des projets dans une gouvernance horizontale : nous entendons par là qu'ils coopèrent afin de maximiser les financements. Ces financements verticaux donnent donc lieu à une coopération des acteurs que nous allons analyser dans cette seconde partie.

## **A. Une autorégulation des bailleurs dans l'utilisation des subventions et des aides fiscales de l'État**

La LBU représente l'exemple typique de la forte capacité des acteurs locaux à capter des ressources financières. Ces derniers coopèrent au sein de l'ARMOS-oi (Association Régionale des Maîtres d'Ouvrage Sociaux et aménagement- Océan Indien) afin de porter leurs revendications auprès du Ministère de l'Outre-mer. En outre, d'autres outils sont mobilisés en parallèle de la LBU, tels que la défiscalisation et le crédit d'impôt. L'utilisation, et plus particulièrement l'arbitrage effectué entre ces outils, sont révélateurs d'une forte coopération des bailleurs sociaux entre eux mais également avec l'État local.

### **1. La Ligne Budgétaire Unique, un socle de financement contingenté impliquant une recherche d'autres modes de financements**

La Ligne budgétaire unique constitue le socle de financement du logement social réunionnais. Si les bailleurs sociaux démontrent une forte capacité à utiliser l'enveloppe, les montants sont plafonnés et les bailleurs sociaux réunionnais, qui n'utilisent pas ou peu leurs capitaux propres, recherchent d'autres modes de financement, à travers l'ARMOS-oi, afin de soutenir le développement du parc social.

#### **a. Des montants en constante baisse**

Les bailleurs sociaux sont fortement mobilisés quant à l'utilisation de la LBU. Les crédits engagés, chaque année, sont généralement employés en totalité par ces derniers. Seul l'effet de la suppression de l'allocation à l'accession a conduit à une non-consommation totale en 2018. L'importance des moyens dégagés par l'État, à travers la LBU, est toutefois considérée comme « insuffisante » du point de vue des bailleurs sociaux. En effet, comme nous l'avons observé dans une précédente partie, la LBU connaît une baisse considérable depuis quelques années. Au cours des entretiens, les bailleurs sociaux sont revenus à maintes reprises sur les limites de la LBU, en particulier sur le fait que les montants connaissent une tendance à la baisse, dans un contexte de limitation des dépenses de l'État, ce qui ne permet pas de répondre à la demande qui, quant à elle, augmente. D'après un scénario tendanciel réalisé en 2018 par l'INSEE, afin

d'anticiper la croissance démographique et les besoins en logements, la livraison de 8 000 logements sociaux serait nécessaire, or, la livraison actuelle se situe à environ 3 000 logements par an (INSEE, 2018). Selon l'une des personnes en charge de la LBU au sein du Ministère de l'Outre-mer, cette enveloppe n'est effectivement pas optimisée au regard de la situation.

*« - Selon vous, la LBU est suffisante pour répondre aux besoins des territoires ?*

*- Non, aux besoins, non. Après, il y a la capacité à faire. C'est-à-dire que si on avait une enveloppe supérieure, il n'est pas certain que les territoires pourraient la consommer en raison d'un cumul de contraintes. » - Entretien avec un.e chargé.e de mission du MOM*

Parmi ces contraintes figurent la faible disponibilité du foncier impliquant l'impossibilité à construire davantage, mais aussi des difficultés de gestion, qui concernent plutôt les petits bailleurs. À titre d'exemple, la SEMADER, avant son entrée au capital de CDC Habitat, a été placée sous la tutelle de la CGLLS (Caisse de Garantie du Logement Locatif Social) en raison d'une situation de trésorerie difficile. En outre, bien que ce soit le cas à La Réunion malgré un différend relatif à la suppression de l'allocation à l'accession, les montants de la LBU ne sont pas tous consommés entièrement par les autres territoires d'Outre-Mer.

Nous avons vu dans la première partie<sup>21</sup>, qu'en métropole, le désengagement de l'État s'accompagne par un essor des acteurs privés dans la production du logement social. Selon plusieurs chercheurs, ce désengagement financier de l'État indiquerait un « tournant néolibéral » dans le logement social (Desjardins, 2008, Demoulin, 2014, Gimat 2017), signifiant non pas un recul de la puissance publique en faveur du marché, selon l'hypothèse libérale, mais plutôt comme une nouvelle forme d'intervention publique où l'État travestirait son emprise à distance entraînant des mutations pour les bailleurs sociaux « contraints à la rentabilité » (Gimat, Halbert, 2018). La loi ELAN (2018) permettant l'assouplissement des mécanismes de vente et imposant, en métropole, le regroupement des bailleurs sociaux afin de réaliser des économies d'échelles, semble en effet aller dans ce sens. Yan Maury indique par ailleurs que les bailleurs sociaux sont désormais confrontés à « l'édiction de normes de rentabilité, de gestion, de réduction des coûts et de rationnement » (Maury, 2001). Dès lors, la réduction des subventions impose de plus en plus aux bailleurs sociaux l'utilisation de leurs capitaux propres. En métropole, le taux d'autofinancement est passé de 5 % en 2000 à 15 % en 2018 (DEAL, 2020). Cependant, à La Réunion, le taux d'autofinancement des bailleurs sociaux est très faible, de

21 cf. I. A.1.b

l'ordre de 1 % en moyenne. Cette situation met en exergue la dépendance des acteurs locaux aux financements de l'État, mais aussi la recherche, de la part des bailleurs sociaux, de marges de manœuvre supplémentaires à travers d'autres dispositifs que la LBU.

## **b. L'ARMOS-oi, une coopération inter-bailleurs institutionnalisée pour la captation d'autres modes de financement**

Comme nous avons pu le voir dans la première partie<sup>22</sup>, la captation d'autres outils de financement semble être le résultat de fortes mobilisations par les acteurs réunionnais qui cherchent à se faire entendre dans l'hexagone. Ces fortes mobilisations traduisent, en outre, une coopération entre les bailleurs sociaux qui portent leurs revendications à travers l'association interbailleurs : l'ARMOS-oi, en lien avec la DEAL de La Réunion. Cette association est composée de l'ensemble des sept bailleurs sociaux de l'île.

D'après un.e délégué.e à l'ARMOS-oi, l'association a trois fonctions : la première est de fédérer les bailleurs, ce que le.a délégué.e qualifie d'animation du milieu professionnel. De manière régulière sont organisées des réunions avec les différents responsables métiers des bailleurs (responsables de la gestion locative, de la réhabilitation, etc.). La deuxième fonction est de produire des données, conduisant à un rapport annuel sur la situation du logement social, sur la demande de logement. Par ailleurs, l'ARMOS-oi a mis en place une plateforme d'enregistrement de la demande de logement social : Géode. Cela permet aux bailleurs de se répartir les locataires au sein de leur parc. Enfin, la troisième fonction est de représenter les bailleurs réunionnais auprès des institutionnels, des interlocuteurs étatiques, en particulier la DEAL et le MOM. Pour un.e membre de la direction de la SIDR, l'ARMOS-oi permet d'éviter un effet de rétorsion de la part des institutionnels lorsqu'une revendication est portée par un bailleur :

*« On est en lien avec l'ensemble des partenaires, la Caisse des dépôts, toutes les structures qui interviennent dans le logement social, par exemple on est en relation régulière avec la DEAL sur tous les sujets qui concernent le logement social. On a également des contacts directs avec le Ministère, notamment depuis l'année dernière, on a travaillé avec eux sur le plan logement Outre-mer. Donc essentiellement le contact c'est DEAL avec le Ministère d'Outre-mer qui fait remonter notre position sur un certain nombre de sujets et notamment, il y a deux éléments qu'on a réussi à faire passer : on a obtenu une mesure qui favorise le financement de la réhabilitation*

---

22 cf. I. C.

*et le rétablissement de l'allocation logement.* » - Entretien avec un.e délégué.e de l'ARMOS, association inter-bailleurs

Nous pouvons voir, à travers cet extrait d'entretien, que l'action de lobbying, notamment autour du rétablissement de l'aide à l'accession que nous avons détaillé lors de la précédente partie, est issue d'une coalition entre les bailleurs sociaux de l'île, la DEAL et le Ministère de l'Outre-Mer. Cette coalition nous indique une forme de coopération entre les différents agents locaux du logement social. Les bailleurs sociaux, coopèrent entre eux à travers l'instance de l'ARMOS-oi. La DEAL, porte les revendications de l'association au niveau national. Ainsi, les agents des services déconcentrés de l'État « sont au moins autant les avocats des intérêts locaux que représentant de la volonté centrale » (Thoening, 1976).

Cette coalition est également à l'origine du développement de la défiscalisation et du crédit d'impôt. Nous verrons ainsi que ces nouveaux outils ont été fortement souhaités par les bailleurs sociaux, qui, là encore, ont joué un rôle dans l'action de lobbying.

## **2. L'arbitrage entre le crédit d'impôt et la LBU, illustratif de l'autorégulation opérée par les bailleurs sociaux**

Le développement des aides fiscales permet d'apporter une certaine marge financière aux bailleurs, qui par conséquent s'autorégulent au niveau de l'utilisation de la LBU. Le développement de la défiscalisation et du crédit d'impôt impulse une solidarité entre les bailleurs qui se partagent les montants des aides qui leurs sont accordées.

### **a. Le développement des aides fiscales, réclamé par les bailleurs sociaux**

Malgré les contraintes liées à la baisse des subventions de l'État, les montants alloués à la construction du logement social sont passés de 93 millions en 2009 à plus de 300 millions aujourd'hui (DEAL, 2019). Cette augmentation est principalement liée à l'usage de la défiscalisation et du crédit d'impôt.

*« Les Outre-mer fonctionnent beaucoup sur ces processus de défiscalisation et de crédit d'impôt »*

- Entretien avec un.e chargé.e de mission du MOM

Ce glissement progressif des dispositifs « classiques » tels que la LBU vers des dispositifs d'incitation fiscale est par ailleurs observable, de manière générale, à l'échelle de la France. Cette mutation a par ailleurs été étudiée par la littérature française consacrée au logement social, qui met en évidence deux formes d'évolution relevant d'une néolibéralisation de la production de logements sociaux en particulier suite à la crise de 2007-2008 : d'une part, les bailleurs sociaux se trouveraient en compétition avec des opérateurs privés, qui sont de plus en plus impliqués dans la production de logement social. Les dispositifs de VEFA-HLM et de défiscalisation permettent par exemple aux promoteurs immobiliers de construire des opérations de logements sociaux. Ce phénomène est parfois décrit comme une forme de « privatisation » du logement social (Jourdheuil, 2016). D'autre part, les bailleurs sociaux seraient également concurrencés entre eux car ils seraient placés dans une logique entrepreneuriale en matière de gestion locative mais aussi en matière de stratégie de développement.

Nous souhaitons montrer qu'à l'inverse d'un processus de mise en concurrence, la diminution des subventions de l'État a davantage été compensée par des formes de solidarités entre les bailleurs sociaux et les partenaires institutionnels locaux du logement social. La défiscalisation, par exemple, a fait l'objet d'une réorientation vers le logement social suite à une action de lobbying portée par les bailleurs sociaux à travers l'ARMOS-oi.



*Opération de défiscalisation située dans un quartier de PRUNEL (Source personnelle, 2020).*

Les dispositifs de défiscalisation en Outre-mer, tournés depuis le début des années 2000 vers le secteur privé intermédiaire et libre, ont participé à la multiplication des opérations de construction de logements à La Réunion. Toutefois, cette expansion, couplée à la crise économique de 2008, s'est accompagnée d'une hausse des prix de construction et des prix du foncier.

Dans ce contexte, le financement du logement social, à travers la LBU, a subi un effet « ciseaux » avec d'une part la hausse des coûts de construction et d'autre part, des recettes locatives de plus en plus fragilisées. En outre, en raison d'une offre devenue excédentaire dans le secteur libre, les promoteurs se sont tournés vers les bailleurs sociaux où la demande pouvait être assurée.

*« Crise des subprimes, les promoteurs à La Réunion souffrent avant les promoteurs métropolitains [...] Moi à ce moment-là, je me suis dit 'on va leur acheter les produits à la casse, à notre prix, pas le leur', j'étais un peu le sheriff à ce moment-là et j'ai pu imposer aux promoteurs mes prix. Et puis j'ai cherché à réorienter la défiscalisation [...] Tous mes collègues de l'ARMOS m'ont ri au nez et là je leur ai posé la question qui tue : 'vous avez essayé ?', alors on a fait évoluer la loi [...] en se retroussant les manches, en allant voir les ministres et en faisant du lobbying pour la faire changer ! » - Entretien avec un.e ancien.ne membre de la direction générale de la SIDR*

Cet extrait d'entretien montre deux aspects interpellant : alors que le rachat des opérations des promoteurs privés par les bailleurs sociaux, à travers la VEFA-HLM, est considérée comme une « privatisation » du logement social par certains chercheurs, ce processus peut également être analysé comme une forme de « captation » d'une partie de la richesse produite par les acteurs privés. Si cela peut traduire une certaine concurrence pour l'acquisition du foncier entre les bailleurs sociaux et les acteurs privés, nous pouvons voir que les bailleurs ne s'inclinent pas face à cette concurrence, ils peuvent également en tirer parti. En outre, nous pouvons constater que ces mutations dans la production du logement social ne sont pas seulement imposées aux bailleurs. La défiscalisation pour le logement social a été souhaitée par les bailleurs sociaux, dans une situation difficile en raison de la crise de 2007-2008. Ce besoin de financement a entraîné des actions de lobbying de la part des bailleurs sociaux de l'île, à travers l'ARMOS-oi, afin de mettre en place cette mesure qui ne s'applique qu'en Outre-mer. Ainsi, à partir de 2010, avec la loi LODEOM, les dispositifs de défiscalisation se réorientent vers le logement social. Malgré quelques réticences<sup>23</sup>, cette réorientation est vue comme une opportunité pour

<sup>23</sup> Certains membres des bailleurs sociaux se sont positionnés contre l'immixtion du secteur privé dans la production du logement social, qui allait à l'encontre de « la philosophie » du secteur

les bailleurs sociaux :

*« Cela représentait tout de même une manne financière, et permettait de produire beaucoup plus »* - souligne un.e cadre de la SHLMR

En effet, l'offre s'est redynamisée, passant de 1091 nouveaux logements locatifs sociaux livrés en 2010 à 3268 logements en 2013 (DEAL, 2010-2013). Cependant, l'ensemble des acteurs interrogés, l'État et les bailleurs sociaux y compris, s'accordent à dire que ce processus s'est accompagné de nombreuses conséquences négatives :

*« La défiscalisation a eu des effets pervers pour le logement social »* - admet un.e ancien.ne membre de la direction générale de la SIDR, qui avait pourtant porté cette réforme.  
*« Certains produits de défiscalisation ont pu favoriser l'augmentation des coûts de construction, des effets d'aubaines certains [...] avec des constructions que ne se sont pas fait au bon endroit, avec des produits pas forcément adaptés, tout ce qu'on peut connaître quand il y a des effets d'aubaines »*. - Entretien avec une chargée de mission au MOM.

Les logements issus de la défiscalisation apparaissent peu adaptés aux besoins des réunionnais. Un.e membre de la direction de PRUNEL, insiste sur cette inadaptation. Selon il.elle, la défiscalisation est « une connerie inimaginable qui n'a surtout pas logé des réunionnais ». Ce constat est partagé par un.e agent.e de la DEAL, pour qui les logements ont été construits en fonction des besoins des investisseurs en métropole, parfois non-professionnels.

*« Les logements ont été construits n'importe où, loin des transports et des commodités »* - note l'agent.e.

Cela a par ailleurs conduit à de multiples malfaçons dans la construction, mais aussi à plusieurs liquidations de petites entreprises pendant les chantiers. Néanmoins, un.e cadre de la SHLMR nuance cet aspect : *« ce n'est pas propre à la défiscalisation, ce n'est pas propre à la VEFA, qui sont des montages, mais c'est plutôt en raison du contexte du bâtiment »*.

Alors qu'Anne-Laure Jourdheuil analysait le développement des processus fiscaux comme une « pénétration de logiques du privé dans le monde HLM » impliquant une forte « remise en

question d'une dimension importante de l'identité professionnelle des bailleurs sociaux [...] contraints de s'adapter à des logiques d'action commerciales et entrepreneuriales » (Jourdeuil, 2017), l'échec de la défiscalisation dans le secteur privé, la réorientation de ce processus en direction du logement social à La Réunion souhaitée - et non contrainte- par les bailleurs sociaux réunionnais qui ont participé à une action de lobbying à travers l'ARMOS, ainsi que la faiblesse du secteur du bâtiment implique ici que les bailleurs sociaux restent au centre de la construction de logements locatifs sociaux. Ce constat remet donc en question l'apparente « néolibéralisation » de la production urbaine.

En outre, les bailleurs sociaux ne coopèrent pas uniquement à travers la forme institutionnalisée que représente l'ARMOS-oi. En effet, l'obtention de nouveaux modes de financement permet également aux bailleurs d'effectuer un arbitrage entre la LBU et les aides fiscales afin que les bailleurs se partagent les montants des subventions.

Un arbitrage entre aide classique et aide fiscale révélateur d'une solidarité inter-bailleurs  
Si, pour Xavier Desjardins, « le néolibéralisme nécessite le recours à la puissance publique, non plus pour faciliter le bon fonctionnement du marché ou en compenser les défaillances, mais pour construire un cadre propice à la concurrence [entre les bailleurs sociaux] » (Desjardins, 2008), à La Réunion, l'appropriation des instruments de l'État s'est effectuée, à l'inverse, dans un cadre de coopération. En effet, l'arbitrage entre l'utilisation de la LBU et des aides fiscales révèle une certaine solidarité inter-bailleurs.

*« À l'époque, on faisait 1000 logements par an et on mettait du fond propre et de la defisc', on ne consommait plus de LBU. On a fait des opérations à un euro de LBU. C'était juste pour avoir l'agrément social, mais on ne demandait pas de subvention à l'État parce que... parce que ça permet de laisser les subventions aux autres » - Entretien avec un.e cadre de la SIDR*

Cet extrait d'entretien nous indique que la LBU n'apparaît plus comme insuffisante grâce à l'utilisation d'autres financements, à l'inverse du discours souvent employé à propos des subventions de l'État, étant donné que les bailleurs sociaux, notamment les plus importants, peuvent s'en passer. En outre, il soulève la capacité qu'ont les différents bailleurs à s'accorder entre eux quant à sa redistribution.

En 2014, l'État introduit une nouvelle aide fiscale en alternative à la défiscalisation : le crédit d'impôt. Les bailleurs sociaux se sont emparés de ce nouveau dispositif, plus facile à mettre en application, car il ne fait plus appel à des véhicules fiscaux et évite un besoin de trésorerie.

De manière similaire à l'utilisation de la défiscalisation, les bailleurs sociaux réunionnais s'autorégulent et effectuent un arbitrage afin de ne pas consommer le maximum de LBU. En outre, les bailleurs y voient un intérêt car, au-delà d'une solidarité inter-bailleur, moins il y a de LBU dans une opération, plus les bailleurs sociaux sont en mesure d'obtenir du crédit d'impôt.

*« Les bailleurs ne vont pas forcément demander le maximum de LBU. C'est peut-être un peu historique, c'est comme un gâteau pour le logement social. Ils sont 7 bailleurs, et le gros bailleur sait qu'il a le droit à une part importante. Mais s'il demande une part trop importante par opération, à un moment il n'y aura pas de la LBU pour tout le monde. Donc il y a une sorte d'autorégulation entre bailleurs [...] Mais surtout, la LBU est contingentée, alors que le crédit d'impôt, y'a pas de limites. Il dépend d'une formule : c'est le montant de l'opération auquel on enlève le montant de la LBU. » - Entretien avec un.e agent.e de la DEAL*

Si la DEAL est chargée de répartir les montants de LBU distribués par le pôle logement du MOM, la décision quant à cette répartition semble ici être prise de manière horizontale avec les bailleurs. En effet, un.e agent.e de la DEAL le souligne lui.elle-même, les bailleurs s'autorégulent au niveau de la demande de subvention. En outre, la LBU est une subvention fongible : si un bailleur décide de ne pas utiliser l'ensemble des montants qui lui ont été alloués, la DEAL peut transférer ces montants à un autre bailleur. Ainsi, l'autorégulation effectuée les bailleurs est illustrative d'une coopération horizontale entre les bailleurs mais également avec les services déconcentrés de l'État.

La Ligne Budgétaire Unique se cumule donc avec d'autres types de financement tels que la défiscalisation et plus récemment, le crédit d'impôt. Le partage de ces aides classiques et fiscales entre les bailleurs sociaux met en exergue leur forte capacité à coopérer pour optimiser les financements. Outre le financement des opérations de logement social, et à la différence de la métropole, la Ligne Budgétaire Unique contribue également aux opérations ANRU, pour une partie des interventions : la construction de logements sociaux au sein de ces projets, mais également pour la réhabilitation et l'amélioration de l'habitat privé des propriétaires occupants. L'ANRU constitue une source de financement importante représentant une opportunité pour les acteurs locaux réunionnais, qui coopèrent afin de monter des projets urbains.

## B. L'ANRU, une source de financement pour monter des projets urbains

Les fonds de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine sont depuis 2003 utilisés par les collectivités pour porter des projets urbains. Les collectivités et les bailleurs, qui ne disposent parfois pas d'assez de ressources pour mener à bien leurs ambitions, se saisissent de l'ANRU comme d'une opportunité de rénover des quartiers concentrant des inégalités avec un objectif de mixité sociale. Ces financements massifs nécessitent une forte coopération des acteurs locaux qui mettent en œuvre une gouvernance horizontale afin de capter au mieux ces financements centraux et élaborer un projet commun pour leur territoire. Ces différents éléments renvoient notamment à la figure de l'État mobilisateur proposée par Lascoumes et Le Galès (2005), le projet comme instrument organisant une mobilisation des acteurs locaux, bailleurs et villes, autour d'objectifs communs (Pinson, 2005).

### 1. L'ANRU : une opportunité pour le territoire

Sur le territoire réunionnais, les opérations ANRU se présentent comme une opportunité de financement afin de porter des projets d'aménagement urbain qui n'avaient pas pu être menés jusqu'alors dans les quartiers politique de la ville. En outre, ces projets impliquent une action sur le patrimoine des bailleurs sociaux. À La Réunion, les collectivités disposent de peu de potentiel fiscal en raison du taux de pauvreté sur le territoire, et les bailleurs possèdent très peu de fonds propres. L'ANRU permet alors de financer des projets immobiliers et d'aménagement.

#### a. Une opportunité de financement

Le territoire réunionnais dispose de peu de potentiel fiscal : 40 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté français en 2014, et ce chiffre est de 50 % dans les zones urbanisées de l'Île (Insee, 2020). Les collectivités locales sont alors peu dotées et peuvent plus difficilement investir dans des projets d'aménagement sur leurs territoires.

*« Il n'y a pas de potentiel fiscal : ça s'est arrangé mais y a pas de potentiel fiscal. Parce que la population est pauvre, de par un manque d'emploi, on a 38 % de taux de chômage. Elle n'est pas propriétaire, donc elle ne paye pas forcément de taxe foncière, et elle ne paye pas d'impôt sur le*

revenu. On est dans une situation d'extrême pauvreté par rapport à des collectivités hexagonales. La difficulté c'est qu'on a plus de besoins sociaux, avec un potentiel fiscal qui est bien moindre ». «n.e député.e de La Réunion.

Ainsi, l'ANRU est une source de financement intéressante pour les acteurs locaux : PRUNEL mobilise 145 millions d'euros. Ces financements sont déployés à 15 % par l'ANRU, soit un peu plus de 20 millions d'euros. L'État subventionne, via la LBU, 14 millions d'euros sur le projet. La plus grosse part est assurée par les bailleurs sociaux, qui financent 42 % du projet soit 58 millions d'euros, qui s'apparentent à des financements d'investissement pour les bailleurs. Ces fonds sont en majeure partie financés par des prêts attribués par la Caisse des Dépôts. La ville subventionne quant à elle 11 % du projet, soit 15 millions d'euros (ANRU, Mairie de Saint-Denis, 2019b).

Selon un.e cadre d'un bailleur social Réunionnais, l'ANRU se présente comme une « *logique d'opportunité : il y a du fric, on y va* ». Le terme d'opportunité, utilisé ici, a été rencontré dans de nombreux discours d'enquêtés vis-à-vis de PRUNEL. Cela rend compte de la capacité des acteurs réunionnais à se saisir des financements pour leur territoire, dans un contexte de ressources limitées. Nous remarquons alors que les politiques d'aménagement à La Réunion se font plutôt par « opportunités financières » que dans le cadre de stratégies globales d'aménagement du territoire ou de gestion raisonnée du patrimoine.

« *Ils viennent parce qu'ils savent que c'est une opportunité. C'est une manne financière, un levier potentiel de mobilisation de financement qui n'existe nulle part ailleurs* » - Entretien avec un.e technicien.ne de la Mairie de Saint-Denis.

Les financements de l'ANRU représentent une opportunité importante pour le territoire réunionnais. Cependant, il est nécessaire d'établir un projet cohérent qui soit conforme à la réglementation de l'Agence. Ainsi, les acteurs locaux s'inscrivent dans une logique de coopération afin de construire et mettre en œuvre des projets qui leur permettent de bénéficier des financements de l'ANRU.

## b. Une opportunité d'amélioration du bâti et de projet urbain

Le logement social est au cœur des projets de rénovation urbaine. Sur le cas de PRUNEL, dont le périmètre comporte 70 % de logements sociaux, de nombreuses interventions sur le patrimoine - réhabilitations, résidentialisations et démolitions - sont prévues. Les projets de l'ANRU sont alors l'occasion pour les bailleurs sociaux d'investir dans l'amélioration et la valorisation de leur patrimoine. Celles-ci visent à renforcer l'attractivité des territoires du projet dans le but de favoriser la mixité sociale. Ainsi, les bailleurs sociaux sont les premiers financeurs des projets ANRU, à plus de 40 % des opérations totales (ANRU, Mairie de Saint-Denis, 2019b). Si le logement social est au cœur des projets de rénovation urbaine, c'est également un moyen pour la commune de proposer un projet urbain d'envergure :

*« C'est pour ça que j'évite de parler de rénovation... L'ANRU est utilisé en premier lieu pour faire de l'aménagement urbain, qui n'a pas pu être fait avant [...] »* - Entretien avec un.e collaborateur.rice parlementaire d'un.e Député.e réunionnais.e

*« S'il n'y avait pas l'ANRU, on ne pourrait jamais faire des rénovations urbaines »,* - Entretien avec un.e membre de la CINOR

Comme nous le montrent ces extraits d'entretien, les financements de l'ANRU sont présentés par certains enquêtés comme une opportunité pour monter des projets urbains. Ces financements permettent à la fois d'améliorer le bâti existant, mais aussi de renforcer l'accès aux services publics dans des quartiers défavorisés.

Cet objectif est parallèle à celui de création et d'amélioration d'espaces publics ombragés, pouvant favoriser l'utilisation de l'espace et les mobilités douces. La création d'équipements publics est également préconisée dans la convention du projet, ainsi que la diversification des activités à travers le développement des offres commerciales et tertiaires. L'amélioration de l'accès aux équipements publics fait également partie des prérogatives de l'ANRU : sur PRUNEL, cela concerne notamment deux écoles, Bouvet et Vauban, et une piscine située dans le quartier du Butor, dont l'amélioration vise à rendre le quartier plus attractif.

De plus, l'ANRU permet de repenser la morphologie urbaine des quartiers : le quartier Vauban par exemple, faisant partie de PRUNEL, propose des habitations de grands ensembles à côté d'une route nationale, les plafonds sanitaires de bruits étant largement dépassés. Ainsi,



*Un des immeubles du quartier du Butor concerné par une démolition (Sources personnelles, 2020).*

PRUNEL prévoit la démolition de ces habitations pour les remplacer par des immeubles de bureaux, considérés comme moins sensibles à ces nuisances sonores. La convention du projet souligne l'importance des enjeux sanitaires dans la mise en œuvre du projet.

Un exemple de discontinuités souligné sur le projet de Camélias porte sur le partage des infrastructures urbaines : une rue située au pied d'un immeuble de logement social appartenait au bailleur, tandis que l'éclairage public appartenait à la ville. Cela entraînait des conflits notamment en termes d'entretien. Le projet ANRU des Camélias a permis à la ville de racheter les voies qui appartenaient aux bailleurs, rendant la gestion de ces espaces plus cohérente en termes d'aménagement et recentrant l'action des bailleurs sur les logements.

Enfin, les projets ANRU visent à repenser les territoires à travers la mixité : depuis 2003, l'objectif principal des projets ANRU est d'attirer une population moins défavorisée dans des quartiers concentrant de très forts taux de pauvreté. Ainsi, ils permettent de rééquilibrer la population dans un souci de mixité dans certains quartiers. Cependant, comme nous le verrons, les problématiques auxquelles l'ANRU cherche à répondre ne sont pas nécessairement présentes sur le territoire réunionnais, notamment celle de la mixité sociale.

Ces différentes actions visent à changer l'image des quartiers et à renforcer leur attractivité, ce qui justifie la part d'investissement de la ville au sein du projet : en attirant une population plus aisée au sein des quartiers prioritaires, la commune peut ainsi mobiliser un nouveau potentiel fiscal.

Ainsi, l'ANRU se présente comme un levier de financement pour les bailleurs sociaux et pour la commune, permettant d'améliorer le bâti et de monter des projets urbains. Ce mode projet incite les acteurs à se mobiliser afin de bénéficier de ces financements. Ainsi, les différents acteurs doivent alors se concerter et s'entendre autour d'un projet commun en élaborant une gouvernance horizontale, ce qui n'avait pas toujours été le cas sur le territoire. Les acteurs locaux et notamment les habitants apparaissent comme des ressources locales pour conduire les projets (Pinson, 2005).

## **2. Une coopération d'acteurs autour d'une opportunité de financement**

Pour bénéficier de cette opportunité de financement, les acteurs doivent coopérer en constituant une gouvernance horizontale nécessaire à l'élaboration et la mise en œuvre des projets. Dans

le cadre de PRUNEL, nous comptons parmi ces acteurs la mairie de Saint-Denis, les services déconcentrés de l'État - la DEAL comprend une équipe en charge des projets ANRU sur le territoire -, les bailleurs sociaux mobilisés sur le projet au nombre de 5, l'intercommunalité, et les habitants des quartiers.

### a. Les acteurs institutionnels mobilisés pour construire un projet

Pour mener des projets ANRU, les acteurs locaux doivent se concerter. Pour cela, des comités de pilotage et des comités techniques sont organisés pour assurer le suivi du projet.

*« PRUNEL amène une dimension du travail en commun qui n'existait pas avant »* selon un.e cadre d'un bailleur social concerné par PRUNEL

La commune de Saint-Denis est désignée porteuse du projet de renouvellement urbain. Pour cela, une équipe projet a été créée en s'appuyant sur les services généraux de la mairie, employant six personnes à temps plein. De plus, les équipes du contrat de ville sont également mobilisées pour appuyer les actions de co-construction avec les habitants. Le pilotage stratégique du projet est assuré par « des représentants de l'État, de la Région, du Département, de la région, de l'ANRU, ainsi que les élus et les directions générales de la ville de Saint-Denis et de la Cinor » (ANRU, Mairie de Saint-Denis, 2019a). De plus, des partenaires participent à ce pilotage, notamment la CDC ou encore l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), les cinq bailleurs concernés par le projet et le conseil citoyen. Des comités techniques sont organisés tous les deux mois afin d'assurer le pilotage opérationnel du projet. Aussi, une rencontre est prévue chaque mois afin de pouvoir faire dialoguer l'équipe projet et le conseil citoyen. La convention prévoit également des comités techniques restreints mensuels entre la ville, l'intercommunalité, la DEAL et les bailleurs. En plus de cela, la directrice de PRUNEL rencontre les cinq bailleurs concernés par le projet une fois par mois lors de comités de relogement, ainsi que lors de retours sur les enquêtes sociales ou des discussions pour les permis de construire.

Un.e chargé.e de mission à la DEAL, en charge des projets ANRU du Nord de l'Île, participe à toutes les réunions PRUNEL, facilite le passage des dossiers auprès de l'Agence et se présente comme le « bras armé » de l'ANRU sur le territoire. En effet, les services déconcentrés de l'État jouent un rôle important de coordinateur dans la conduite de PRUNEL. Malgré la dynamique de co-construction permise au sein de ce projet, le.a délégué.e du préfet évoque un travail

conséquent de coordination à mener, en particulier entre la politique de la ville et l'équipe PRUNEL.

*« Il a fallu expliquer à le.la directeur.ice du projet, que j'aime bien au demeurant, qu'il.elle n'était pas seul.e »* - Entretien avec un.e agent.e de la préfecture de La Réunion

Similairement, la DEAL doit se placer en tant que médiateur pour favoriser le dialogue entre les différents interlocuteurs.

*« Je sais pas comment ça se passe dans les grosses agglomérations en métropole quand l'État n'est plus du tout représenté, par contre ici les collectivités nous demandent d'intervenir parce que en fait on sert un peu d'arbitre »* - Entretien avec un.e fonctionnaire de la DEAL

En tant que représentant.e local.e de l'État, sa position permet également de défendre les intérêts locaux au niveau national. Ils sont quatre individus à être en charge de la déclinaison de la politique nationale de l'ANRU sur le territoire réunionnais. Un.e représentant.e de l'ANRU se rend quatre fois par an sur le terrain. Un.e fonctionnaire travaillant auprès du Préfet se charge également de faire le lien entre PRUNEL et le contrat de ville pour s'assurer de la cohérence du projet. Le contrat de ville de Saint-Denis est un document qui délimite les quartiers prioritaires à la politique de la ville et définit notamment les enjeux et orientations stratégiques de l'action sur le territoire.

PRUNEL est également l'occasion de mettre en œuvre un projet commun entre la mairie de Saint Denis et l'intercommunalité du territoire, la CINOR, là où le dialogue était parfois cloisonné. Cela s'est fait à l'initiative de l'ANRU, qui souhaite impulser une gouvernance partagée entre communes et intercommunalités dans le cadre des projets NPNRU. Un référent à mi-temps a été désigné à la CINOR pour participer au co-pilotage des projets. L'intercommunalité intervient notamment sur des projets d'innovation et, là où elle n'avait qu'un rôle de financeur lors du projet des Camélias, elle participe aujourd'hui à la maîtrise d'ouvrage sur PRUNEL. Cependant, cette gouvernance horizontale ne permet pas nécessairement d'évacuer les conflits. Un.e membre de la direction de PRUNEL nous fait part d'une anecdote où l'intercommunalité s'est tournée vers l'ANRU afin de reprendre la gestion du projet, sans concertation avec la mairie :

*« Parce qu'ils croient que l'ANRU va pas nous appeler ? Après ça s'est réglé encore une fois dans le bureau du Maire ». Entretien avec un.e membre de la direction de PRUNEL*

Cela souligne les obstacles auxquels peut être confrontée la mise en œuvre d'une gouvernance horizontale dans le cadre de relations complexes, qui seront analysées plus en détail dans notre dernière partie.

Les acteurs institutionnels mobilisés autour de PRUNEL sont nombreux. La mise en place d'une gouvernance multi-partenariale a permis d'assurer une conduite de projet cohérente entre différents acteurs, qui doivent alors s'entendre autour d'un projet commun. Cette gouvernance s'articule avec la volonté d'implication des habitants au cœur du projet, dans une logique de concertation qui s'établit notamment via le conseil citoyen.

## **b. Les habitants au cœur du projet**

Les habitants de logements sociaux sont les premiers concernés par les projets ANRU. Ainsi, l'Agence souhaite les placer au cœur des projets du NPNRU dans une logique de concertation. C'est le mot d'ordre affiché : « Les habitants seront les premiers acteurs du changement dont les moyens seront fournis par les pouvoirs publics. Les habitants seront les acteurs du renouvellement urbain dans leurs quartiers : le nouveau programme est aussi une leçon de démocratie » (Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, 2014). Cette volonté de mettre les habitants comme « premiers acteurs » des projets reste dans la lignée de la politique de la ville, mise en place dès les années 1980, qui a toujours encouragé une « participation active des habitants » (Fol, 2013). Lors de notre enquête, nous avons eu la chance de rencontrer le conseil citoyen de PRUNEL, qui nous a permis de récolter le sentiment de ces citoyens au cœur du projet.

Afin de mener à bien cette concertation, l'École du renouvellement urbain a été créée par divers acteurs institutionnels (l'ANRU, l'ANCT et le ministère de la cohésion des territoires). Cet organisme propose des formations pour les habitants concernés par les projets ANRU, membres de conseils citoyens, leur permettant de se former : « Cette formation a pour objectifs de faciliter la mise en place d'une démarche de co- construction, de permettre aux conseils citoyens de s'impliquer durant la phase opérationnelle du projet, de développer une participation correspondant à cette phase afin de rendre pérenne la mobilisation des conseils citoyens et de développer l'exercice de leur maîtrise d'usage » (Site internet de l'École du Renouvellement

Urbain, 2020). La prise en charge des frais liés à cette formation se fait par un financement de l'ANCT. Cette initiative rend compte d'une certaine volonté gouvernementale quant à l'implication des habitants au sein des projets, à la fois en termes d'offre et de financement de formations.

La « Maison PRUNEL », créée pour accueillir l'équipe projet, se veut également un espace ouvert pour les habitants : située au sein du quartier Vauban, elle est à la fois un lieu de travail et de réunion pour l'équipe PRUNEL, un lieu d'accueil pour la co-construction du projet par les habitants, mais aussi un lieu de valorisation du secteur PRUNEL, comme une exposition de photographies du quartier.

L'ambition de faire participer les habitants au projet s'incarne par la création du conseil citoyen, les formations de l'ÉRU et la maison de projet située à Vauban. Cette participation fait partie des prérogatives de l'ANRU. Cependant, des questions se posent quant à la possibilité de mobiliser les habitants sur de tels projets qui incluent de nombreuses démolitions. Nous étudierons alors les limites de cette concertation dans notre troisième partie.

Ces différents éléments soulignent le rôle fédérateur d'un projet ANRU : l'opportunité de financement que représente l'ANRU oblige les acteurs à coopérer. Ces financements, qui rendent possible des projets d'aménagement du territoire et des interventions sur le bâti, font s'installer les collectivités et les bailleurs sociaux autour d'un même objectif, en faisant un réel effort d'inclusion des habitants. Cette concertation des acteurs est également présente dans le cadre de l'exonération de TFPB : ce mécanisme implique une participation des bailleurs au financement de l'action sociale, et nécessite l'établissement d'une gouvernance cohérente.

## **C. L'abattement de TFPB : un dialogue rétabli entre les bailleurs et les acteurs du contrat de ville dans la mise en place de l'action sociale**

L'abattement de TFPB au bénéfice des bailleurs sociaux est un mécanisme financier qui permet, depuis 2014, d'assurer des fonds constants dédiés par les organismes HLM à leur patrimoine de logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. C'est une opportunité de faire participer les bailleurs à l'action sociale sur les territoires prioritaires où ils possèdent des logements. L'action sociale, selon l'article L. 116-1 du Code de l'action sociale et des familles, « tend à promouvoir, (...) l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets ». L'utilisation de l'exonération de TFPB peut se faire de manière individuelle par le bailleur. Cependant, les acteurs réunionnais coopèrent afin de gérer sa distribution dans le cadre du contrat de ville. Les collectivités territoriales et l'État témoignent donc un intérêt à capter l'opportunité qu'est l'abattement de la TFPB, et maximisent son utilisation dans les quartiers prioritaires de la ville en gérant sa redistribution. Ce dialogue entre les acteurs laisse une marge d'action aux bailleurs, qui agissent selon leurs stratégies spécifiques.

### **1. La mise en place collective d'un programme d'action sociale**

Le mécanisme d'abattement de TFPB a été saisi par une majorité des bailleurs sociaux réunionnais, apparaissant comme une opportunité financière importante. L'abattement de TFPB est une occasion pour les acteurs du logement social de se coordonner dans le but de réaliser des mesures de gestion de proximité dans les quartiers défavorisés. La saisie de cet outil est une réussite à La Réunion, car les acteurs témoignent d'un intérêt à agir ensemble, bien que certains intérêts divergent. L'hypothèse de sa suppression met en alerte les acteurs.

#### **a. Une opportunité financière pour la mairie, en complétant le contrat de ville tout en palliant le retrait du Département**

À partir de 2010, plusieurs témoignages soulignent un désengagement progressif du Département de La Réunion en matière d'action sociale. Ce retrait se traduit par une baisse des subventions départementales envers des associations menant des actions de proximité.

En parallèle, de nouveaux acteurs ont un rôle à jouer en matière d'animation de proximité : la mairie et les bailleurs sociaux. La GUP (Gestion Urbaine de proximité) s'est renforcée depuis 2003, dans le cadre de la politique de la ville et plus précisément dans les quartiers touchés par un programme de rénovation urbaine où la convention GUP est obligatoire (ACSE, mai 2012). La participation financière des bailleurs à la GUP est en majorité constituée par l'exonération de TFPB instituée par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014. Ainsi, cette exonération est permise dès lors qu'elle est articulée avec les démarches de GUP engagées dans le quartier. Afin d'utiliser l'abattement de TFPB, une convention locale doit être annexée au contrat de ville. En outre, cela implique une gestion commune des bailleurs et de la mairie. Sur le périmètre PRUNEL, cette exonération de TFPB a permis aux acteurs de la mairie et aux bailleurs sociaux de travailler main dans la main pour constituer une offre de proximité cohérente. Cela est vu de manière positive par la mairie, qui était, jusqu'en 2014, le seul acteur présent sur le territoire pour recueillir les doléances des habitants. Désormais, les bailleurs sociaux sont de nouveau partie prenante de la gestion de la prévention de rue, en réinjectant les exonérations dans des actions de proximité au bénéfice de leurs résidents. C'est un échelon qui apparaît comme particulièrement pertinent pour assurer un suivi des habitants et de leurs besoins. Les organismes HLM s'étaient détachés pendant longtemps de ce sujet, laissant une pleine gestion à la mairie. D'autre part, la mairie a poursuivi sa mission en coordonnant les acteurs du territoire et en impulsant des dynamiques à l'échelle du territoire communal, tout en poursuivant une mission d'intérêt général. La mairie, au travers de ses services techniques, ne s'est jamais retirée de cette gestion, mais ses prérogatives ont été renforcées avec la nécessité de coordonner l'usage de l'abattement de TFPB sur les territoires.

L'abattement de TFPB permet à la fois de pallier le retrait du département, mais aussi de renforcer financièrement l'action sociale dans le cadre du contrat de ville.

## **b. La TFPB : une réussite pour l'État local et la commune résultant de la coordination des acteurs du logement social**

À l'échelle locale, l'utilisation de cet outil financier par les bailleurs permet de générer beaucoup d'argent. Le contrat de ville représente 670 000 euros sur la ville de Saint-Denis, financés à moitié par la ville et à moitié par l'État. La TFPB pour sa part, représente 1,7 millions d'euros à Saint-Denis. Son usage s'avère exemplaire selon les acteurs institutionnels :

*« La Réunion est un peu ceux qui font figure d'exemple sur la TFPB et moi je n'ai absolument pas connu ça en métropole, ni avec mes collègues » - Entretien avec un.e agent.e de la préfecture de La Réunion.*

La mobilisation de l'abattement de TFPB à La Réunion résulte d'une réactivité des acteurs réunionnais à se saisir des outils mis à disposition par l'État. Cela est notamment lié au besoin de renforcer l'action sociale dans les quartiers en raison de la précarité d'une partie de la population. Afin d'accéder à une exonération de 30 % de la TFPB, les bailleurs ont profité de cette opportunité de financement, malgré les contraintes liées à l'obtention de cet abattement. D'abord, le patrimoine du bailleur doit être situé sur un quartier prioritaire de la ville (QPV). Le propriétaire du patrimoine doit être signataire du contrat de ville et d'une convention annexée précisant l'usage de cette TFPB (article 1388 bis du Code Général des impôts, Légifrance). Ensuite, plusieurs démarches techniques sont nécessaires, dont une déclaration des patrimoines du propriétaire, ou encore l'élaboration d'un plan d'action triennal, et d'une transmission d'un bilan annuel aux signataires du contrat de ville (AORIF, juin 2015). L'exonération de TFPB représente un montant de 5 millions d'euros à La Réunion, dont 2 millions sont financés par la SHLMR, et environ 1 million par la SIDR. Les 7 bailleurs se sont largement saisis de cette exonération, tout en profitant de manière différente de ce mécanisme, selon leur taille et leur stratégie.

Le contrat de ville permet de mettre autour de la table les acteurs du logement social de l'île. Dans ce cadre, une convention est signée par la collectivité ayant en charge la politique de la ville, le bailleur social concerné, et le préfet de département. Or, la TFPB a donné un nouveau souffle à ce contrat et nécessite que ces acteurs s'entendent afin de prendre une décision à propos des actions de proximité menées sur le territoire. Au-delà des acteurs signataires de la convention, s'ajoutent l'Armos, la DEAL, la CGSS, la CAF, ou encore le Conseil Citoyen. Chaque acteur apporte un point de vue riche, et la présence d'une structure comme l'Armos, association des bailleurs de l'Océan indien, permet une vision inter-bailleurs cohérente sur le territoire. En outre, un réel dialogue s'est construit entre les acteurs, et plus particulièrement avec les associations. Elles se posent comme un intermédiaire entre les acteurs du logement social comme la mairie, les bailleurs ou encore la préfecture et les habitants. En effet, c'est la mairie ou les bailleurs qui font appel à ces associations car eux-mêmes ont du mal à accompagner les familles :

*« Sur les quartiers avec très peu de mixité sociale, il y a un gros besoin d'accompagnement. Il*

*faut un accompagnement à la formation à la parentalité, à l'animation locale. Il faut du personnel, il vaut mieux qu'il soit associatif car lorsque c'est la mairie qui s'en occupe, ce n'est pas bien vu. Il vaut donc mieux déléguer à une association car il existe une relation complexe avec l'administration. C'est ce qu'avait tendance à faire le bailleur social ».* - Entretien avec un.e chargé.e de mission à la mairie de Saint-Denis

Ces associations sont un moyen de répondre aux besoins des habitants, tout en remédiant aux difficultés de communication qui existent entre les pouvoirs publics ainsi que les organismes HLM et la population de ces quartiers. Il existe donc un lien d'interdépendance entre les associations et les acteurs du logement social, et ce malgré l'existence d'un risque de détournement des subventions attribuées aux associations.

Les associations agissent de manière concertée avec la mairie car cette dernière ne délègue pas l'ensemble des missions. La répartition est à peu près égale : environ la moitié des missions est attribuée à des associations, lorsqu'elles en ont les compétences. Les services de la mairie possèdent leur propre main d'œuvre sur le terrain, comme les adultes-relais, les animateurs ou encore les coordinateurs, ce qui assure un maillage de développement local.

Les associations soulignent plusieurs limites quant aux actions menées sur ces territoires. D'une part, les acteurs associatifs soulèvent un manque de mutualisation globale entre les associations, qui peut porter préjudice à la cohérence globale des actions menées. Le service associatif semble assez segmenté, avec une difficulté à porter des projets communs. Par exemple, une association comme *Citoyens en action*<sup>24</sup> rencontre des obstacles pour mener des initiatives de « co-construction » car ce n'est pas l'esprit d'une majorité des associations du territoire. D'autre part, une certaine concurrence existe sur le terrain, et plusieurs associations cherchent à imposer leurs actions par la force et l'intimidation. Par exemple, à Saint-Pierre, le Conseil Citoyen a organisé un Forum des Associations et disposait d'un budget de 1 500 €. Une association est venue proposer son aide pour la sécurité de l'événement, en menaçant de « mettre le bordel » si le Conseil Citoyen ne prenait pas leurs services. Cette violence a été plusieurs fois soulevée par des acteurs associatifs ayant subis une pression. En outre, les associations s'avèrent être des acteurs stratégiques pour les élus : de fortes personnalités influentes à l'échelle du quartier font partie de ces structures. Certains élus cherchent à tisser des liens étroits avec ces individus pour profiter de leur influence à l'échelle des quartiers. Des intérêts politiques

---

24 Les noms des associations ont été changés

dépassent donc les intérêts du territoire dans la constitution de ces associations, déviant alors la mission initiale de la structure associative.<sup>25</sup>

Cependant, la TFPB est un outil qui facilite les rapports entre la mairie et les bailleurs, ainsi que la préfecture.

*« La TFPB c'est un très bel outil dans le sens où ça nous a vraiment resserré les liens avec les bailleurs, donc ça dépasse la TFPB puisqu'on échange sur les problématiques des quartiers, sur les difficultés qu'ils peuvent rencontrer, on peut avoir un travail en partenariat quand il y a des difficultés sur certaines familles... »* - Entretien avec un.e agent.e de la préfecture de la Réunion

Ces rapports étaient très faibles avant la mise en œuvre de cet instrument. Les bailleurs étaient désengagés économiquement de la gestion de proximité en raison du coût important. Les techniciens municipaux soulignent qu'il est plus facile de mobiliser les financements des bailleurs par le biais de l'abattement de TFPB que par le biais de la politique de la ville. L'exonération de TFPB est donc un outil facilitateur pour réaliser des actions de proximité. Désormais, une réflexion est à l'œuvre et dépasse le simple cadre de la TFPB comme le précise cet.te enquêté.e. À terme, l'objectif principal est de réussir à lier la TFPB et la politique de la ville avec plusieurs bailleurs, notamment par le biais de l'Armos, sur des grandes thématiques comme l'accompagnement des associations, ou la fixation d'objectifs en matière d'éducation ou d'emploi. L'idée d'une gestion globale de la TFPB permettrait de renforcer l'efficacité de ce processus financier qui reste encore perfectible. En outre, la TFPB permet de réinstaurer un dialogue entre les acteurs. Cependant, ces rapports ne sont pas toujours faciles car certains acteurs ont des avis divergents. Bien que globalement, des accords soient trouvés, il ne faut pas oublier que des tensions peuvent émerger selon les intérêts défendus par chaque membre participant aux débats. L'un des aspects qui rassemble les acteurs est l'inquiétude quant à la possibilité d'une suppression de ce mécanisme en 2022.

### Étude de cas : le Butor

Le quartier du Butor est concerné par PRUNEL dans le cadre de démolitions d'immeubles de la SEDRE. Suite au cyclone de 1962, ce village de pêcheurs voit ses habitations de fortune détruites : dans le cadre d'une opération de RHI (résorption de l'habitat insalubre), la SEDRE construit des logements en urgence. Cet exemple illustre une coopération efficace entre cet organisme HLM, la mairie de Saint-Denis au travers du contrat de ville et l'ANRU.

Les habitants de ce quartier sont très attachés à l'identité de l'ancien village, et une partie d'entre eux ne souhaite pas le quitter. C'est un quartier très bien desservi par les transports et proche des commerces, qui lui confère un potentiel de développement économique. 90 ménages sont concernés par ces démolitions. Cela a fait que PRUNEL a été mal accueilli ; cependant, nous constatons une évolution. En effet, ce quartier devait être concerné par un projet du PNRU, mais la situation était trop complexe sur le territoire (certains acteurs nous précisent qu'ils ne pouvaient pas y entrer, ou encore qu'il y avait une potence avec le nom d'un élu local dessus...). Si la situation a pu évoluer, c'est notamment grâce au travail mené par deux éducatrices au sein d'une association.

Ces deux éducatrices ont monté une association au sein du quartier du Butor, Tremplin pour l'Insertion. Elles disposent d'un local dans un immeuble de la SEDRE, dont l'occupation est financée dans le cadre de l'exonération de TFPB. Leurs contrats sont financés à la fois par cette exonération et par le contrat de ville, qui fonctionne sur le principe du 1 pour 1 : lorsque la collectivité met 1 €, l'État met 1 €. Leurs missions sont diverses : au sein du local, l'association propose de l'accompagnement administratif, des ateliers variés pour enfants ou pour adultes, ou encore de l'aide aux devoirs. C'est également un lieu d'accueil pour les habitants et les enfants du quartier.

Cette association est le seul relais PRUNEL auprès du quartier : c'est ici que les habitants peuvent avoir des informations sur le projet et une aide à la mise en œuvre de demandes ou requêtes auprès du bailleur social. Leur travail permet de fluidifier la relation entre habitants et institutions dans un contexte où les habitants avaient perdu toute confiance en celles-ci. De plus, l'analphabétisme étant présent au sein du quartier, le rôle d'intermédiaire assumé par l'association est nécessaire à la mise en œuvre de PRUNEL sur le quartier. Leur action vise également à autonomiser les habitants et, à terme, se retirer. Pour cela, elles accompagnent certaines personnes au montage d'associations de quartier en leur transmettant les outils nécessaires à la gestion administrative d'une association. Cette association illustre bien la coopération des acteurs autour d'un projet associatif, afin d'améliorer la communication dans le cadre d'un projet ANRU comme PRUNEL.

### c. Les enjeux d'une éventuelle suppression lors du prochain contrat de ville

L'exonération de TFPB a été prorogée jusqu'en 2022. Après cette date, plusieurs acteurs s'interrogent quant à l'avenir de ces financements. Un sentiment d'inquiétude est présent de la part des bailleurs et de la mairie, car la TFPB est une ressource nouvelle qui a permis de générer du lien social important dans certains quartiers. Le retrait des initiatives créées serait contre-productif pour les quartiers en difficulté. L'un des scénarii avancé par l'un.e des agent.e de la préfecture serait que la suppression d'exonération de la TFPB soit compensée par une reprise en main par le Département des dépenses. Ce dernier absorberait par exemple les budgets mis en place pour les éducateurs de rue. La reprise en main par le Département d'une partie de l'action sociale de proximité apparaît comme l'une des options ramenant un acteur au centre de ses compétences. Cependant, les acteurs restent en attente d'une précision quant au futur de cette taxe. Cet enjeu de suppression pose plus largement la question de la gestion du temps par les politiques publiques : cela entretient une instabilité de ces politiques car les mécanismes de financement sont remis en question de manière récurrente. Nous avons d'ailleurs pu en donner un exemple avec la suppression en 2018 de l'allocation accession.<sup>26</sup>

L'exonération de TFPB voit sa réussite dans la coordination entre les acteurs afin de redistribuer cette ressource financière. De plus, ce mécanisme permet de rapprocher ces acteurs de leurs habitants, en apportant un service de proximité adapté aux besoins quotidiens des populations. Il est intéressant de voir que les bailleurs ne se sont pas saisis de la même manière de ce procédé, et poursuivent des stratégies différentes dans l'utilisation de cette exonération.

## 2. Une utilisation différenciée selon les bailleurs

Les bailleurs sociaux à la Réunion sont au nombre de sept. Nous traiterons dans cette partie que des deux principaux bailleurs que sont la SIDR et la SHLMR. Ces deux bailleurs sont les plus importants de l'Île, et sont ceux qui utilisent le plus ce dispositif d'abattement de TFPB. De manière générale, les bailleurs n'utilisent pas ce dispositif de la même manière, que ce soit en métropole ou à La Réunion. Le développement social est une activité sous contrainte gestionnaire (Démoulin, 2019), ce qui induit des logiques plus ou moins poussées d'optimisation de cet argent. Cette exonération de la TFPB questionne plus largement le rôle du bailleur social

---

26 Cf. partie I.C.3

sur le territoire, et son degré d'implication dans les logements dont il est propriétaire.

### a. Un large investissement de la SHLMR dans l'action sociale

L'action sociale est centrale dans la stratégie mise en œuvre par la SHLMR. Elle accorde une importance particulière à ce secteur au travers d'une communication importante sur les initiatives sociales réalisées. La SHLMR possède un service de développement social urbain dédié à cette gestion, composée de 13 personnes, recoupant à la fois des conseillers sociaux, et des chargés d'accompagnement social. Au total, 2 millions d'euros issus de l'abattement sur la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont investis dans l'action sociale, sur les 5 millions au total sur l'Île. Ce travail se fait en coordination avec les communes, comme en témoigne le poste de chargé de coordination du contrat de ville à la SHLMR. Cela permet une action cohérente sur le territoire, en articulant les acteurs de la SHLMR, et les travailleurs sociaux travaillant pour les collectivités territoriales.

Cette action sociale est menée en partenariat à la fois avec la population et avec les associations sur le territoire, et elle est permise financièrement par l'abattement de TFPB. Le but est de renouer un lien de confiance avec les habitants et d'assurer une offre sociale adaptée aux besoins. Par exemple, le projet CLIC en 2016 mené par l'association Les Tours dans la ville de Saint-Denis, a permis d'emmener un groupe de jeunes adultes vivants dans un immeuble détenu par la SHLMR à la découverte de la danse, du théâtre, ainsi que de réaliser un travail en atelier afin qu'ils découvrent ces milieux artistiques. Ce projet a été réalisé en partenariat avec la SHLMR, le ministère de la culture et de la communication, la DAC OI et la ville de Saint-Denis.

Plus largement, la SHLMR s'est saisie des outils réglementaires qui étaient à sa disposition. Son service d'action sociale a été mis en place en 2014, suite à l'abattement de la TFPB de 30 % pour les bailleurs. De plus, la SHLMR cherche à répondre aux orientations promues par les pouvoirs publics en matière d'action sociale. L'article 88 de la loi ELAN de 2018 illustre une avancée réglementaire dans la GUP et impose aux bailleurs la signature d'une convention d'utilité sociale. Cette convention a plusieurs objectifs, dont la définition par le bailleur d'une politique sociale de l'organisme HLM, en développant un cahier des charges de gestion sociale. La SHLMR s'inscrit donc comme un précurseur pour les organismes HLM réunionnais, bien qu'elle respecte aussi le cadre juridique imposé.

L'abattement de TFPB permet de financer un large panel d'actions. Tout d'abord, la SHLMR a développé un investissement important dans le gardiennage d'immeuble.

« On revient sur la proximité. On avait supprimé les gardiens, aujourd'hui on a un plan gardien, parce qu'on se rend compte que la proximité, ça permet de maîtriser parfois ce qu'il se passe sur nos résidences, d'accompagner nos locataires ». – Entretien avec un.e membre de la direction de la SHLMR

Le gardiennage permet à la fois d'établir un lien avec la population, mais aussi d'assurer un meilleur entretien des appartements par un suivi des ménages du gardien sur le terrain. La proximité apparaît donc comme un levier stratégique pour les bailleurs, afin de permettre un gain économique en assurant un meilleur suivi des besoins des habitants et des logements. Par exemple, dans le périmètre de PRUNEL, se situe un ensemble d'immeubles appartenant à la SHLMR, appelé Pelagos. Ces bâtiments étaient marqués par une occupation illégale des parkings souterrains, et de nombreuses incivilités avaient été signalées au bailleur. Un gardien a donc été recruté en 2017. Il était initialement en charge de 120 logements, mais son périmètre d'action a été élargi à 600 logements. Les effets de ce gardiennage sont bons selon les témoignages, bien que certaines difficultés subsistent. Sa présence a permis d'améliorer sensiblement le rapport entre le bailleur et la population, notamment pour faire intervenir les entreprises dans les logements qui en ont besoin. Les sous-sols ont été vidés des occupations illégales, et la présence du gardien permet d'améliorer la sécurité dans le quartier. Cependant, le gardien a en charge un trop grand nombre de logements pour avoir un suivi optimal. De plus, ce dernier souligne la perte de confiance des habitants dans l'action des bailleurs sociaux, qui ne se mobilisent pas toujours lorsqu'ils ont un problème.



Loge d'un gardien dans un bâtiment de la SHLMR sur PRUNEL (Source personnelle, 2020).

Une partie de la TFPB de la SHLMR est dédiée à une politique en faveur des seniors. À l'horizon 2030, environ 25 % de la population réunionnaise aura plus de 60 ans (Livre Blanc, Armos, 2017). Un plan SENIOR est proposé par l'organisme HLM, qui se développe autour de plusieurs axes, comme l'adaptation des logements aux personnes âgées, mais aussi en s'impliquant dans un maintien du lien social pour ce public par le personnel du bailleur.

Enfin, certaines mesures plus ponctuelles existent en matière de gestion des déchets. Une amélioration des locaux poubelles est en cours, mais il est parfois difficile de mener ces actions selon les acteurs de terrain. En effet, il faut s'adapter au moindre coût, et des habitants soulignent que les financements ne sont parfois pas suffisants. De plus, il peut arriver que certains bailleurs cherchent à abuser de cet outil pour financer leur parc locatif et obtenir des subventions pour des missions qu'ils sont censés assurer sans aides particulières. L'abus peut donc exister dans l'usage de la TFPB, bien que ce ne soit pas le cas ici.

La SHLMR propose donc un service d'action sociale important et varié. Ces services ont un coût important pour le bailleur, mais ce dernier s'engage à assurer ces financements. De plus, une grande partie de la clientèle de la SHLMR est composée de salariés, car cet organisme est majoritairement financé par Action Logement, financeur qui facilite l'accès au logement pour les salariés. C'est donc une clientèle moins précarisée que celle de la SIDR. Cela justifie la possibilité de dédier plus de fonds à cette action sociale.

La prise en compte de l'action sociale par la SHLMR apparaît comme exemplaire. Le second bailleur central de l'île propose une vision divergente de cet abattement, impliquant un investissement différent de ces financements.

## **b. L'abattement de TFPB à la SIDR : une stratégie marquée par la défiance**

La SIDR a une stratégie très différente dans sa manière d'utiliser l'abattement de TFPB. De manière générale, la majorité des actions financées sont des petits travaux. Aucun service d'action sociale ne lui est dédié car ce n'est pas l'activité de la SIDR.

*« La SIDR, son métier premier n'est pas de faire de l'accompagnement social mais du logement social »* - Entretien avec un.e chargé.e de mission à la SIDR

L'accompagnement social n'est pas le rôle central du bailleur. La mission de la SIDR est de faire

de la construction, alors que le social est censé être le rôle de la mairie, notamment au travers des MOUS (Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale) qui interviennent sur le terrain. La mission de la SIDR reste limitée à la gestion locative classique, en suivant le relogement des habitants, tout en menant des actions sociales « *hyper light* » selon cette enquête. La TFPB représente environ 1 million d'euros pour la SIDR.

L'abattement de TFPB est vu comme une décharge de responsabilité des collectivités territoriales en matière d'action sociale, ce qui explique une méfiance de la SIDR à financer cette action. Selon la direction générale de la SIDR, l'abattement de TFPB est un moyen pour le Département et la commune de se décharger de ses prérogatives en matière d'action sociale :

*« Et on répète systématiquement au Département et à la ville qu'on n'est pas là pour se substituer aux emplois que vous ne créez pas »* - Entretien avec un.e membre de la direction de la SIDR

La gestion de la TFPB est vécue comme une obligation contraignante, et coûteuse. Les actions menées par la SIDR doivent donc répondre à un objectif de rentabilité et d'efficacité, tout en étant exclusivement destinées aux locataires. Par exemple, l'utilisation de l'exonération de la TFPB dans la mise en place de locaux poubelles paraît utile, mais les actions sur la voie publique semblent dépasser la limite d'intervention pour la SIDR. Cela implique un rapport assez conflictuel entre les acteurs gestionnaires de la TFPB. La mairie contrôle la gestion de l'investissement de la TFPB par les organismes, mais la SIDR voit ce contrôle comme une appropriation par la mairie des bénéfices de cet investissement. Au contraire, la mairie considère que les efforts fournis par la SIDR ne sont pas suffisants, et doit se battre afin que l'argent soit correctement réinvesti. En outre, l'arbitrage entre la volonté du bailleur et les contraintes réglementaires du contrat de ville impliquant une collaboration avec la mairie n'est pas toujours simple. Les intérêts des acteurs peuvent rendre la prise de décisions complexe. La SIDR se saisit tout de même de cette opportunité financière car c'est un moyen d'assurer une meilleure gestion des logements, mais aussi, indirectement, de mieux accompagner, voire d'encadrer, la population vivant dans les locaux (Démoulin, 2019). Des partenariats intéressants ont donc émergé avec des associations comme les Compagnons Bâisseurs, répondant aux objectifs de la SIDR d'intervention sur les logements mais aussi de développement de l'action sociale dans les quartiers prioritaires de la ville.

## **Un exemple de l'usage de l'abattement de TFPB par la SIDR : l'atelier de Quartier Say-Piscine mené par les Compagnons Bâisseurs**

Dans cet ancien quartier de bidonvilles du Port, marqué par une profonde opération de RHI, une grande proportion des nouveaux logements sont composés de logements sociaux. Or, la présence d'immeubles insalubres dans le logement social est un problème de taille pour les bailleurs sociaux, qui touche ce quartier du Port. Le travail de l'association est de rétablir un dialogue entre les habitants et les bailleurs, dans la prise en charge d'un logement dégradé. L'intervention des Compagnons vise d'une part à faire comprendre aux habitants qu'ils ont des droits et des devoirs lorsqu'ils habitent dans un logement social. Sur le terrain, leur mission est de former les habitants à réaliser les réparations de base qui sont à leur charge dans leur appartement. L'objectif est d'assurer une autonomie des habitants dans la rénovation de leur logement, tout en fournissant le matériel de base nécessaire. Le but est de rester moins de trois ans dans un quartier, et de partir en laissant un local bricothèque en libre-service. D'autre part, ils s'assurent de la réalisation des travaux à la charge de la SIDR.

C'est un acteur neutre mettant en place une aide technique ainsi qu'une médiation entre les acteurs, sans pour autant avoir un rôle central d'accompagnement social. Cependant, un manque important de lien social existe dans ce quartier face une carence de travailleurs sociaux sur la zone. Les Compagnons sont donc amenés à réaliser du social au-delà de leur mission de réhabilitation.

Ce partenariat entre les Compagnons Bâisseurs et la SIDR est une initiative du bailleur social. Une relation de confiance s'est instaurée entre ces acteurs et un travail en bonne intelligence est mené. Les Compagnons Bâisseurs sont financés par la SIDR grâce à l'abattement de TFPB et aux fonds propres du bailleur.

Globalement, ce partenariat semble fécond. La mission des Compagnons a débuté en juillet 2018, et 60 logements ont déjà été rénovés sur 192. Le travail sur le terrain est riche car les gens sont partie prenante des activités et se sentent écoutés. Tous les acteurs sont satisfaits de ce travail, car cela responsabilise les habitants, tout en rappelant au bailleur lorsqu'il doit agir : l'association rappelle les prérogatives des organismes HLM dès lors que des travaux de gros œuvres leur incombent. Ce procédé coûte moins cher que de faire appel à un entrepreneur privé. Cependant, la mission initiale des Compagnons est plutôt de coordonner les personnes travaillant dans l'accompagnement social, tout en y contribuant d'une certaine mesure. Il est donc important d'accompagner cette action par des actions menées par des travailleurs sociaux, qui manquent sur ce quartier du Port.

À l'avenir, des perspectives de collaboration se présentent aux Compagnons Bâisseurs suite à la réussite de leur mission. C'est la première fois que les Compagnons Bâisseurs réalisent ce type de missions sur du logement social auprès d'un bailleur. D'autres bailleurs sociaux approchent les Compagnons Bâisseurs et les communes sont elles aussi intéressées.

L'abattement de TFPB est une opportunité financière qui regroupe à la fois les services de la mairie, l'État, et les bailleurs. Il permet d'améliorer la gestion urbaine de proximité dans les quartiers de la politique de la ville, comme PRUNEL. Une concertation entre les acteurs contribue à proposer une offre d'actions variée, tout en respectant les stratégies différentes des bailleurs. Certaines tensions peuvent émerger quant à l'attribution de cette TFPB, car les intérêts ne convergent pas toujours.



Plusieurs mécanismes financiers sont mobilisés par les acteurs réunionnais afin de financer le logement social, les projets d'aménagement et l'action sociale. La LBU constitue le socle de financement du logement social réunionnais. Son utilisation, en arbitrage avec d'autres modes de financement tels que la défiscalisation ou encore le crédit d'impôt, considérés comme plus avantageux, révèle les logiques d'opportunités mais aussi de coopération dans lesquelles se placent les acteurs locaux. Les financements de l'ANRU se présentent comme une opportunité pour réaliser des projets urbains et des interventions sur le patrimoine des bailleurs sociaux que les acteurs locaux n'avaient pas pu mener jusqu'ici. Ainsi, l'ANRU mobilise divers acteurs dans une logique partenariale, qui cherchent à proposer un projet pour le territoire correspondant aux prérogatives de l'ANRU afin d'en maximiser les financements. L'abattement de TFPB permet de pallier le retrait du Département, tout en rapprochant les organismes HLM de leurs habitants. C'est aussi un moyen financier qui vient compléter les ressources du contrat de ville, dans l'intérêt des collectivités locales et de l'État. Ce mécanisme a donc permis de renforcer l'action sociale dans les quartiers de la politique de la ville suite à une coopération horizontale des acteurs concernés, et l'utilisation importante de cet outil par les bailleurs sociaux.

Cependant, nous remarquons que certains outils financiers ne sont pas ou peu utilisés : le FRAFU, dispositif qui permet de viabiliser le foncier notamment pour le logement social, est de moins en moins mobilisé car les bailleurs trouvent son utilisation trop complexe. L'EPF Réunion est également sous-utilisé par la plupart des communes : « la mayonnaise n'a pas pris entre les acteurs », selon un.e élu.e de la CINOR. Cela traduit une relative absence de coopération hors du cadre de la captation de financements, et, plus globalement, la nécessité de la mise en œuvre d'une gouvernance locale pour mener à bien les projets ayant trait au logement.

On observe que les acteurs locaux se mobilisent fortement autour de ces outils centralisés qui apparaissent comme des opportunités pour le territoire. Cette mobilisation s'incarne par une forte coopération horizontale nécessaire à la mise en œuvre des projets. Ces éléments questionnent donc la littérature scientifique : la coopération horizontale existe, mais elle n'est pas autonome, car elle dépend d'outils de financement centralisés qui font apparaître une relation verticale au sein de la conduite des politiques urbaines. On peut alors parler d'une institutionnalisation de l'action collective comme elle est définie par Thoenig et Duran (1996). Cependant, cette logique crée des effets ambigus pour le territoire : en effet, ces outils de financement ne sont pas nécessairement adaptés aux besoins locaux, comme l'ANRU qui est un instrument rigide qui contraint les acteurs. L'utilisation de l'abattement de TFPB par les acteurs locaux illustre une dérive dans l'usage d'un instrument souple de politique publique, qui permet le développement de logiques clientélares, parfois au détriment de l'action sociale sur le territoire. Enfin, nous observons qu'en dehors de ces outils, les acteurs se mobilisent peu afin de construire des stratégies globales d'aménagement : la mobilisation autour d'opportunités financières empêcherait la mise en œuvre d'un projet de territoire cohérent.

# III. Une utilisation des instruments qui produit des effets ambigus pour le territoire

Si l'État est très présent dans la fabrication des instruments de financement du logement social réunionnais (I), l'ensemble des acteurs réunionnais du logement social est doté d'une forte capacité de mobilisation pour capter au mieux ces financements, à travers une coopération horizontale (II). Dans cette troisième partie, nous souhaitons montrer que l'utilisation de ces outils de financement centralisés, bien qu'elle permette une certaine synergie entre les acteurs, produit également plusieurs effets ambigus sur le territoire réunionnais. Nous nous concentrons ainsi sur les effets liés au choix des instruments financiers et à leur mode d'opérer.

Une partie de la littérature scientifique (Lascombes et Le Galès, 2004) tend à montrer que les instruments d'action publique sont caractérisés par une absence de neutralité et ont donc une influence sur l'action publique menée. Ils sont porteurs de valeurs, produisent des effets indépendamment de l'objectif poursuivi et organisent des « rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et les destinataires » notamment lié à leur degré de coercition. Plusieurs auteurs ont alors opéré une catégorisation des instruments. À ce titre, Evert Vedung (1998) distingue les instruments plus autoritaires des moins autoritaires. Pierre Lascombes et Patrick Le Galès (2004), dans une approche similaire, distinguent les instruments réglementaires (coercitifs) de ceux communicationnels et incitatifs (moins coercitifs). Toutefois, ces typologies s'intéressent davantage aux problèmes soulevés par le choix des instruments plutôt qu'à leur mode d'opérer, dans la pratique. En effet, un instrument incitatif peut être tout aussi contraignant qu'un instrument réglementaire mais de manière indirecte ou « à distance » (Epstein, 2015).

Nous proposons ainsi, dans cette dernière partie, de nous intéresser aux effets liés au degré d'implication de l'État à travers les instruments que nous avons présenté : cette implication peut prendre une forme « rigide », comme dans le cadre des aides fiscales ou de l'ANRU, laissant peu de marge de liberté pour les acteurs locaux malgré la coopération à l'œuvre. Nous montrerons ainsi que, si l'ANRU se présente comme une opportunité de financement pour monter des projets urbains, le programme national conçu par et pour les territoires métropolitains ne s'adapte pas vraiment au territoire réunionnais, et le cadre contraignant de sa réglementation rend complexe l'aboutissement de la démarche multi-partenariale engagée. Cela souligne le fait que les instruments centralisés, définis par le haut, ne correspondent pas nécessairement aux besoins locaux. Ce résultat peut sembler paradoxal dans la mesure où certains financements, gérés par le Ministère dédié aux Outre-mer, ont pour objectif affiché de s'adapter aux particularités locales.

En outre, ces instruments peuvent être davantage « souple », comme dans le cadre de l'abattement de TFPB, permettant aux acteurs réunionnais de choisir les modalités de sa mise en œuvre. Nous montrerons alors que la souplesse qu'offre cet instrument induit des dérives importantes dans son usage, les élus locaux utilisant cet outil pour entretenir un rapport clientélaire envers les associations et les habitants. Enfin, nous mettrons en perspective ces résultats en l'absence d'instruments centralisés et en interrogeant notamment la problématique de l'autonomisation du territoire, comme l'ont soulevé Charlotte Halpern et Patrick Le Galès (2011) à travers leur formule : « pas d'action publique autonome sans instruments propres ». Nous constaterons qu'en dehors du cadre de l'utilisation de ces outils de financement précédemment décrits, il existe une relative absence de stratégie globale permettant la mise en œuvre cohérente des différentes politiques publiques sectorielles dont celle du logement social. Ainsi, notre enquête nous permet d'émettre l'hypothèse que la prépondérance de ces outils de financement centralisés empêcherait l'émergence d'une action publique territorialisée et autonome. Les acteurs semblent se concentrer sur la captation des instruments financiers, dont ils n'ont pas la maîtrise, au détriment d'une stratégie territoriale cohérente et intégrée. Nous montrons plus particulièrement que les élus locaux, ancrés dans une logique de captation (à travers un lobbying et une forte coopération) et de redistribution clientélaire des ressources financières, sont moins enclins à s'investir dans des opérations d'aménagement coûteuses qui ne répondent pas à cette logique.

## A. L'ANRU : un outil contraignant qui se révèle inadapté au territoire

Certains outils de financement, décidés en métropole et dont les acteurs réunionnais se saisissent, ne sont pas adaptés au territoire pour plusieurs raisons. Le territoire réunionnais diffère du territoire métropolitain, et les outils construits à Paris semblent alors être en décalage avec les agendas locaux. Notamment, la prérogative de l'ANRU de la non-reconstruction sur site est problématique pour le territoire réunionnais et ne correspond pas aux attentes des acteurs locaux. Le développement de l'offre intermédiaire, permise via le financement du crédit d'impôt et encouragée dans le cadre des opérations ANRU, apparaît également en décalage avec une demande située au niveau des logements très sociaux. Malgré ces éléments, les collectivités refusent d'aller contre le règlement de l'Agence en demandant une dérogation, ce qui fait apparaître l'autorité de l'État dans les opérations de rénovation urbaine. Nous observons donc que l'ANRU est un instrument rigide, qui contraint fortement les acteurs locaux et met ainsi à mal la logique partenariale.

### 1. Des outils inadaptés aux besoins locaux

Notre expérience sur le terrain ainsi que la rencontre avec différents acteurs nous ont amenées à nous interroger sur la portée des projets ANRU sur le territoire réunionnais : il existe un écart entre la sociologie réunionnaise et celle métropolitaine et la situation des quartiers de PRUNEL rend spécifique la portée des projets urbains. Ces différents éléments questionnent l'adaptation de l'outil ANRU au territoire réunionnais. Les prérogatives du règlement général de l'Agence imposent des contraintes en termes de démolitions et de mixité<sup>27</sup> : ainsi, le NPNRU n'autorise pas la reconstruction de logements sociaux sur site, ce qui peut être problématique pour le territoire. Le développement d'une offre intermédiaire illustre également ce décalage entre outils centraux et déclinaisons locales. Ainsi, si le fonctionnement par projet agence une gouvernance horizontale des acteurs locaux par la valorisation des ressources et la constitution du territoire comme acteur à part entière (Pinson, 2005), l'exemple des projets

---

<sup>27</sup> Il nous semble important de souligner que la mixité sociale est un concept proche de l'injonction dans les politiques urbaines, et qui fait l'objet de critiques dans la littérature scientifique. En effet, cette notion floue, ce « mot-valise », n'est jamais clairement défini et pose alors problème en tant qu'objectif de politiques publiques : en l'utilisant quasi-exclusivement dans les quartiers défavorisés, alors que la ségrégation est généralement plus forte pour les populations riches (Pinçon et Pinçon-Charlot, 2007), ce terme semble porter des objectifs qui ne sont pas neutres. À ce sujet, voir notamment Éric Charmes et Marie-Hélène Bacqué (dir.) : *La mixité sociale, et après ?* (2016).

ANRU illustre le fait que les projets ne sont pas des instruments souples comme le défend Gilles Pinson<sup>28</sup>. Les objectifs, fixés et contrôlés, ne permettent pas une adaptation au territoire et traduisent une recomposition de l'État au sein des politiques territoriales. En effet, les différents éléments que nous avons observés nous font mobiliser la notion du « gouvernement à distance » questionnée par Renaud Epstein.

### a. La non-reconstruction sur site en décalage avec les besoins du territoire

Selon de nombreux enquêtés, la sociologie réunionnaise n'est pas la même « en moyenne » que la sociologie métropolitaine. Bien que nous ne disposions pas de données concernant les indices de ségrégation spatiale ou de dissimilarité sur le territoire réunionnais, les acteurs rencontrés soulignent le fait que la composition sociale des quartiers de logements sociaux ne diffère pas de manière forte du reste du territoire réunionnais, 75 % de la population réunionnaise étant éligible au logement social (CDHH, 2017). Ainsi, les acteurs de la rénovation urbaine réunionnaise s'interrogent sur l'adéquation des modalités de l'ANRU sur le territoire : quelle est la pertinence de déconcentrer les populations pauvres, là où 39 % de la population réunionnaise vit en dessous du seuil de pauvreté (INSEE, 2020) ?

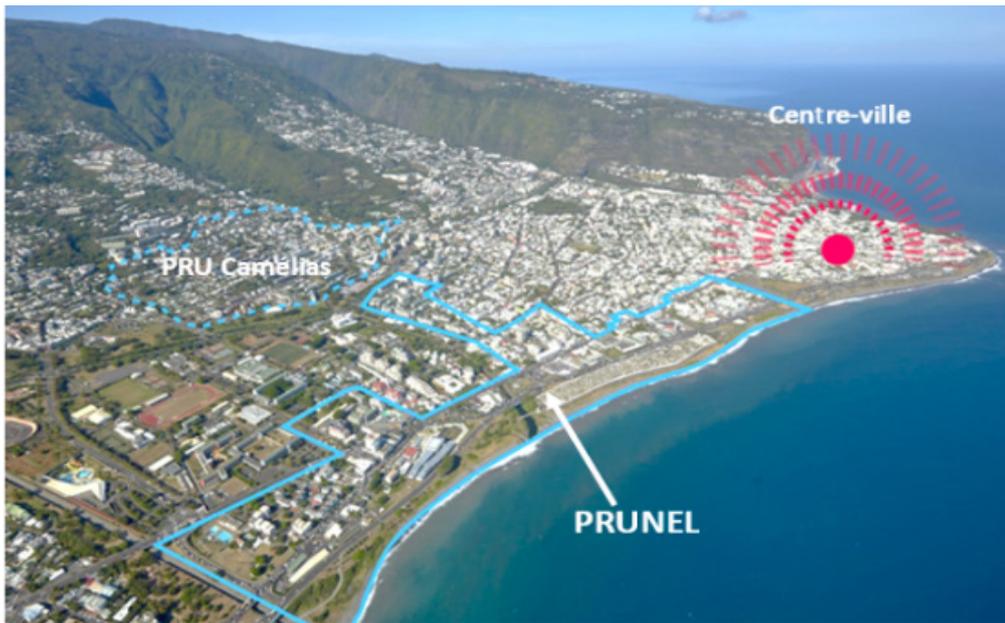
De plus, les problématiques liées aux économies parallèles, très ancrées sur certains territoires métropolitains, restent peu présentes sur le territoire réunionnais, ce malgré un taux de chômage très élevé, notamment chez les populations jeunes. Ainsi, comme nous l'explique un.e ancien.ne membre de la direction de la SIDR, le logement social réunionnais pose moins de problèmes de sécurité qu'en métropole, où il est impossible d'accéder à certaines cités. Ces différents éléments font que la répartition socio-spatiale des populations n'est pas aussi forte à La Réunion qu'en métropole, ce qui est visible à l'échelle des quartiers de PRUNEL.

En outre, l'histoire de l'urbanisation de l'île a produit une morphologie urbaine qui diffère de la métropole. Ainsi, la manière dont les logements sociaux se sont construits à La Réunion ne suit pas le même schéma urbain qu'en métropole. Dans certaines villes, comme au Port, les logements sociaux sont concentrés dans le centre-ville. Concernant PRUNEL, on observe que les quartiers ne sont pas exclus en périphérie des centres comme certains quartiers de

---

28 Gilles Pinson (2005 ; 2009) travaille notamment sur les projets comme instruments d'action publique, qu'il considère comme des instruments souples. Ceux-ci s'opposent selon lui aux outils de planification caractérisés par une rigidité dans leur mise en œuvre, qui empêcherait leur appropriation par les acteurs.

logements sociaux en métropole.



*Photographie du périmètre de PRUNEL et de sa localisation ( issue de l'annexe à la convention NPNRU de PRUNEL). Sur cette photo, nous observons que le périmètre PRUNEL est caractérisé par une forte proximité au centre-ville de Saint-Denis et au littoral.*

Or l'ANRU, et plus globalement la politique de la ville, ont mis la morphologie urbaine au centre de leur politique, en posant la question du rôle de la forme urbaine dans la genèse des problèmes sociaux (Fol, 2013). En effet, la construction de grands ensembles en périphérie des centres-villes, rendant nécessaire l'utilisation de la voiture pour accéder aux différents services, a été vecteur d'un creusement des inégalités au détriment des habitants de ces territoires. À La Réunion, la situation nous semble différente, et nous observons que les quartiers de PRUNEL ne sont pas exclus du centre-ville et disposent de services bien implantés.

L'exemple de Vauban illustre bien cette caractéristique : proche du centre, les habitants des logements sociaux qui vont être démolis disposent d'un grand supermarché au bas de leur immeuble. Ils sont également à proximité des transports de bus, et d'une école. De plus, la Caisse d'assurance maladie se trouve en face, ainsi qu'une pharmacie. Ce quartier n'est pas excentré, comme nous le rappelle un.e membre de la direction de PRUNEL, à qui les habitants disent « *on est en ville, on a des services urbains* ». L'attractivité du quartier questionne donc la pertinence d'en exclure les populations de logements sociaux. Des enquêté.e.s estiment même que le quartier a une possibilité de gentrification, ce qui pose la question de l'intérêt pour le territoire de la non-reconstruction sur site en termes de mixité.



*Un des immeubles du quartier Vauban concerné par une démolition (Source personnelle, 2020).*

La ségrégation urbaine et sociale, moins marquée à La Réunion et notamment sur le périmètre PRUNEL, remet en cause la pertinence des objectifs de mixité sociale de l'ANRU. Ainsi, le fait que les bailleurs ne puissent pas reconstruire de logements sociaux sur les sites où ils ont été démolis n'est pas nécessairement pertinent pour le territoire selon les acteurs rencontrés. En effet, le règlement du NPNRU interdit aux bailleurs sociaux la reconstruction sur site, c'est à dire qu'après avoir démoli, la reconstitution de l'offre doit se faire en dehors du QPV. Cependant, la population réunionnaise étant touchée par la pauvreté, l'injonction à la mixité sociale semble être en décalage avec les besoins du territoire. D'après la situation des quartiers de PRUNEL par rapport au centre-ville, cette non-reconstruction n'est pas nécessairement pertinente et est même problématique : en effet, la reconstitution de l'offre est prévue dans des quartiers plus éloignés du centre que ceux concernés par les démolitions. Les effets sur les habitants de ces logements ne sont donc pas négligeables : ceux-ci risquent d'être déplacés plus loin du centre-ville de Saint-Denis alors que les objectifs de l'ANRU cherchent notamment à promouvoir une meilleure mobilité et un meilleur accès aux services des ménages défavorisés.

On observe que la différence de sociologie réunionnaise ainsi que la position des quartiers de PRUNEL dans la ville rendent la prérogative de la non-reconstruction sur site problématique pour le territoire et ses habitants. Le développement d'une offre intermédiaire, encouragée par le crédit d'impôt et l'ANRU, semble également déconnecté aux besoins du territoire.

### **Le PNRU : une réussite ?**

Selon Renaud Epstein, la réussite du PNRU clamée par les pouvoirs publics n'en est pas une. Dans son ouvrage *La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'État*, l'auteur expose les raisons pour lesquelles ce succès peut être contesté. Premièrement, il souligne que le rapport de l'ONZUS de 2009 montre la non-réduction de l'écart de richesse entre les ZUS et leur périphérie, qui était pourtant un objectif fixé par le programme. Le cadre de vie des habitants du quartier ainsi que son urbanisme ont été améliorés, mais la mixité sociale et fonctionnelle qui devait s'opérer avec les changements du quartier ne s'est pas vérifiée. Renaud Epstein souligne à ce propos « la formule utilisée en 2012 par Yazid Sabeg, président du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU : "Avec la rénovation urbaine, on refait du ghetto, mais en plus propre" ». Dans un second temps, l'auteur montre que le choix des communes comme porteuses des projets, n'est pas d'une grande pertinence, notamment pour le relogement des habitants. Il souligne que les intercommunalités ayant la responsabilité du PLH (Plan Local de l'Habitat), il aurait été plus judicieux de leur confier les manettes, afin de permettre une meilleure redistribution des ménages défavorisés sur le territoire. Enfin, il explique que la majorité des ménages souhaitent rester dans leur quartier d'origine. Les grandes familles à bas revenus sont ainsi relogées à 50 % dans le quartier et à 15 % dans une autre ZUS, ce qui

contribue à la concentration des ménages les plus pauvres. Christine Lelévrier développe une thèse qui va dans le même sens que celle de Renaud Epstein. Elle montre que les grands travaux menés par l'ANRU font fuir du quartier les ménages les moins défavorisés dont le maintien aurait pourtant dû être une priorité pour construire de la mixité sociale. En outre, malgré la conduite de rénovations urbaines, des émeutes continuent de se produire régulièrement. À La Réunion, l'exemple des Camélias à Saint-Denis est un quartier rénové par le PNRU, mais toujours tiraillé par des tensions sociales - des émeutes ont éclaté en janvier 2020 suite au décès d'un jeune poursuivi par la police. L'incompréhension est grande entre les pouvoirs publics, qui ont largement payé pour l'amélioration du cadre de vie des habitants, et ces derniers qui continuent à manifester leur malaise.

*« Je vais vous parler du quartier de l'ANRU1, les Camélias. Il y a eu une intervention de l'ANRU très lourde dessus. Le quartier moi j'habite à coté, je l'ai vu se transformer, à l'époque je ne travaillais pas là-dedans mais je voyais la transformation. On est passé d'un quartier qui vivait très mal, à un quartier qui est maintenant très ouvert. Il y a même des gens qui aimeraient bien habiter là, la mairie nous en a parlé, parce que le quartier il est bien, vous avez vraiment des équipements supers. Sauf qu'on n'a pas changé la population. A chaque fois qu'il y a la moindre petite étincelle quelque part, que ce soit les gilets jaunes, ou l'autre jour il y a eu un accident avec un jeune qui avait volé une moto et qui s'est pris une bagnole de flic etc., le quartier s'enflamme tout de suite et ça dure plusieurs jours et plusieurs nuits. Donc ça veut dire que le problème n'est pas réglé, c'est un quartier qui vit quand même mal, avec des tensions, il suffit de pas grand-chose pour que ça reparte. C'est pas forcément de l'insécurité. [...] De l'extérieur, ce quartier vous y passez la journée c'est très bien. Mais ça reste un quartier ou il n'y a toujours pas d'emploi. Vous avez des natifs, qui se baladent et qui sont prêts à faire n'importe quoi dès qu'ils en ont l'occasion. Donc on n'a pas résolu grand-chose en fait. Si vous voulez, travailler sur les espaces publics et le logement ça suffit pas forcément. » - Fonctionnaire à la DEAL*

Ainsi, malgré une différence de sociologie marquée et revendiquée par certains enquêtés, la concentration de logements sociaux semble être génératrice de tensions dans ce quartier<sup>29</sup>. Cependant, la question de l'emploi est centrale : afin de résoudre durablement les inégalités et les tensions qu'elles génèrent, il est nécessaire de proposer une action globale sur les quartiers, où le développement économique et de l'emploi doit être central. Dans les quartiers politiques de la ville, l'État propose différents dispositifs afin de favoriser l'embauche, notamment des jeunes. Parmi ceux-ci nous comptons les ZFU<sup>30</sup> ou encore le PaQte.<sup>31</sup> Il serait intéressant d'explorer comment ces dispositifs sont développés et mis en œuvre par les acteurs locaux sur le territoire réunionnais.

29 Certains enquêtés évoquent que le quartier des Camélias, caractérisé par une superficie importante et un taux très fort de logements sociaux, connaît des problématiques particulières, notamment par rapport au quartier Vauban que nous avons présenté.

30 Les ZFU (Zones Franches Urbaines) et les ZRU (Zones de Redynamisation Urbaine) sont des mesures qui visent à l'installation d'entreprises dans les quartiers prioritaires afin de réduire la distance à l'emploi. Ces mesures utilisent des incitations financières permettant aux entreprises d'être exonérées de cotisations sociales.

31 Le PaQte (Pacte Avec les Quartiers pour Toutes les Entreprises) a été mis en place sur la période 2018 - 2021. Ce dispositif permet aux entreprises de s'engager pour l'emploi et la formation dans les quartiers prioritaires à la politique de la ville.

## b. Le développement de l'offre intermédiaire en inadéquation avec les besoins des ménages réunionnais

Si la reconstitution de l'offre locative sociale doit être située en dehors des Quartiers Prioritaires, dans un objectif de mixité sociale, l'État encourage également le développement de l'offre intermédiaire (de type PLS) à travers le crédit d'impôt. En effet, parallèlement à la baisse des montants de LBU, deux dispositions de la loi de finances 2020 prévoient l'élargissement du dispositif de crédit d'impôt et l'augmentation des plafonds de quota de PLS. Ce type de production est encouragé par le gouvernement, car d'une part, à la différence de la LBU, le crédit d'impôt ne représente pas une subvention. Dans un contexte de limitation de dépenses publiques, cette situation renvoie au constat dressé par Jean-Claude Driant d'un « ensemble de glissements en apparence technique, consistent à minimiser progressivement les apports de l'État pour chaque opération financée » (Driant, 2011). D'autre part, dans les communes où le quota de logements sociaux (au sens de la loi SRU) est dépassé, comme c'est le cas à Saint-Denis, l'État cherche à encourager la mixité sociale et la production de logements en PLS correspondant aux classes dites « moyennes » (Le Hervet, 2013).

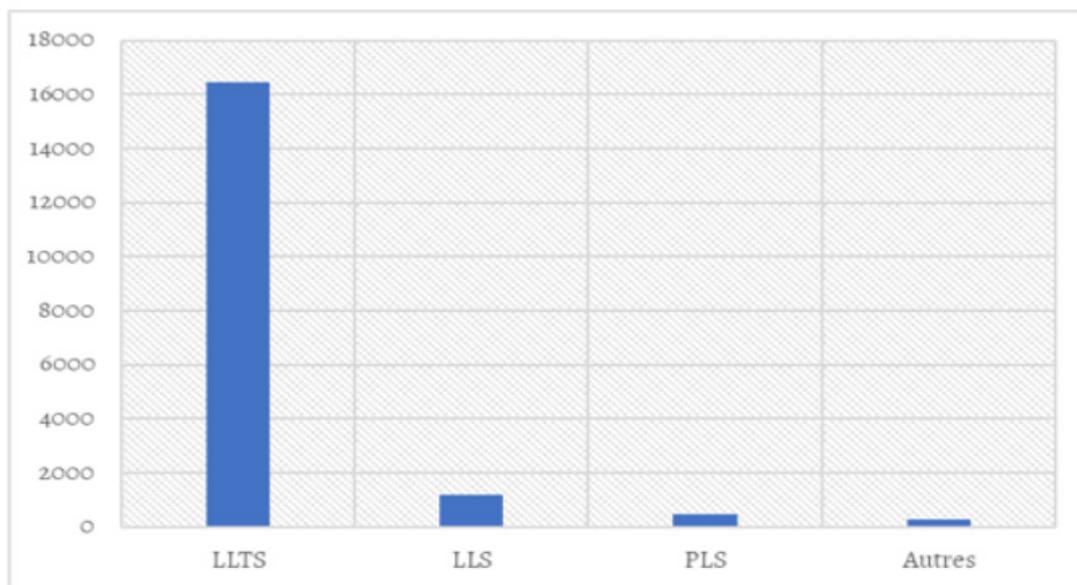
L'augmentation progressive de ce type de logements destinés aux ménages les plus solvables, soulève une interrogation : correspond-elle aux besoins de l'île en matière de logement social ? Il est complexe de définir quels sont les besoins en logement, tant quantitativement que qualitativement. En effet, il faut à la fois prendre en compte la demande, de manière quantitative, mais aussi la nature de ces besoins en eux-mêmes. Selon un.e membre de la DEAL, la programmation actuelle de logement sociaux ne correspond pas à la demande :

*« La clientèle, à La Réunion, elle est en très social [...] On a actuellement 29 000 demandes en logements sociaux. 90 % des demandes correspondent à des demandes de LLTS, 6 %, des LLS et 3 % des PLS. Clairement, les PLS, c'est pas le public des bailleurs sociaux [...] Pourtant, en programmation neuve on peine à faire du LLTS, environ 50 %. On a une programmation de PLS, depuis 2 ans qui est hallucinante, de quasiment 30 % » - Entretien avec un.e fonctionnaire de la DEAL*

En 2018, le système national d'enregistrement comptait 29 577 demandes, dont 20 108 hors mutation (demande de changement de logement social). Comme nous l'indique le graphique ci-après, la demande se situe majoritairement au niveau des logements de type LLTS, avec

plus 16 500 demandes (Ministère du logement et de l'Habitat Durable, 2018). En 2018, sur 2374 logements neufs programmés, 62 % correspondent au type LLTS, 15 % au LLS, financés à travers la LBU tandis que 21 % sont des logements intermédiaires financés en PLS (prêts locatifs sociaux). Bien que ces logements de types intermédiaires occupent une part relativement faible dans le volume total du parc locatif social, ils sont en constante augmentation depuis une dizaine d'années.

**Nombre de demandes par typologies de logement à La Réunion en 2018**



La programmation de logements sociaux apparaît donc en déconnexion avec la demande actuelle. Cela questionne également la stratégie des bailleurs sociaux qui semble consister à se saisir des opportunités de financement que représentent le crédit d'impôt ou encore la défiscalisation, au détriment de la prise en compte des besoins actuels, bien que les produits intermédiaires puissent se justifier par l'appréhension de la demande future et de l'évolution du parcours résidentiel des ménages. Nombre de directeurs généraux d'organismes HLM sont soucieux de leur autonomie stratégique, patrimoniale et foncière. Le crédit d'impôt apparaît être un outil de plus en plus employé pour la construction de logements qui autorisent des loyers plus élevés que les types de logements financés par la LBU<sup>32</sup>. En effet, les modalités de la LBU, relatives aux plafonds de ressources, imposent un public destinataire particulier, plus précaire qu'avec les logements financés à travers le crédit d'impôt. Les bailleurs sociaux, dans un souci d'équilibre financier, vont alors préférer ce mode de financement à la LBU. Les bailleurs sociaux agissent ici en tant qu'agents économiques rationnels car l'équilibre financier est une condition

<sup>32</sup> En 2020, le loyer mensuel maximum à La Réunion est de 5,74 euros/m<sup>2</sup> pour le LLTS, 7,17 euros/m<sup>2</sup> pour le LLS et 10,75 euros/m<sup>2</sup> pour les logements financés en PLS

essentielle pour poursuivre leurs missions à long terme.

Cette diversification, encouragée par l'État dans un objectif de « mixité sociale », est mise en œuvre par les bailleurs sociaux contraints par un objectif de solvabilisation de leur parc. Elle s'inscrit plus largement dans un contexte de baisse constante des subventions de l'État, qui illustre les contradictions dans les logiques de peuplement du parc social réunionnais. En effet, l'État incite de manière indirecte et sous-jacente à se conformer à ses objectifs. Ce constat rejoint la thèse du « gouvernement à distance » développée par Renaud Epstein dans le cas plus précis des opérations de rénovation urbaine et observable également à l'échelle de PRUNEL.

### c. La notion de « gouvernement à distance »

Les collectivités imposent donc aux bailleurs et aux autres parties prenantes l'élaboration d'un projet comprenant assez de démolitions pour qu'il soit validé par les comités d'engagement de l'ANRU. Les bailleurs rencontrés sont en effet contraints par cette politique : lors des réunions de planification, les propositions relatives aux démolitions ne sont souvent pas assez élevées par rapport aux ambitions de l'Agence et doivent donc être revues à la hausse. Selon Renaud Epstein, ces directives de l'ANRU traduisent la recomposition de l'État au sein des gouvernances locales. Nous observons en effet que les directives sont fortes et que les acteurs locaux ne peuvent pas y échapper, au risque de perdre les financements conséquents de l'Agence. Ainsi, un.e cadre de la SEDRE affirme que la politique de l'ANRU en termes de démolition n'est pas adaptée au territoire. Ses rencontres avec un.e fonctionnaire à la DEAL en charge de l'ANRU lui font dire que cette personne « *n'a aucun pouvoir de décision* » vis-à-vis de l'ANRU. Dans le cadre de cette contractualisation, les territoires perdent de leur autonomie.

Ce phénomène est également visible par rapport à la non-reconstruction sur site. Les collectivités, en signant un contrat relatif au NPNRU, se doivent de reconstruire les logements sociaux démolis hors des zones définies comme prioritaires à la politique de la ville. Cette règle est relative à l'objectif de mixité de l'Agence Nationale. Cependant, pour les cas particuliers, est prévu dans le cadre de la convention NPNRU que les collectivités puissent faire la demande d'une dérogation afin de disposer d'une autorisation à reconstruire du logement social sur site. Lorsque nous avons essayé d'en parler aux acteurs rencontrés, beaucoup s'y disent favorables pour les raisons évoquées plus haut. Cependant, aucune procédure n'est à ce jour mise en place : un élu nous a expliqué que cette possibilité était envisagée, mais cela a été affirmé dans un

contexte pré-électoral. Selon cet.te technicien.ne de la mairie de Saint Denis, « *On est plutôt favorable à défendre et à accompagner les bailleurs, mais ça n'est pas très bien perçu par l'ANRU* ». La perspective d'un éventuel ANRU 3 rend complexe l'opposition à la réglementation de l'ANRU, car « *il ne faudrait pas qu'il y ait un blocage de l'agence* ». Cela traduit une utilisation de l'ANRU comme opportunité de financement, que les acteurs ne peuvent pas risquer de supprimer, mais aussi d'une dépendance des territoires vis-à-vis des financements de l'État central, et la notion de « gouvernement à distance » soulignée par Renaud Epstein et présentée dans notre état de l'art. Contraints, les acteurs locaux choisissent alors de s'assurer de la pérennité de ces financements, parfois au détriment de la cohérence des projets menés sur leur territoire :

« La réduction du nombre de sources de financements mobilisables a pesé sur les acteurs locaux, contraints de prendre en compte les exigences de leur bailleur de fonds, lesquelles portaient à la fois sur le contenu des projets (exigence de démolitions massives notamment), sur les modalités de leur pilotage et sur les engagements financiers des partenaires locaux ». Renaud Epstein, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires » in *L'année sociologique*, 2015

Ainsi, nous observons que les règles de l'ANRU pour la conduite des projets sont strictes et peuvent difficilement être contournées. Les engagements pris par les collectivités envers l'ANRU imposent un cadre contraignant pour les acteurs locaux, ce qui met en lumière les limites de la co-construction.

## **2. L'ANRU : l'imposition d'un cadre contraignant pour les acteurs locaux.**

En impliquant différents niveaux de collectivités, les bailleurs, les habitants et des financements centralisés, les projets ANRU affichent des objectifs de co-construction. Cependant, au niveau des territoires, il est parfois difficile de la rendre effective : la démolition imposée aux bailleurs n'est souvent pas souhaitée, et elle impacte les habitants qui se voient imposer des solutions de relogement. Dans ce contexte, la participation citoyenne plébiscitée par l'ANRU est difficile à mettre en œuvre.

## a. Les bailleurs contraints aux démolitions

Dans le cadre de l'ANRU, les bailleurs sociaux réunionnais, dans un contexte de finances serrées et de très forte demande, se voient contraints à démolir une partie de leur parc. Les deux bailleurs concernés par la démolition sur PRUNEL, la SEDRE et la SIDR, ne sont pas enclins à ces démolitions et auraient préféré entreprendre des réhabilitations. Selon un.e cadre de la SEDRE, il aurait été possible de redonner 20 ans de vie à la moitié des logements.

Pour la SIDR, de nouvelles opérations sont difficiles à sortir de terre : « *Il y a des opérations aujourd'hui qu'on ne fait pas, parce que l'équilibre économique n'est pas respecté. C'est fou hein ?* ». Cela est dû aux finances, mais également à la disponibilité du foncier : selon ce membre de la direction de la SIDR, le bailleur n'a parfois pas été en mesure de consommer les subventions du ministère car il ne disposait pas de suffisamment de foncier pour la sortie de nouvelles opérations. Dans ce contexte, la démolition de logements sociaux est vue comme une forte contrainte, dans la mesure où les bailleurs ne peuvent pas reconstruire sur leur site : « *Économiquement c'est un non-sens de démolir* »<sup>33</sup>.

De plus, la reconstitution de l'offre, garantie par l'ANRU, est prélevée sur des opérations déjà programmées : les logements sont démolis, et la reconstitution prévue se fait sur des programmes identifiés. Ainsi, les bailleurs perdent une partie de leur capacité à produire de nouvelles opérations. Cela est problématique dans la mesure où la demande est très forte, et en augmentation en vue des projections démographiques. Aussi, les besoins en construction de logements sociaux est estimée à 8 000 logements par an selon un dossier de l'INSEE (2018). Ces chiffres étant difficilement atteignables, les bailleurs cherchent à garder un rythme de construction de 3 500 logements sociaux par an<sup>34</sup>.

Malgré la prise en charge des frais de démolition et de reconstitution de l'offre, certains frais ne sont pas subventionnés : les délais de démolition et de reconstruction induisent des pertes de loyers pour les bailleurs, ce qui renforce leur sentiment d'être contraints par les programmes

33 Issu d'un entretien avec un membre de la direction de la SIDR

34 Les PLH mettent en lumière les besoins en logements sociaux sur les territoires. D'après le Livre Blanc du Logement Social à La Réunion produit par l'ARMOS-oi, les bailleurs sociaux réunionnais se sont engagés à construire de 3000 à 4000 constructions par an pour répondre à ces besoins.

ANRU.

Cependant, la plupart des acteurs de ces deux bailleurs sociaux admettent avoir pris du retard sur les réhabilitations, ce qui les contraint aujourd'hui à devoir démolir. Lors du protocole de préfiguration, plusieurs scénarii ont été envisagés, entre réhabilitations et démolitions, notamment pour le groupe Vauban. Finalement, en raison des niveaux d'amiante dans les bâtiments, la démolition a été privilégiée. Selon ce.tte cadre de la SIDR, « *c'était la solution la plus simple* », et il n'y a pas de regrets à avoir. Pourtant, selon ce membre de la direction de la SIDR, le groupe ne souhaitait pas démolir mais il est « *un outil de la politique communale* » : cette expression renvoie à une relation contraignante entre bailleurs et collectivités, ces dernières étant elles-mêmes contraintes par le gouvernement central.

Un.e technicien.ne de la mairie de Saint-Denis résume bien ces différents enjeux :

*« Ils savent aussi dans quel schéma douloureux ils se mettent en intégrant et en souscrivant à une opération de renouvellement urbain. Après c'est leur job. Quand on a un patrimoine, il faut s'en occuper, et quand il rentre dans un périmètre de renouvellement urbain, le bailleur a la chance et l'opportunité de bénéficier d'un accompagnement qui est tout autre de ce qu'on pourrait faire dans un cadre classique de financement LBU »*

Les bailleurs sont donc contraints à la démolition, dans un contexte où ils ne peuvent pas reconstituer l'offre sur site. Selon eux, cette prérogative n'est pas adaptée au territoire réunionnais. De plus, la démolition d'habitations pose des problèmes quant aux populations qui y résident et qui s'opposent à ces programmes.

## **b. Des habitants en opposition aux démolitions**

La démolition de logements sociaux et le relogement des habitants est un sujet problématique au sein de tous les projets ANRU. Si les ménages étaient globalement satisfaits de leur relogement lors du PNRU, cela dépend fortement du contexte territorial. Pour reprendre l'exemple de Vauban, la question des liens de solidarité et de la proximité aux services se pose : des personnes âgées vivant ici depuis des années risquent de perdre ces liens précieux à leur quotidien. Les comités de relogement inter-bailleurs cherchent alors à préserver ces liens lors des relogements, mais sont contraints par la faible disponibilité de l'offre.

*« Normalement il y a une part de concertation dans l'ANRU. Sauf que tu peux concerter quand tu fais de la réhabilitation, du neuf éventuellement. Mais pour démolir, qu'est-ce que tu vas leur poser comme question ? Si tu leur pose la question comme ce qu'on a fait sur l'ANRU 1 aux Camélias, 90 % c'était non. Donc on s'est retrouvés comme des cons à avoir un avis complètement négatif de la population. Là on n'a pas demandé l'avis, c'est une politique globale de la ville en premier, de l'État et du bailleur. On va démolir. Ce qu'on négocie avec eux c'est dans quelles conditions ils sont relogés, où est-ce qu'ils veulent aller. »- Entretien avec un.e cadre de la SIDR*

Comme nous le montre cette citation, le processus concertatif comprend des limites quand il s'agit de démolitions, où l'avis des habitants n'est pas demandé. De plus, certains bailleurs rencontrent de la résistance quant aux démolitions, notamment due à l'histoire du logement social : selon un.e cadre de la SEDRE, les démolitions se justifient en métropole, mais à La Réunion les zones de logements sociaux ne sont pas « *délirantes* », c'est une population locale qui a été logée dans des logements sociaux dans le cadre d'opérations de résorption de l'habitat insalubre, ce qui avait été une expérience difficile. Les locataires revendiquent alors ces espaces comme « leurs terres », et s'affichent contre ces démolitions forcées, dans un cadre où ils ne vont pas pouvoir être relogés sur place.

Pour les autres éléments du projet, nous pouvons également nous demander de quelle manière il est possible d'impliquer les habitants sur le renouvellement de leur quartier dans un contexte où une partie d'entre eux va être relogée dans un autre quartier, voire une autre ville de l'Île :

*« Ça dure des années pour reloger tout le monde et pour la démolition, ça va peut-être durer 5 ans, et pendant 5 ans les gens ils sont là, ils sont sur le terrain. C'est hyper douloureux. Bien sûr il y a le projet de rénovation urbaine qui est là pour améliorer le quartier mais il faut se dire que par exemple sur le quartier Patates à Durand, les gens qui vont profiter de ce renouvellement urbain, ça ne va pas être directement ceux qui sont dans ces logements. Ils s'en foutent. »- Entretien avec un.e chargé.e de mission à la mairie de Saint Denis*

Cet extrait d'entretien illustre les limites auxquelles l'implication des citoyens est confrontée dans le cadre de projets de rénovation lourds comme le NPNRU qui impliquent des démolitions de logements.

Ces différents exemples nous montrent les limites de la co-construction avec les habitants dans le cadre de démolitions. L'ANRU impose aux collectivités de créer des conseils citoyens afin de mener au mieux la concertation, cependant, le cadre contraignant de l'ANRU limite leur action.

### **c. La participation des citoyens mise à mal par des directives fortes de l'ANRU**

Ainsi, on observe que la participation des habitants est rendue complexe par les nombreuses démolitions prévues par les programmes ANRU. Cette tendance est exacerbée à travers le conseil citoyen de PRUNEL. En effet, l'ANRU rend nécessaire la création de conseils citoyens permettant de mieux prendre en compte l'avis des habitants au sein des projets. Ceux-ci permettent de mettre en place une concertation et de les intégrer au processus de décision, comme nous l'avons vu. C'est un outil imposé mais qui ne dispose pas de financements propres en dehors des formations proposées par l'École du Renouveau Urbain : les collectivités ne peuvent pas investir dans des instances effectives de concertation, ce qui pose certaines problématiques.

Lorsque nous avons rencontré le conseil citoyen, leurs retours sur la participation à la construction de PRUNEL ont mis en lumière les limites de la concertation, en affirmant qu'ils ont « *du mal à trouver leur place* ». Les membres trouvent que leur part dans la décision porte sur des « *sujets secondaires* » et non sur le cœur du projet - notamment les démolitions de logements sociaux -, ce qui amène une certaine frustration. Comme nous le dit une des membres du conseil citoyen, « *des fois ils espèrent un peu qu'on ne soit pas là* » : les réunions sont annoncées la veille ou décalées à la dernière minute, les dossiers disparaissent, la charte de co-construction a été envoyée la veille de la signature... Lors de notre rencontre, les personnes présentes nous ont énoncé divers exemples contribuant à leur sentiment de déception sur la participation citoyenne, ce qui les amène aujourd'hui à reconsidérer leur participation au sein du conseil citoyen : afin de mener des actions pour leur quartier, il serait peut-être plus effectif de « *se monter en asso* ». Un des exemples les plus flagrants est le fait de ne pas avoir été invité à la restitution d'un projet pour les enfants après avoir participé à la concertation, ce qui amène à se demander si les acteurs disposent de bons outils pour mettre en œuvre une co-construction effective.

Certains enquêtés estiment qu'il existe un déficit, notamment de communication, dans la

gestion de l'outil du conseil citoyen. Selon le directeur.rice de PRUNEL, l'État a imposé la création de conseils citoyens sans « *s'en occuper* », ce qui résulte en une méconnaissance de leur rôle par l'équipe de PRUNEL, et par le conseil citoyen lui-même. Les formations organisées à l'École du Renouvellement Urbain font surgir chez les membres des revendications, notamment concernant les démolitions du logement social ; cependant, ces décisions dépendent des territoires, et ne peuvent pas être généralisées.

*« Comment vous voulez inciter la population à regarder un Powerpoint où on met des lois, où on met des dates, où on met un planning... Il n'y a pas plus moche qu'un planning où on met jusqu'en 2028... L'habitant il est là il regarde. Mais faites-le rêver l'habitant si vous voulez concerter ! »*

Entretien avec un.e chargé.e de mission à la Mairie de Saint-Denis

Selon cet.te enquêté.e, la concertation citoyenne n'est pas effective, notamment à cause du langage « trop technocrate » employé par les porteurs de projets, qui freine la compréhension et donc l'investissement des citoyens. Il faudrait alors repenser cet outil.

De plus, l'outil du conseil citoyen n'est pas toujours utilisé dans son objectif principal : « *la moitié du temps c'est le bureau des pleurs* »<sup>35</sup>. En effet, le lien entre les bailleurs et les habitants est parfois tellement détérioré, que les réunions PRUNEL sont le lieu de revendications des habitants auprès des bailleurs, ce qui résulte en des réunions peu centrées sur l'objectif principal.

Une autre problématique autour de la mise en place d'un conseil citoyen est celle de sa représentativité : le conseil citoyen doit défendre l'intérêt général des habitants, mais, selon les acteurs institutionnels que nous avons rencontrés, les conseils citoyens ne sont pas toujours représentatifs et leur légitimité est donc questionnée. En effet, au sein des conseils citoyens et de quartiers sur l'Île, de nombreux membres font partie d'associations et profitent de cet outil pour défendre les intérêts de leur structure.

Ainsi, nous observons que les objectifs de co-construction mis en avant par l'ANRU sont parfois difficiles à atteindre, notamment car les acteurs locaux sont contraints par le règlement de l'Agence. Les nombreuses démolitions imposées au sein des programmes mettent à mal la coopération horizontale nécessaire au bon déroulement de ces projets.

Le territoire réunionnais est différent du territoire métropolitain. Les enjeux territoriaux locaux

---

35 Issu d'un entretien avec un.e chargé.e de mission à la mairie de Saint-Denis

ne sont alors pas les mêmes : la ségrégation socio-spatiale ne suit pas les mêmes logiques et les objectifs de mixité sociale de l'ANRU semblent moins pertinents. En outre, le développement d'une offre intermédiaire peu adaptée aux besoins locaux traduit des logiques économiques de la part des acteurs, parfois peu cohérentes pour les besoins de la population. Ces différents éléments mobilisent alors la notion du pilotage des territoire, à distance, par l'État central. Ainsi, les prérogatives de l'ANRU mettent à mal les objectifs de gouvernance horizontale : en effet, l'injonction aux démolitions impose un cadre contraignant aux acteurs et détériore la logique de coopération.

Nous observons que les programmes de rénovation urbaine de l'ANRU, s'ils offrent une source de financement conséquente pour les territoires et engendrent une coopération horizontale, sont des instruments rigides pour les acteurs locaux. Cela pose des problématiques pour le territoire réunionnais et au sein de la coopération des acteurs. Nous nous intéressons maintenant à un instrument plus souple dans son usage, l'abattement de TFPB, qui permet une meilleure appropriation par les acteurs, en se demandant si celui-ci offre la possibilité d'une action publique plus cohérente pour le territoire.

## **B. L'abattement de TFPB : un outil souple induisant d'importantes dérives dans son usage**

Les bailleurs sont partie prenante du contrat de ville, à travers l'abattement de TFPB. Ceux-ci financent des actions dans les quartiers prioritaires de la ville. Afin de les mettre en place, les bailleurs font appel aux associations présentes sur le territoire. Une partie de ce tissu associatif révèle des usages ambigus de ces financements, issus des rapports clientélares générés par les élus locaux. Ces derniers participent à une captation des ressources publiques afin de les redistribuer localement tout en exerçant une mainmise sur les acteurs du terrain. Cet instrument d'action publique s'avère donc très différent de l'ANRU : l'exonération de TFPB est un instrument souple, qui ne possède pas ou peu de régulation sur le territoire réunionnais et autorise facilement les dérives. Cet outil centralisé s'avère donc inadapté au territoire dans le sens où il participe à des logiques clientélares déjà fortement ancrées dans les pratiques des élus locaux. L'institutionnalisation de cet outil, à l'inverse de l'ANRU, est limitée. Cela est causé par une appropriation biaisée par les acteurs locaux d'un instrument de politique publique qui n'est pas toujours adapté au territoire (Halpern, Le Galès, 2011). Les objectifs de ce levier financier ne sont donc pas toujours atteints : l'action sociale n'est pas optimale, malgré l'importance des fonds accordés. Cependant, un service de l'administration communale met en place un système de rationalisation de la distribution de ces aides, en proposant une régulation des mécanismes financiers auxquels appartient l'abattement de TFPB.

### **1. La constitution du tissu associatif réunionnais liée à des opportunités financières**

Les acteurs du logement social font appel aux associations afin d'intervenir sur le terrain selon les besoins des habitants. Ces associations ont un rôle d'interface entre les habitants, les acteurs institutionnels et les bailleurs, et réalisent des actions financées par le contrat de ville et l'abattement de TFPB. Cependant, certaines associations ne relèvent pas les missions attribuées. D'une part, cela peut s'expliquer par des difficultés administratives quant à la gestion des structures associatives. D'autre part, l'existence de rapports clientélares préexistants à la mise en place de la TFPB induit la présence d'associations « d'insertion » (Roinsard, 2007) qui n'ont en réalité pas les compétences requises mais permettent simplement de générer de l'emploi. Les élus complexifient l'usage de cet outil financier de la TFPB : ils utilisent ces fonds

afin de renforcer les liens clientélares qu'ils possèdent avec les habitants et les associations, souvent au détriment de l'action sociale.

### a. Le tissu associatif historiquement relié aux financements centralisés

Le tissu associatif nécessite des financements extérieurs pour fonctionner et répondre à un besoin du territoire. À La Réunion, les mesures de financement destinées à favoriser l'emploi, ou à renforcer l'action sociale dans les quartiers défavorisés par le biais de l'abattement de la TFPB, ont des conséquences sur le tissu associatif. Ce dernier se développe particulièrement dès lors que de nouveaux financements apparaissent. Ce sont les élus qui, au travers du clientélisme, ont favorisé la création d'un tissu associatif dans leurs intérêts propres. Nous étudions dans cette partie la création des associations à partir des années 1990.

Le paysage associatif réunionnais a été profondément influencé par la politique des emplois aidés menée dans les années 1990 à La Réunion (Roinsard, 2004). Les émeutes du Chaudron en 1991 et la médiatisation de ces événements accélèrent la mise en place de mesures pour favoriser l'emploi. Cela s'est fait par le biais d'une politique d'emplois aidés sur l'île : un contrat aidé est un « contrat dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, d'aides à la formation » (INSEE, 2019). Ces emplois ont particulièrement été favorisés dans le domaine de l'économie sociale et solidaire (Roinsard, 2004), et sont proposés par les différents acteurs institutionnels présents sur le territoire réunionnais : l'État propose des « emplois-jeunes », la Région des « emplois-verts » et le Département des « CES proximité » (Roinsard, 2004). Cet ensemble de mesures corrobore avec la création de multiples associations : il existe donc un lien conjoncturel entre ces financements d'emplois aidés, et l'émergence de ces nouvelles associations. Certaines de ces associations permettent alors de capter des financements, tout en générant de l'emploi. Une personne travaillant comme éducateur.rice de rue souligne que le tissu associatif reste intrinsèquement relié à la politique :

*« C'est une histoire pleine de politique hein les associations à La Réunion » - Entretien avec un.e membre d'une association à La Réunion*

Cet acteur met en avant le fait que son association a été créée dans les années 1990 dans le

cadre de ce boom associatif. Un constat numérique a été réalisé et permet de confirmer l'essor associatif à cette époque : « Un seul chiffre à lui seul permet de prendre la mesure du rôle croissant joué par les associations à La Réunion : de 1997 à 2000, le nombre d'établissements relevant de l'économie sociale et solidaire a augmenté de 65 %, croissance que l'on doit essentiellement à celle du nombre d'associations qui est sur la même période de 69 %. Le secteur associatif passe alors de 1 800 à environ 3 000 structures » (ESOI, GB2, Rivière, 2000 in Roinsard, 2004). L'outil des emplois aidés permet donc de développer l'emploi dans des secteurs différents que ce soit dans le cadre de la politique de la ville ou de l'action sociale, du moment qu'il existe un lien avec l'économie sociale et solidaire. Au-delà d'un impact économique, Nicolas Roinsard résume parfaitement la place qu'a pu prendre les associations dans le paysage institutionnel réunionnais :

« L'association est devenue un interlocuteur institutionnel majeur avec les mairies et les antennes d'insertion dans la distribution des contrats aidés, ce qui peut être interprété comme une conquête de pouvoir dans une relation de rapports de force avec les instances politiques et administratives. » Roinsard, 2004

Les associations s'imposent comme des intervenants puissants sur le territoire, et s'ajoutent à l'échelle de gouvernance réunionnaise déjà complexe. Ces structures s'avèrent être un moyen d'employer de manière rapide des personnes dans le besoin. Cela participe aussi à une logique électorale en assurant des voix à un candidat : l'attribution d'un emploi permet de fidéliser un électeur.

L'exonération de la TFPB est un autre exemple d'opportunité financière qui a renforcé le tissu associatif sur l'Ile. Il a permis le développement de certaines associations dans le domaine de l'action sociale. Les bailleurs travaillent avec le tissu existant, et plusieurs associations observent une sollicitation plus importante qu'auparavant. Certaines associations ont été créées de toute pièce pour répondre à cette demande, comme en témoigne l'association Tremplin pour l'Insertion. D'autres associations ont largement augmenté leurs effectifs. Cette adaptabilité du tissu associatif illustre une importante disponibilité en matière de main d'œuvre. Cependant, d'un autre côté, une partie des personnes embauchées n'est pas suffisamment formée et cela pose problème dans la gestion même de cette association, et réduit l'efficacité des actions réalisées :

*« Et en 2016 suite à la loi de finance, ils ont voulu grossir, mais l'association a grossi trop vite on est passé de 7 salariés à 40 salariés ! Donc ça fait un bond exponentiel, ouais ça a grossi trop vite, ouais donc 40 employés, 30 recrutements sur tout le Département, des jeunes, qui, forcément comme moi connaissent pas le travail de rue, donc on a été obligé de s'adapter au travail de rue. On n'a pas cette formation qui permet d'aller vers les gens tout ça. » - Entretien avec un.e membre d'une association à Saint-Denis.*

L'opportunité financière implique une embauche rapide, sans pour autant recruter les personnes les plus adaptées aux emplois proposés. De plus, la formation nécessaire des membres de ces associations s'avère souvent insuffisante. Les élus influencent donc largement la création d'associations en attribuant des emplois aidés, et contribuent à générer un tissu associatif qui ne répond pas nécessairement aux besoins du territoire.

L'association devient donc une échelle de gouvernance à part entière, indispensable sur le territoire. Elle complexifie les rapports de force entre les acteurs initialement présents. La rapidité avec laquelle les acteurs réunionnais se sont saisis de cette opportunité souligne à la fois la mobilisation des élus et des associations autour de ces financements, mais pose aussi la question de l'efficacité de ces politiques publiques. En effet, les emplois bénéficient aux personnes au chômage, qui ont désormais accès à un travail associatif, tout en étant distribués de manière intéressée par les élus locaux. En outre, certaines de ces personnes ne sont pas toutes suffisamment formées ce qui pose des problèmes d'efficacité au sein des structures. La capacité des acteurs à répondre aux enjeux des territoires est donc visible selon le type d'associations créées.

## **b. Un tissu associatif riche mais affaibli par des structures administratives déficientes**

Le tissu associatif à la Réunion est abondant et diversifié mais parfois affaibli par des difficultés administratives rencontrées par les gestionnaires de ces structures. Souvent issues d'opportunités financières à laquelle appartient la TFPB, beaucoup d'associations s'avèrent fragiles. Il est intéressant de dresser une typologie de ces associations afin de comprendre la diversité des structures associatives, et dans quelle mesure certaines d'entre elles ne remplissent pas les missions d'action sociale qui leur sont attribuées.

D'abord, de nombreuses petites associations sont présentes sur le territoire, mais beaucoup d'entre elles ont des difficultés à se structurer. L'enjeu de la gestion administrative est un écueil souligné par les enquêtés. Ces associations peuvent être qualifiées « d'associations d'insertion » (Roinsard, 2004). Elles résultent d'une initiative familiale, d'un besoin du territoire ou d'un besoin politique. Or, La Réunion est marquée par un fort taux de chômage : une partie des responsables de ces petites associations est sans emploi et prend le temps de s'investir bénévolement dans ce monde associatif. Cependant, cette situation de précarité peut entraîner des risques de détournement des fonds attribués à ladite association :

*« Leurs problèmes sociaux prennent le dessus sur leur activité bénévole au sein de l'association. Et des fois lorsque l'on verse 3 000 - 4 000 euros à l'association, ça disparaît ». - Entretien avec un.e chargé.e de mission à la mairie de Saint-Denis*

Le risque est important lorsque l'on attribue des fonds à des personnes qui ont du mal à retrouver du travail, et sont dans une situation de précarité. Bien que ces petites associations aient une forte capacité à se mobiliser et possèdent de nombreux savoir-faire, l'usage des financements n'est pas toujours très clair, et entraîne un manque de visibilité des actions menées. Ces associations ont tendance à chercher des subventions bien qu'elles n'aient pas toujours les compétences requises :

*« Il y a des associations qui sont à la course aux subventions, mais dans le mauvais sens » - Entretien avec un.e agent.e de la préfecture à La Réunion*

La volonté de capter les financements proposés en matière d'action sociale dans les quartiers est donc présente, mais peut faire l'objet d'un intérêt personnel dépassant l'intérêt général au détriment de la gestion urbaine de proximité, et plus largement de l'action sociale initialement prévue. Plus largement, ces associations d'insertion sont issues de la politique d'emplois aidés et génèrent donc des emplois à des individus qui entraînent des comportements d'opportunisme et ne réalisent pas vraiment d'actions en faveur du territoire.



*Local d'une association réunionnaise présente sur PRUNEL (Source personnelle, 2020)*

Afin de pallier les difficultés rencontrées par les petites structures qui auraient du mal à se structurer, l'émergence de plusieurs associations « quasi-professionnelles » est notable dans le tissu associatif. Ces acteurs proposent un accompagnement des autres associations, et s'inscrivent comme des relais fiables sur le territoire pour les pouvoirs publics (Le Naour, 2005). Cette professionnalisation des associations permet un travail de bonne intelligence entre les acteurs municipaux et les associations ayant des savoir-faire adaptés aux territoires. Ce phénomène résulte de la reconnaissance par les pouvoirs publics d'un nouvel échelon de participation, où les associations passent d'un rôle de contestation à un rôle de négociation (Nez, 2013).

Ces associations se placent comme des tiers neutres, et sont souvent composés d'animateurs de développement local. Ceux-ci cherchent à voir réussir les initiatives locales, et favorisent l'accès aux subventions si l'organisation administrative de la petite association est suffisante, c'est l'une des missions de l'association *Tremplin pour l'Insertion*<sup>36</sup>.

36 Cf. encadré partie II.C.1.b

Par exemple, l'association *Citoyens en action* permet d'accompagner les conseils citoyens à réaliser leurs missions. Sans être une association, le conseil citoyen possède cependant une voix concernant les décisions prises sur les quartiers ANRU sur lesquels ils sont désignés et leur structure nécessite un suivi afin d'agir au mieux dans l'intérêt de leur quartier, malgré les limites que nous avons exposées plus haut. *Citoyens en action* a pour but de donner les pouvoirs d'agir aux conseils citoyens, tout en mettant en œuvre l'esprit de la loi. L'objectif final de ces structures est d'assurer que les petites associations répondent bien à l'intérêt général des populations du quartier. Elles sont partie prenante du suivi des projets réalisés par les associations, et témoignent d'une régulation entre pairs des actions sur le terrain, tout en satisfaisant les acteurs du contrat de ville.

Cependant, ces associations se retrouvent dans un équilibre complexe à tenir : elles sont tiraillées entre leur position indépendante des pouvoirs publics en raison de leur statut associatif, mais elles reçoivent des subventions du contrat de ville. Il est difficile de maintenir une neutralité car les habitants et les bailleurs dénoncent une prise de partie en raison de ces financements. Par exemple, l'association *Tremplin pour l'insertion* aide les habitants à écrire des lettres aux bailleurs à propos du relogement. Or, les bailleurs accusent l'association d'orienter les propos des habitants. Des conflits d'intérêt peuvent donc surgir, ce qui souligne le rôle stratégique de ces associations. De plus, le fait que ces structures soient « quasi-professionnelles » questionne plus largement la force de ces acteurs sur le territoire, car en générant de l'emploi (François, 2015), en maîtrisant les besoins territoriaux et en régulant les usages des financements, elles se rendent indispensables, et s'intègrent pleinement à l'action publique (Le Naour, 2005). Elles contribuent donc à faire évoluer le paysage associatif tout en tirant un intérêt propre à développer une structure sur le terrain.

À cela s'ajoute le fait qu'il existe peu d'associations de locataires à Saint-Denis. Les enquêtés travaillant en organisme HLM perçoivent cette absence comme un manque d'investissement et d'intérêt des habitants. Cette absence induit une faible visibilité des besoins des habitants, et les bailleurs déplorent une difficulté à avoir une représentativité de leurs habitants.

Enfin, la dernière catégorie comprend les associations de grande taille. Ces dernières récupèrent des fonds importants, mais l'usage qu'elles en font est lui aussi parfois flou, relié à des intérêts politiques.

« On avait de grosses associations qui avaient des accointances politiques aussi, donc ça veut dire que dans la TFPB, c'est à moitié la mairie, à moitié l'État... à un moment donné, y'a des gens qui ont bénéficié de subventions sans vraiment avoir un projet défini au maximum » - Entretien avec un.e agent.e de la préfecture de La Réunion

Ce sont des associations qui se sont développées sur le territoire de manière importante, suite à un besoin précis, et qui ont su se faire reconnaître dans le milieu associatif. Ces structures sont généralement spécialisées sur des grandes thématiques, qui permettent de capter les financements, comme la médiation ou la prévention dans les quartiers, ou encore autour du sport ou de la culture. Par exemple, un.e agent.e de la mairie déplore un manque de lisibilité quant à certaines activités réalisées par les grosses associations :

*« Aujourd'hui, on ne sait plus qui fait quoi, la gestion n'est plus saine. Il y a trois ou quatre grosses associations comme ça à Saint-Denis, où on questionne un peu le but final de ces associations ».*

- Entretien avec un.e technicien.ne de la mairie de Saint-Denis

Ce sont donc des associations qui ont eu un rôle important par le passé, mais qui aujourd'hui ont du mal à justifier leurs actions et témoignent d'un usage détourné de certains fonds. Certaines de ces associations ont même fait l'objet d'un démantèlement judiciaire en raison d'une mauvaise gestion de leurs structures. C'est par exemple le cas de l'association *Insertion à La Réunion*. Cette association comportait 1 500 employés, majoritairement basé sur des contrats aidés CIVS (contrat d'insertion à la vie sociale). Le tribunal de grande instance de la ville de Saint-Denis a annoncé la liquidation judiciaire de l'association le 27 novembre 2009. Plusieurs acteurs nous ont présenté cette association comme un exemple de l'échec de la politique des emplois aidés, et qui n'assurent pas un développement de l'action sociale à la hauteur des attentes. La confiance que la mairie pouvait accorder à ces grandes structures n'est donc plus de mise aujourd'hui, et ces associations ne jouent plus leur rôle initial.

Le tissu associatif réunionnais est donc abondant, et recouvre des thématiques variées, ainsi que des formes associatives diverses, mais certaines subventions attribuées sont détournées au service d'intérêts individuels. La conjoncture économique des emplois aidés et de l'abattement de TFPB a influencé la création des associations, qui ont capté ces opportunités financières. Cela induit une mutation de ce tissu avec une montée en puissance des associations quasi-

professionnelles, et la remise en question des anciennes grandes associations qui sont de moins en moins adaptées au territoire. En outre, ces associations restent l'interface entre les acteurs du logement social et les habitants, et endossent un rôle majeur dans les quartiers, malgré l'usage trouble de certains de leurs financements. L'exonération de TFPB est donc un instrument souple qui révèle un usage biaisé le détournant de sa mission initiale de répondre aux besoins du territoire en matière d'action sociale.

## **2. L'achat de la paix sociale par les élus et les bailleurs entretenant des logiques clientélares**

La proximité entre les élus et les associations révélée dans la partie précédente témoigne de rapports clientélares anciens entre ces acteurs réunionnais. L'enjeu est de comprendre la place que prend l'exonération de TFPB dans ces relations ambiguës. En raison de la souplesse de son fonctionnement et de son appropriation par les élus locaux, l'abattement de TFPB participe à ces logiques clientélares entre d'une part les élus locaux et les bailleurs, et d'autre part la société civile. Les relations clientélares sont définies par « un rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté, qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre deux personnes, le patron et le client, qui contrôlent des ressources inégales [...]. Il s'agit d'une relation bilatérale, particulariste et diffuse [...] ; d'une relation de réciprocité [...] qui suppose un échange mutuellement bénéfique [...] entre partenaires inégaux » (Médard, 1976.) Dans le cadre du contrat de ville, cela revient à attribuer l'abattement de TFPB à des associations qui ne sont pas les plus compétentes par les élus dans des intérêts électoraux. Le clientélisme n'est pas généré par l'abattement de TFPB : il découle de l'héritage colonial de cette île (Roinsard, 2014), mais aussi de d'intérêts électoraux que peuvent avoir les élus, se plaçant en « notables » sur leur territoire (Worms, 1966). Pour leur part, les bailleurs sociaux, bien qu'ils cherchent à s'éloigner de ces logiques, restent en prise avec ce système clientélaire. Les acteurs locaux cherchent donc à tirer profit d'un outil centralisé, dans des intérêts personnels et électoraux. À l'inverse, une partie de la société civile, et plus particulièrement les associations, jouent le jeu de certains élus, en entretenant ce rapport ambigu, et en profitant des opportunités de financement pour générer de l'emploi. Cependant, un service de la mairie cherche à limiter cet usage détourné des fonds, afin d'assurer une offre associative cohérente sur le territoire.

## a- Un clientélisme lié au passé colonial de l'île

Le rapprochement entre les élus et les associations est intrinsèquement lié à l'histoire coloniale de l'île. En effet, il existe un poids de l'héritage colonial dans l'approche de la pauvreté et de la structuration des classes actuelle à La Réunion (Roinsard, 2014). L'île a été une colonie de plantation, où régnait une division socio-raciale du travail : les grands propriétaires blancs exploitaient la force de travail des esclaves puis de leur descendance, et ce même après l'abolition de l'esclavage (Roinsard 2014). Ce rapport dominant/dominé a généré un lien de dépendance profond et intériorisé par ces deux groupes sociaux :

« À La Réunion, où l'on attend plus aisément un bienfait qu'un droit, l'inégalité (...) est moins vécue comme une tare sociologique, comme une agression, que comme le fondement d'un courant descendant où le défavorisé espère du puissant l'octroi d'un bienfait, qui exprime la solidarité de l'un et de l'autre dans l'organisation sociale » (Benoist 1984 : 229).

Un lien de tutelle résulte de cette domination par des notables blancs, et s'est perpétué dans la société réunionnaise malgré une certaine volonté métropolitaine de résorber les inégalités sociales sur l'île. Suite à la loi de départementalisation imposant une égalité entre les populations, ce lien de dépendance a muté envers les dispositifs d'assistance publique, en passant d'une « société de plantation » à une « société de transferts » (Roinsard, 2014).

En outre, les « sans-terre » dépendaient hier des grands propriétaires terriens. Les « sans-travail » dépendent aujourd'hui de l'État-Providence et de ses relais locaux, en particulier les élus, qui ont à charge la distribution des emplois aidés et autres aides ponctuelles qui participent au maintien « d'une paix sociale fragile mais effective » (Roinsard, 2014). L'existence de relations ambiguës entre les associations et les politiques locaux dépasse la mainmise traditionnelle de l'élus sur une association dans le but d'avoir son soutien pour les élections (Tafani, 2005). Ce lien est plus profond, entretenu par l'histoire coloniale de l'île, et il est encore largement prégnant dans tous les rapports entre les acteurs réunionnais aujourd'hui. La gestion territorialisée des enjeux de l'emploi par les élus locaux touche le tissu associatif, car ce dernier devient l'occasion de générer des emplois par le système des contrats aidés (Roinsard, 2007).

Ces relations clientélares actuelles se traduisent par la distribution orientée des aides à la disposition des élus locaux. D'une part, les élus profitent de leur position afin de distribuer des emplois aidés, et développent une culture de l'assistanat auprès des jeunes pour renforcer le lien de dépendance qui existe : ces derniers préfèrent appeler le maire plutôt que d'aller à Pôle Emploi pour trouver du travail selon un.e membre d'une association à Saint-Denis.

D'autre part, le choix dans l'attribution des subventions aux associations se fait parfois selon le bord politique de l'association. Les associations sont financièrement dépendantes des politiques, et certains acteurs parlent « d'associations extra-municipales », illustrant le fait que les associations deviennent le bras armé des élus sur les territoires selon un.e membre d'une association. Cependant, il est intéressant de souligner que cette dépendance est aussi entretenue par les associations elles-mêmes qui jouent le jeu des élus afin de capter les financements de l'abattement de TFPB :

*« Les gens se plaignent de l'aspect politisé des subventions mais ils en profitent. Les associations elles cautionnent ce genre de choses, c'est elles qui ont le numéro de l' élu, nous parfois même pas, on a accès aussi simplement à l' élu que les associations »* - Entretien avec un.e chargé.e de mission à la mairie de Saint-Denis.

Ce lien d'interdépendance est donc profondément ancré dans les pratiques associatives, et se distingue du clientélisme classique qui peut exister en métropole, ce qui est mis en avant par plusieurs acteurs :

*« Y'a du clientélisme certainement et puis c'est une question un peu culturelle aussi, pas forcément évidente avec pas le même rapport à la propriété privée, ça s'explique par d'autres relations qu'uniquement « le clientélisme classique » à cela s'ajoute une méconnaissance des dispositifs qui existent »* Entretien avec un.e chargé.e de mission du Ministère de l'Outre-mer

Cet extrait d'entretien justifie le clientélisme à la fois par l'aspect culturel lié à l'histoire coloniale, mais souligne aussi une méconnaissance des dispositifs : cela fait référence aux instruments financiers qui sont appropriés, mais parfois insuffisamment par les acteurs, comme le FRAFU. En outre, l'histoire de l'île est l'une des sources de ce clientélisme, mais ce dernier est aussi

entretenu par des logiques classiques mises en œuvre par les élus de proximité, afin d'asseoir leur emprise sur le territoire, et de s'assurer des votes aux élections.

## **b. Un clientélisme entretenu par les notables locaux à des fins électorales**

Les élus locaux possèdent une place particulière à La Réunion, qui correspond à la figure de « notable » (Worms, 1966). Ce notable permet à la fois d'être un relais pour le pouvoir central à l'échelle des territoires. Mais il est aussi une personne proche de la population, car il possède une « représentativité autant morale qu'électorale ». Ces élus tirent profit de ce lien particulier avec les habitants pour s'assurer une base électorale : ce lien de confiance se constitue en une redistribution clientélaire des emplois aidés, ou par exemple de financement pour les associations. À l'inverse, les populations entretiennent elles aussi ces rapports clientélares, en réclamant des comptes aux élus, comme peut le montrer la distribution d'emplois aidés (Roinsard, 2007). Les élus s'approprient les politiques publiques nationales, et cherchent à tirer profit de celles-ci, bien qu'ils n'en maîtrisent pas l'élaboration. Le clientélisme se révèle alors comme un moyen de faciliter le fonctionnement des institutions à l'échelle locale.

Ces logiques clientélares sont d'autant plus visibles en période pré-électorale, pendant laquelle notre étude a été réalisée. Cette période est propice au développement d'associations de soutien au maire, et les élus entretiennent les « liens interpersonnels fondés sur un savant dosage d'amitié, de fidélité et d'échange de service » préexistants (Sawicki, 1998). Les élus avancent dans leur programme politique une volonté de réduire l'ingérence que peut exercer la mairie sur les activités associatives, afin de laisser plus de liberté aux associations. Cependant, ces promesses sont fausses, car le contrôle est indépendant du pouvoir du maire. De plus, une majorité des associations dépend des aides publiques, et elles doivent répondre à des objectifs d'intérêt général, nécessitant un contrôle dans l'attribution de ces aides.

Cette période est donc propice à l'émergence de fausses promesses. Dans le cas de la ville de Saint-Denis, afin de limiter la redistribution d'enveloppes de manière aléatoire selon les volontés politiques, un gel des subventionnements de nouveaux projets est réalisé à la fin de l'année précédant les élections. Cette mesure a pour objectif de réduire les risques de pratiques clientélares des élus. Il existe donc un réel rapport de force entre les logiques clientélares et l'action publique menée par la mairie dans le cadre du contrat de ville. Cependant, le personnel

administratif de la mairie cherche à réguler les pratiques des élus locaux. Ces élus ne sont pas les seuls à posséder des ressources financières sur le territoire : les bailleurs contribuent aussi en partie à ces relations de pouvoir, en jouant le jeu des élus dans leurs intérêts propres.

### **c. Une place ambiguë des bailleurs, entre retrait et entretien du clientélisme sur le territoire**

Les bailleurs sont aussi impliqués dans ces logiques clientélares, par leur neutralité parfois ambiguës. Ces derniers reconnaissent la présence d'un certain clientélisme sur l'Île, et cherchent souvent à s'écarter de ces logiques politiques :

*« À La Réunion, où le centralisme a fait que la SIDR est restée quasiment jusqu'à aujourd'hui, un outil d'État et pas un outil local, et la SHLMR avec l'appui d'Action Logement, a pu se préserver elle aussi de l'interventionnisme trop fort des élus locaux, ces outils ont continué à faire leur devoir. Donc on a pu lutter contre la dérive, il y a eu moins de clientélisme et du coup il y a moins de dérives sociales en tout cas sur ces deux grands outils » - Entretien avec un.e ancien.ne membre de la direction de la SIDR*

Cet extrait d'entretien souligne une volonté des bailleurs de se détacher de ces logiques politiciennes, notamment en le justifiant par une influence métropolitaine au travers du changement d'actionnariat. En soulignant l'existence de « moins de clientélisme » et non pas une absence totale de clientélisme, ce témoignage suggère que les bailleurs ont tout de même un rôle dans ces logiques ambiguës. Il paraît intéressant de comprendre plus précisément leurs positionnements dans ces logiques clientélares : d'un côté, ces organismes HLM se présentent comme les victimes de logiques politiques qui les obligent à entrer dans un jeu clientélaire malgré eux :

*« Ces dérives sociales, vous les retrouvez évidemment à la SEMADER, outil très politisé, outil de conquête politique du parti communiste réunionnais pendant des années, et aujourd'hui, au contraire des Républicains qui ont remis la main dessus. Mais ils l'utilisent l'un comme l'autre aussi mal, en dépit de la qualité des gens qui ont pu diriger ça : parce que la SEMADER ce qui l'a sauvée, c'est que pendant des années elle a eu de très bons directeurs généraux. Qui ont essayé de résister un peu à ça [le clientélisme] mais à un moment donné, ils ont des élus qui leur donnent des*

*ordres, il faut exécuter les ordres* ». - Entretien avec un.e ancien.ne membre de la direction de la SIDR

Cet extrait illustre cette idée que les élus locaux sont capables de maîtriser un organisme HLM malgré cette volonté des bailleurs d'avoir une image exemplaire, en dehors de ces rapports clientélares. D'un autre côté, des témoignages laissent transparaître une implication directe de ces bailleurs dans des enjeux clientélares. Un ancien membre de la direction de la SIDR évoque ces diverses implications dans le clientélisme, comme la distribution d'un contrat d'entretien à un « *casse-cou local qui nous a un peu emmerdé* », afin qu'il arrête de créer des soulèvements de violence dans le quartier où il exerçait son pouvoir. À cela s'ajoute le fait que certains membres de la direction rencontrent des tentations directes de s'impliquer dans des logiques clientélares :

*« La présidente de la SIDR voulait que l'outil de la SIDR soit son outil, elle voulait tout le clientélisme possible et elle pensait que comme on était ami à côté de la SIDR, une fois à la SIDR ce serait la même »* - Entretien avec un.e ancien.ne membre de la direction de la SIDR

Bien que leur impact sur le territoire ne soit pas les mêmes, les bailleurs sociaux restent partie prenante des jeux politiques réunionnais. Leur implication dans le financement de l'action sociale par l'exonération de TFPB les inclut directement dans les rapports de force ambigus entre les acteurs locaux. Certes, le changement d'actionnariat entraîne une mutation de la gouvernance des bailleurs et de leur stratégie sur le territoire réunionnais, en raison d'une mainmise centralisée sur les décisions. Cependant, il est important de rappeler que les élus locaux ne sont pas les seuls à participer à ce clientélisme. L'intérêt est certes différent : les bailleurs cherchent à limiter les dérives sociales dans les quartiers, que ce soit au travers de l'abattement de TFPB, qu'à travers la distribution de certains emplois. L'objectif est de profiter de la TFPB pour assurer des petits travaux au profit des bâtiments plutôt que d'améliorer l'action sociale dans les quartiers, alors que les élus locaux poursuivent plutôt une logique électorale.

La richesse du tissu associatif réunionnais est indéniable, mais beaucoup d'associations peinent encore à mener une action cohérente sur les territoires face aux contraintes administratives. Ainsi, des dérives dans l'usage des fonds existent et les élus cherchent à acheter la paix sociale en attribuant de manière intéressée les subventions aux associations. Ils détournent donc l'argent du contrat de ville, dans des intérêts électoraux et limitent la portée de l'action publique en

faveur de l'action sociale. Certains acteurs associatifs participent à cette logique : ils cherchent moins à répondre aux besoins d'action sociale sur le territoire, que de capter des subventions au détriment des financeurs et des habitants. Les bailleurs sont aussi partie prenante de ces relations ambiguës, malgré leur volonté de s'en détacher. Face au renforcement des logiques clientélares causé par l'encadrement insuffisant d'un instrument souple comme l'abattement de TFPB, un service de la mairie de Saint-Denis cherche à réguler ces risques en dédiant un service au contrôle de l'attribution de ces financements.

### **3. Vers un contrôle rationalisé de l'usage de la TFPB**

Face aux relations clientélares, et au manque d'efficacité des actions associatives sur le terrain, un service de la mairie de Saint-Denis a pour but de bien connaître le tissu associatif de l'île et d'accompagner les autres services de la mairie dans le choix de l'attribution des financements publics. L'objectif est d'assurer une action cohérente et efficace sur le territoire au travers du contrat de ville et de l'abattement de TFPB, tout en réduisant les rapports clientélares. C'est donc un moyen de mieux encadrer un instrument financier souple qui s'est avéré contre-productif en raison d'un usage biaisé par les acteurs locaux comme les élus et les bailleurs.

#### **a. Un service municipal « Dynamique des territoires » à Saint-Denis comme « contre-pouvoir » face aux élus**

*« Oui, le clientélisme existe, mais petit à petit, on est là pour changer les choses ». - Entretien avec un.e chargé.e de mission à la mairie de Saint-Denis*

Afin de limiter le développement de relations clientélares entre les élus et les associations, mais aussi entre les associations et les bailleurs, la mairie de Saint-Denis a été pourvue d'un service appelé « Dynamiques des territoires » qui a deux ambitions : la première est de mettre en place le contrat de ville en coordonnant l'action associative sur le territoire. La seconde est de contrôler l'attribution des subventions aux associations qui ont été choisies afin de mettre en œuvre ce contrat de ville, dans l'esprit de la politique de la ville.

Ce service se place comme un « contre-pouvoir » face aux dérives dans l'usage de fonds publics :

*« Donc on est là pour contrebalancer, on est un système de contre-pouvoir : il ne faut pas se faire détester par l'élu, ne pas se faire détester par la population et les associations, mais toujours être dans un compromis et s'adapter en allant voir l'élu en lui disant : tu vois à qui tu as donné 3 000 euros là, déjà on leur avait donné 5 000 euros au début, et là tu leur redonnes. "Ouais mais ils m'ont appelé ..." Et en fait c'est ça, appelle-nous avant, et on conditionne le versement des 3 000 euros à ce qu'au moins ils aient déjà fait quelque chose. [...] Notre travail est de garantir les finances publiques, et la même égalité des chances à chacun, et de ne pas juger une association qu'elle soit plus estampillée de gauche ou de droite » - Entretien avec un.e chargé.e de mission à la mairie de Saint-Denis.*

Un équilibre doit être trouvé pour garantir l'intérêt général en évitant les relations clientélares, tout en maintenant un rapport cordial avec les habitants, les associations et les élus. Plus largement, le service rencontre des difficultés à trouver un équilibre entre les objectifs de politiques publiques préconisés par l'État central, et les injonctions des élus qui peuvent être contradictoires. Ce service de la mairie adopte donc une position en tension entre les pratiques clientélares des élus, et les attentes des associations sur le terrain qui participent à ce jeu politique. L'équilibre précaire dans lequel se place ce service administratif souligne donc la difficulté de réguler ces relations clientélares, car ces dernières bénéficient à un ensemble important d'acteurs.

Plusieurs actions concrètes sont menées par ce service afin de réguler les relations clientélares. D'une part, un contrôle de l'attribution des fonds publics est réalisé. L'objectif de l'abattement de TFPB n'est pas de financer des salaires à part entière, mais simplement des actions. La mairie ne doit pas être un employeur, mais un relais pour impulser des initiatives sur le territoire. Cela pose problème pour les associations qui auraient été créées uniquement pour avoir accès à un travail salarié, car souvent, les intérêts défendus sont personnels. Donc, les financements sont répartis par projet, et non pas sous la forme de salaires. Le risque d'ingérence se pose dans le cadre de ce contrôle, qui peut nuire au tissu associatif. L'objet n'est pas de policer en permanence l'association, mais de réaliser un contrôle gestionnaire de ses activités, car des fonds peuvent disparaître sans explication.

D'autre part, un accompagnement des structures associatives sur le terrain est proposé par la mairie, notamment au travers de la main d'œuvre de la mairie qui travaille dans les quartiers,

comme les animateurs de développement local. Ces agents de terrain travaillent en bonne intelligence avec les associations qui génèrent de l'emploi, et qui soutiennent elles aussi les plus petites associations qui ont du mal à fonctionner seules. Ce deuxième volet est un partenariat entre les acteurs pour couvrir au mieux les besoins du territoire, en articulant les différentes actions relatives au contrat de ville : à la fois celles des travailleurs de la mairie, et celles des associations. Pour autant, la position de neutralité endossée par ce service de la mairie peut être nuancé. De par ce contrôle, la mairie impose une certaine ingérence dans les activités confiées aux bailleurs.

*« La mairie de Saint Denis « considère que ces fonds sont à eux. Mais non, c'est nous qui finançons»»* - Entretien avec un.e membre de la direction de la SIDR

Ces derniers choisissent initialement de manière individuelle les associations qui bénéficieraient du financement de l'exonération de TFPB. En ayant un droit de regard sur le choix de ces associations, ce service voit son budget s'agrandir : en effet, la programmation du contrat de ville représente 670 000 euros sur la ville de Saint-Denis, financés à moitié par la ville et à moitié par l'État. La TFPB pour sa part, représente 1,7 millions d'euros à Saint-Denis. L'encadrement de ces associations assure donc une vision plus globale de l'activité des associations, mais permet aussi à la mairie d'avoir un poids plus important sur l'attribution de ces aides à l'échelle locale. Dans une telle situation de rapport de force, le fait que ce service soit neutre apparaît donc comme un idéal complexe à atteindre : en effet, l'abattement de TFPB permet d'une part aux élus d'entretenir des liens avec leurs clientèles, et d'autre part de répondre à une politique cohérente dans le cadre du contrat de ville.

La mairie met en place des actions afin de renforcer l'efficacité des missions des associations sur le territoire et de limiter le développement de relations clientélares sans pour autant qu'elles disparaissent. Le contrôle s'est étoffé en 2020, par la mise en place d'appels à projet pour sélectionner les associations qui travailleront dans le cadre du contrat de ville financé en partie par l'abattement de TFPB.

## **b. Mise en place d'appels à projets pour encadrer l'attribution de TFPB**

Une procédure d'appels à projet a été mise en place dans le cadre du contrat de ville de la mairie de Saint-Denis en 2020. Les candidatures devaient être envoyées avant le 20 mars 2020.

L'ambition de cet appel à projet est de choisir les associations qui répondent au mieux aux objectifs opérationnels définis dans le contrat de ville par la SIDR, la SHLMR, la préfecture et la mairie. Ces objectifs sont définis autour de 4 piliers : un pilier de cohésion sociale, un pilier d'accès à l'emploi et de développement économique, un pilier cadre de vie, ainsi qu'un pilier autour de la citoyenneté et des valeurs de la République (Convention d'appel à projet de la Mairie de Saint-Denis 2020). Chaque association devra préciser à quel pilier du contrat de ville elle souhaite répondre par son action. Le choix des associations se fera selon la viabilité de l'association elle-même, ainsi que de la cohérence de son projet pour répondre à la mission choisie.

Ces appels à projet doivent donc permettre une régularisation du choix des associations, et assurent une sélection des associations les plus aptes à répondre aux besoins des habitants, tout en ayant un projet défini. Le choix sera réalisé par quatre acteurs principaux : le coordinateur de la politique de la ville et son équipe sur le quartier, l'État, les bailleurs concernés, ainsi que les Conseils Citoyens (ou conseils de quartier). Le fait d'intégrer le Conseil Citoyen marque un pas de plus vers l'intégration citoyenne dans les quartiers prioritaires de la ville. Il reste à voir dans quelle mesure leur parole sera prise en compte dans la sélection. La jeunesse de cet outil ne permet pas de connaître son impact sur le territoire, ainsi que ses effets sur les acteurs. C'est donc un nouveau moyen de réaliser de la coordination sur le territoire. Cela questionne cependant une certaine ingérence des acteurs du logement social dans l'action des associations, qui peut paraître parfois contre-productive, ne laissant peut-être pas leur chance aux jeunes associations. Pour endiguer ces relations clientélares, un service de la mairie a développé un encadrement des actions des associations, ainsi qu'une sélection au travers d'appels à projets, afin d'assurer une meilleure offre sur les territoires.

L'abattement de TFPB génère des jeux d'acteurs complexes : les bailleurs font appel à des associations, avec le soutien de la mairie dans le cadre du contrat de ville. Cependant, la distribution de ces aides est parfois détournée au profit d'un usage clientélaire par les élus, et les organismes HLM. Cela peut s'expliquer par l'histoire coloniale de l'île qui laisse des traces de rapports de dépendance entre les élus locaux et les habitants, mais cela est aussi justifié par la relation de « notable » qu'entretiennent les élus avec la population. Les bailleurs participent à ce jeu clientélaire, bien qu'ils cherchent à se dédouaner de toute responsabilité. De même, les associations tirent profit de cette situation, ce qui affaiblit en partie les actions sur le territoire.

Elles-mêmes connaissent des difficultés quant à leur gestion interne, car elles sont souvent le fruit d'opportunités financières générant de l'emploi, sans assurer un service sur le terrain. Ce mécanisme financier de la TFPB révèle alors des logiques locales complexes. Le clientélisme apparaît comme la réappropriation par les élus locaux des outils centralisés, afin d'en tirer profit tout en assurant un électorat stable. L'exonération de TFPB est alors moins vue comme un élément des politiques autonomes sur le territoire réunionnais, que comme une ressource à capter pour les acteurs locaux. Les élus locaux font donc preuve, au travers de cet instrument financier, d'une volonté de maîtriser des financements afin de les redistribuer selon les intérêts propres sur les territoires. Or, indépendamment de l'instrument financier de la TFPB et du cadre de financement de l'État central sur ce territoire ultramarin, ces mêmes élus locaux trouvent moins d'intérêt à défendre des projets qui ne permettent pas de participer à leurs logiques redistributives. Ces opérations sont coûteuses, et demandent d'importants investissements que les élus ne sont pas en capacité d'apporter.

## **C. Un manque de stratégie territoriale en dehors du cadre de financement imposé par l'État**

Nous avons vu que les instruments « rigides », marqués par une faible marge de manœuvre pour les acteurs locaux, ne permettent pas de s'adapter aux particularités locales. En revanche, l'instrument plus « souple » que représente l'abattement de TFPB, autorisant une marge de manœuvre plus large, implique des dérives dans son utilisation : les élus locaux l'utilisent pour entretenir des rapports clientélares, axés sur une logique de redistribution des ressources financières. Nous nous demandons alors, afin de vérifier notre hypothèse, si ces mêmes logiques sont observables en l'absence d'instruments centralisés. Nous constatons alors que si l'utilisation des outils de financement par l'État fait émerger une forte coopération entre les acteurs du logement social réunionnais, en dehors de ce cadre, la mise en œuvre de manière coordonnée des différentes politiques dont celle du logement social (par un agencement et une prise en compte synchrone des politiques entre elles et par la répartition des projets, des compétences) s'avère faible. Cette situation suggère une difficile autonomisation du territoire, qui reste très dépendant des instruments de l'État. Cette hétéronomie n'est pas sans lien avec la logique redistributive des élus locaux, ces derniers empêchant parfois la mise en œuvre d'opérations coûteuses car elles ne répondent pas à cette logique redistributive.

### **1. Une faible articulation entre les politiques sectorielles révélatrice d'une difficile autonomie du territoire**

Les projets de rénovation urbaine dépassent la seule question de l'habitat, ils supposent un ensemble d'autres stratégies coordonnées. L'interaction entre la politique du logement social et le volet social de la politique de la ville ou encore les politiques de transports, mais aussi l'interaction entre les acteurs conduisant ces politiques : collectivités territoriales, bailleurs sociaux... est généralement un gage de réussite. Dans notre cas d'étude, les acteurs locaux peinent à faire converger leurs actions et leurs projets. Au cours des entretiens effectués, les différents acteurs locaux mettent en avant un manque de « stratégie globale », c'est à dire des actions de long terme considérant un diagnostic territorial bien établi et nécessitant un travail coordonné. Ce constat questionne l'autonomie du territoire vis-à-vis de l'État et de ses instruments de financements.

## a. Un manque de stratégie transversale pour le territoire

Dans un article intitulé « Pas d'action publique autonome sans instruments propres », Charlotte Halpern et Patrick Le Galès (2011) mettent en exergue les effets des politiques environnementales et urbaines à l'échelle de l'Union Européenne. Ils montrent plus particulièrement que les outils déployés par l'Union Européenne ne constituent pas des « nouveaux instruments » car ils s'appuient sur une combinaison de dispositifs classiques des États membres. De ce procédé résulte une faible capacité de pilotage de ces politiques par les institutions européennes. Ainsi, en définissant l'instrumentation comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et mettre en œuvre l'action gouvernementale », les deux auteurs concluent que « l'absence de capacité autonome d'instrumentation constitue pour le moins un facteur qui rend moins probable le développement des politiques ».

À La Réunion, plusieurs entretiens mettent en avant l'absence d'une stratégie de développement à long-terme pour le territoire. Nous avons constaté dans les précédentes parties que les acteurs réunionnais sont très mobilisés pour capter les financements de l'État, dans une logique redistributive. En se concentrant sur la captation de ces dispositifs hétéronomes, les acteurs réunionnais mobiliseraient moins leurs propres ressources, au détriment d'une stratégie cohérente et intégrée.

*« On [les bailleurs sociaux] est un outil au service d'une politique. Et donc la question c'est : quelle politique ? Sur l'île, où est ce qu'il est prévu de construire des logements ? Est ce qu'il y a une politique globale ? [...] Comment on construit la ville ? Avec des équipements publics, des transports en commun, quels transports ? [...] on a des candidats qui disent 'il faut une vision pour la ville'. Ah bah oui ça serait bien ! Et quand on nous dit 'vous ne construisez pas assez' ou 'qu'est-ce que vous pensez de PRUNEL ?', je dis 'mais c'est quoi le projet politique ? Le projet urbain ?' » - Entretien avec un.e membre de la direction de la SIDR*

Le.a membre de la direction de la SIDR fait ici le constat d'un manque de réflexion, à long terme, des politiques et des projets sur le territoire, mais également de la faible coordination entre les différentes politiques. En outre, le discours du.de la directeur.ice général.e de la SIDR révèle un agacement, une tension entre les collectivités territoriales et le bailleur social qui éprouve des

difficultés à comprendre les logiques inhérentes aux programmes dans lesquels il s'inscrit.

Il existe également une tension entre les collectivités territoriales, mais également au sein même de leurs services. Un.e chargé.e de mission à la mairie de Saint-Denis fait notamment part de nombreux obstacles quant à la mise en place des actions portées par son service « Dynamiques des territoires ». En effet, travaillant sur des questions transversales, le travail de son équipe nécessite une validation politique des projets de la part de plusieurs élus. Cependant, « *il n'y a jamais eu de schéma de gouvernance bien établi qui sécurise les équipes* » comme le souligne le.a chargé.e de mission.

## **b. Un difficile aboutissement des politiques de transport**

Au niveau des politiques de transports et de déplacement, la multiplication des projets portés par des administrations différentes, qui n'aboutissent pas systématiquement, montre également l'absence de stratégie concertée. C'est le cas par exemple, du projet de tramway TAO, dont une partie du secteur de PRUNEL est concerné.



*Lieu de passage du réseau de bus TCSP au niveau du quartier du Butor (Source personnelle, 2020)*

Au sein du secteur PRUNEL, le bas de la rue Maréchal Leclerc, desservi par le réseau de bus TCSP, est marqué par de forts enjeux de congestion routière. En outre, près de la moitié des riverains ne dispose pas de véhicules personnels (CINOR, 2013). La reconfiguration de la voirie, ainsi que la constitution d'une offre de transport en commun satisfaisante, constituent deux objectifs majeurs pour le développement de ce quartier. Projet dévoilé en septembre 2019, à l'approche des élections de 2020, le TAO (Tramway Aéroport Entrée Ouest), porté par l'intercommunalité de la CINOR, doit relier l'Aéroport à l'Hôtel de Ville, en vingt-cinq minutes. Un des tronçons prévus dans le tracé du tramway concerne la rue Maréchal Leclerc. Si ce projet répond aux enjeux de transports, les acteurs locaux ne s'accordent pas tous quant à sa faisabilité. D'une part, au niveau technique, d'autre part, en termes de temporalité, comme le souligne un.e chargé.e de mission à la mairie de Saint-Denis :

*« On avait deux grands projets qui devaient avancer et à un moment donné, on ne pouvait pas attendre, l'un ne pouvait pas attendre l'autre, et l'autre ne pouvait pas se mettre en comptabilité, même en conformité avec l'autre, il a fallu faire des choix et le choix de la Ville de Saint Denis était de faire avancer le PRU en attendant qu'il y ait un projet qui soit plus partagé et qui ait plus de maturité sur cette partie du centre-ville ». - Entretien avec un.e chargé.e de mission à la mairie de Saint-Denis*

En effet, en s'engageant auprès de l'ANRU, les porteurs de projets doivent respecter les délais attendus par l'agence. Nous pouvons voir qu'en concentrant leurs efforts sur l'utilisation des outils et des projets centralisés, les acteurs réunionnais n'apparaissent pas en capacité de s'investir dans un projet territorial. En outre, un autre projet de tramway est en cours : le Run-Rail, porté par la Région, dont le tracé est le même que TAO entre la station « Technor » (au niveau de la ZAC Triangle) jusqu'au pôle d'échange multimodal de Duparc. La concordance d'action, entre PRUNEL, le projet de l'intercommunalité et celui de la région est alors nécessaire, mais est loin d'être évident.

*« Cela demande de l'anticipation, chose pour laquelle on n'est pas toujours très bons »* admet le.a chargé.e de mission

L'exemple des politiques de transports est révélateur d'un manque relatif d'autonomie pour le territoire réunionnais.

Une interprétation possible des difficultés de mise en œuvre de ces politiques à La Réunion serait alors que le recours aux instruments centralisés place les acteurs réunionnais en situation d'hétéronomie. En concentrant leurs efforts sur l'utilisation de ces outils, ils ne disposent pas de moyens pour s'organiser en dehors de ce cadre.

*« On a des élus locaux qui vont pas être enclin à utiliser des leviers qui existent, notamment l'EPFR ou des outils d'aménagement du territoire pour pouvoir développer le territoire et les logements. [...] Aujourd'hui, les projets sont uniquement sur des opportunités foncières, comme par exemple l'achat en VEFA, ou encore les opérations financées par l'ANRU. On est de moins en moins sur un territoire aménagé par les collectivités» - Entretien avec un.e délégué.e de l'ARMOS, association inter-bailleurs.*

En outre, la décentralisation à La Réunion, ne s'est pas accompagnée d'une « territorialisation » complète. En particulier, les intercommunalités restent faiblement dotées, ce qui constitue un frein quant à la mise en œuvre cohérente des différentes politiques sectorielles dont celle du logement social.

## **2. Une coordination difficile révélatrice d'un jeu d'acteurs complexe à l'échelle locale**

La faible articulation entre les différentes politiques sectorielles est révélatrice d'un jeu d'acteur complexe au niveau local, marqué par la prépondérance des élus communaux dans les décisions relatives aux projets. Cette prépondérance constitue un frein au développement de l'intercommunalité, qui aurait pu permettre une mise en cohérence de la politique de logement social avec les autres politiques sectorielles, notamment à travers le Plan Local de l'Habitat. Cette prépondérance implique, en outre, de nombreux blocages de projets en fonction de la volonté politique des élus locaux.

### **a. Une faible implication de l'intercommunalité dans le logement social marquée par un partenariat difficile avec les élus communaux**

Au niveau des compétences relatives au logement social, depuis 2004, les intercommunalités se sont progressivement vues érigées en tant que « chef de file des politiques de l'habitat » en

particulier à travers la compétence de l'élaboration du Plan Local de l'Habitat (PLH). À partir d'un diagnostic de la situation existante, le PLH définit et programme les investissements et les actions assurant une répartition équilibrée et diversifiée des logements publics et privés sur le territoire. En outre, ce document d'urbanisme permet de faire converger la politique du logement social avec les différentes politiques sectorielles. Les objectifs du PLH prennent en compte les options d'aménagement du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), qui est un outil de conception et de mise en œuvre des politiques centrées sur les questions de l'organisation de l'espace, de l'habitat, des mobilités, de l'aménagement commercial, également élaboré par les intercommunalités. En confiant l'élaboration du PLH et plus généralement du SCOT aux intercommunalités, la législation tend à officialiser l'échelon intercommunal comme principal niveau de gestion de l'aménagement territorial et des politiques de l'habitat. En effet, l'intercommunalité serait la « bonne échelle » pour impulser une dynamique de solidarité et ainsi dépasser les potentiels égoïsmes communaux. Cependant, la mise en œuvre des objectifs définis par le PLH dépend de la capacité de l'intercommunalité à se saisir de ces prérogatives. À La Réunion, nos entretiens soulèvent une faible implication de l'intercommunalité dans la politique du logement social.

Selon plusieurs acteurs locaux, le PLH élaboré par la CINOR est insuffisant, voire « *pas très pertinent, car il ne tient pas en compte des capacités du territoire* », comme le note un.e membre de la direction de PRUNEL. Cela peut s'expliquer notamment par la faiblesse du niveau d'ingénierie de la CINOR. En effet, la CINOR ne dispose pas de sa propre agence d'urbanisme, alors que la plupart des agglomérations métropolitaines en sont dotées, leur permettant d'effectuer des diagnostics. En outre, en affirmant les intercommunalités comme « chef de file » des politiques de l'habitat au niveau local, la législation a également élargi le périmètre de compétences de ces dernières, en ouvrant la possibilité de la délégation des aides à la pierre. Cependant, à La Réunion, les intercommunalités ne disposent pas de cette compétence : la Ligne Budgétaire Unique distribuée par l'État, est gérée par la DEAL.

Cela peut s'expliquer également par la faiblesse du partenariat entre les communes et l'intercommunalité. En effet, un.e chargé.e de mission à la Mairie de Saint-Denis évoque une collaboration difficile : « *l'intercommunalité a approuvé un nouveau PLH sur lequel on a travaillé pendant deux ans, de façon un peu... douloureuse* ». Selon une étude publiée par l'AdCF, en partenariat avec l'Union sociale de l'habitat et la Caisse des dépôts, les PLH peuvent être classés en trois

catégories en fonction de l'intensité du partenariat entre les acteurs : un PLH réglementaire, marqué par une appropriation locale très faible, un PLH régulateur, plaçant l'intercommunalité en véritable autorité organisatrice, et un PLH directeur, principalement porté par les communes, mais donnant du sens à leur actions. À la Réunion, le PLH de la CINOR est davantage un outil réglementaire, simple réceptacle des injonctions législatives auxquelles il est soumis.

Cette faiblesse de l'intercommunalité au niveau des politiques locales d'habitat est notamment visible au sein de la gouvernance de notre cas d'étude, PRUNEL. En effet, l'ensemble des acteurs interrogés s'accordent à dire que l'intercommunalité est absente du projet, comme le souligne un.e technicien.ne d'un service de la mairie de Saint-Denis :

*« Il y a toujours des histoires à raconter avec l'intercommunalité, dans tous les domaines. Sur le PRU, au début, ils ont été inexistantes. Saint-Denis a pris son petit bâton de pèlerin et est parti sur les chemins ». - Entretien avec un.e technicien.ne de la Mairie de Saint-Denis*

Si le règlement général de l'ANRU ouvre la possibilité et recommande aux intercommunalités d'être pilotes des projets ANRU, « à la Réunion, les communes ne voulaient surtout pas que les intercommunalités portent les projets, c'était directement les communes qui les portaient »<sup>37</sup>. Dans une thèse consacrée aux politiques locales de l'habitat, Mathilde Cordier (2011) soulève que la déconnexion entre l'échelon d'élaboration et de mise en œuvre du PLH (intercommunalité) et l'échelon de pilotage des opérations de rénovation urbaine (en l'occurrence, la commune de Saint Denis) se répercute par un manque de réflexion globale sur le peuplement et la mobilité résidentielle.

Le flou autour de la position de l'intercommunalité en tant que « chef de file » dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'habitat, laisse, dans la pratique, des marges de manœuvre aux élus communaux pour définir les limites de l'intervention de l'intercommunalité. En effet, le chef de file n'exerce aucun de pouvoir de contrainte, afin que soit respectée l'interdiction de la tutelle. Au niveau des compétences de l'intercommunalité, de manière générale, les communes apparaissent réticentes quant au transfert de leurs compétences. Notamment, la loi ALUR (2014), prévoit le transfert automatique de la compétence PLU (Plan Local d'Urbanisme) aux intercommunalités, sauf opposition d'une minorité de communes (25 % des conseillers

---

37 Issu d'un entretien avec un.e membre de la CINOR

municipaux représentant au moins 20 % de la population). Ce fut le cas pour les communes composant la CINOR, opposées à l'établissement d'un plan local d'urbanisme intercommunal.

La gouvernance des projets d'aménagement est ainsi très dépendante de l'organisation territoriale d'origine. À La Réunion, l'intercommunalité de la CINOR, créée en 2001, regroupe trois grandes communes, aux couleurs politiques différentes : Saint-Denis (socialiste), Sainte-Marie (divers droite) et Sainte-Suzanne (communiste). Le poids des communes au sein de la CINOR joue beaucoup au niveau de sa gouvernance. Jusqu'à très récemment, un accord entre les trois communes impliquait une présidence tournante au sein de la CINOR : le président issu d'une commune effectuait un mandat de deux ans, avant de démissionner et de laisser la présidence à une autre commune. Cette situation met en exergue la volonté des communes de conserver la mainmise sur l'élaboration de politiques publiques impliquant leurs territoires. Interrogé.e à propos du SCoT, un.e fonctionnaire de la DEAL revient sur l'origine de la création de la CINOR :

*« Ce n'est pas de l'intercommunalité de projet, clairement, c'est de l'intercommunalité d'opportunité, qui a été créée à un moment donné, pour des raisons essentiellement financières mais pas pour un projet de territoire ».* - Entretien avec un.e fonctionnaire à la DEAL

Cet extrait d'entretien est révélateur des logiques d'opportunités des acteurs, en l'occurrence des communes qui composent la CINOR, mais aussi des effets que cela produit à l'échelle locale, notamment l'incapacité de l'intercommunalité à mettre en place un projet de territoire. La CINOR apparaît alors comme une « coquille vide alimentée par des effets d'aubaine » liés aux incitations financières à l'œuvre lors de la création des intercommunalités comme le suggérait Daniel Gaxie en 1997. Là encore, les élus communaux sont dans une logique de « captation » de financements, plutôt que dans une logique fédérative pour monter des projets urbains à travers l'intercommunalité.

Ainsi, si l'intercommunalité a été pensée par le législateur comme un échelon permettant d'impulser une dynamique afin de mener, de manière coordonnée, différentes politiques sectorielles, et donc d'intégrer les politiques relatives au logement social au reste des enjeux globaux, force est de constater qu'à La Réunion, la CINOR reste peu outillée, que ce soit en termes de compétences ou d'ingénierie. En particulier, le Programme local de l'habitat, élaboré

par la CINOR, qui devait constituer la colonne vertébrale d'une politique territoriale du logement social, a une portée faible, impliquant un certain nombre d'effets sur le territoire pour le relogement des ménages et plus généralement pour les questions relatives au peuplement du parc social. Cette difficulté est notamment liée au partenariat difficile entre l'intercommunalité et les communes qui la composent. La faiblesse de l'intercommunalité de la CINOR est en effet expliquée par une réticence, de la part des communes, aux changements administratifs. Cette situation suggère l'existence d'un poids important des communes et plus particulièrement des élus communaux qui parfois empêchent la mise en place de projets.

## b. Un blocage des élus communaux

Le difficile partage de compétences entre l'intercommunalité et les communes concernées engendre une complexification dans la mise en œuvre de l'action publique du logement social sur le territoire.

*« On a quand même nos spécificités locales, avec notamment, dans les DOM, la spécificité que les projets de renouvellement urbain ne sont pas portés par les intercommunalités comme en métropole, mais sont portés par les communes. D'une certaine façon c'est un frein et ça génère des difficultés parce que de plus en plus de compétences ont été transférées aux intercos et aujourd'hui, les moteurs de projets, c'est quand même les communes »* - Entretien avec un.e fonctionnaire à la DEAL

Ces freins et difficultés évoqués dans cet entretien sont d'une part liés au manque de moyens et de volonté de la part de certains élus, comme l'indique un.e ingénieur.e de l'agence d'urbanisme de La Réunion : *« beaucoup de communes manquent d'ambition ou ont du mal à définir un projet urbain »*. D'autre part, ils sont liés au blocage de la part de certains élus, dont le poids est prépondérant au sein des projets de territoire.

Au sein même des services de la mairie de Saint-Denis, les relations entre les élus communaux et les chefs de projet ne sont pas aisées. Il arrive parfois que certains projets soient mis en veille, suite à la décision des élus. PRUNEL est une bonne illustration. Peu avant la signature de la convention du projet, le.a directeur.ice de PRUNEL a été convié.e à une réunion avec le maire qui ne souhaitait plus mener le projet. En effet, les élus communaux se montrent réticents

à la démolition de logements car cela implique un mécontentement certain de son électorat potentiel, sujet au relogement.

*« Politiquement, c'est dur, d'autant plus quand le projet est porté par le maire : une famille c'est des électeurs. C'est ça aussi ce côté un peu plus compliqué, ici, d'avoir conservé les communes comme porteur de projet »* - Entretien avec un.e fonctionnaire à la DEAL

Le.a directeur.ice a vécu cette décision comme un retournement de situation, le.a plaçant dans une situation délicate, en particulier vis-à-vis des habitants qui avaient été informés et préparés au projet. Cette décision n'a finalement pas été prise. Selon un.e membre de la direction du projet, la mairie ne souhaitait pas *« faire de vagues avant les élections »*. Cet exemple rappelle le clientélisme évoqué précédemment.

Un.e membre de l'ARMOS-oi insiste également sur le blocage des projets de la part des élus. Selon lui, il serait justifié pour deux raisons principales :

*« Une opération d'aménagement dure entre cinq et dix ans et n'est pas visible à l'échelle d'un mandat. Il manque des financements, l'aménagement coûte cher et rapporte peu »*.

Outre l'attitude électoraliste des élus communaux, nous voyons bien ici qu'ils se montrent peu enclins à s'inscrire dans des opérations d'aménagement du territoire en raison de leurs logiques redistributives. En effet, une opération *« coûte cher »* et *« rapporte peu »* dans le sens où elle ne permet pas d'obtenir des ressources.

Les agents de l'État local évoquent, par ailleurs, une complexité dans la mise en œuvre des politiques sociales de logement, avec les élus qui reviennent régulièrement sur leurs décisions.

*« Quand vous avez une commune où c'est le maire qui décide 'aujourd'hui c'est comme ça' et 'le lendemain c'est autre chose', avec toute la bonne volonté du monde, on a du mal »*. - Entretien avec un.e responsable de service à la DEAL

Si les agents des services déconcentrés de l'État éprouvent des difficultés dans leur travail avec les élus locaux, ils n'exercent pour autant pas d'actions autoritaires vis-à-vis de ces derniers.

Un exemple donné par un.e fonctionnaire à la DEAL à propos des démolitions dans le cas de l'opération ANRU est particulièrement révélatrice de ce constat.

*« - Les premiers relogements c'est les plus faciles car c'est les volontaires, ceux qui étaient prêts à partir, on va commencer à rentrer dans le dur quand il y aura ceux qui ne veulent pas bouger.  
- Comment ça se passe dans ce cas-là ?  
- On ne les met pas dehors. Y'a des opérations, sur le premier programme, qui n'ont pas été démolies. Sur Saint-Denis, sur les Camélias. » - Entretien avec un.e fonctionnaire à la DEAL*

Cet exemple nous montre bien la volonté de la DEAL de vouloir ménager les intérêts des élus locaux malgré le règlement contraignant de l'ANRU. Cette situation se rapproche du « système préfectoral » (Worms, 1966), entendu ici comme un ensemble de relation entre préfet (État local) et des notables (élus locaux) marqué par une certaine « complicité » plutôt que par une opposition formelle.

En dehors de l'utilisation des outils de financement de l'État, les acteurs locaux éprouvent des difficultés à s'inscrire dans une stratégie de long-terme. Ce constat révèle un jeu d'acteurs complexe marqué par un poids des élus communaux dont le rôle fait ici référence à la figure de notable (Worms, 1966) et dont l'intérêt est de limiter toute initiative en dehors des communes par « l'étouffement des élites nouvelles » et peut ainsi apparaître comme un frein au développement local et aux changements socio-administratifs, comme nous l'illustre la difficile position de l'intercommunalité de la CINOR, qui aurait pourtant pu permettre la mise en œuvre d'une stratégie de développement cohérente et intégrée. Tout se passe comme si les élus locaux se concentrent davantage sur la captation des instruments centralisés de financement du logement social, au détriment de l'élaboration d'une stratégie de développement de leur territoire et de leur autonomisation. Cette hypothèse de « captation » et de « redistribution » est par ailleurs renforcée par l'action de lobbying observée dans la première partie. Les acteurs locaux coopèreraient ainsi plus dans une logique de maximisation de l'utilisation des financements que dans une volonté de proposer une véritable action de développement du territoire.



La mobilisation des acteurs réunionnais pour capter des outils de financement décidés centralement produit des effets ambigus pour le territoire. Tout d'abord, l'utilisation de ces outils semble parfois inadaptée aux besoins locaux : l'exemple de PRUNEL et plus globalement des projets ANRU illustrent ce décalage. En outre, l'abattement de TFPB, plus « souple » et moins fléché que les modalités des projets ANRU, s'avère également peu adapté au territoire pour la réalisation de ses objectifs. En effet, cet outil autorise des dérives et révèle des rapports clientélares entre les associations et les élus locaux qui cherchent à redistribuer les ressources captées afin de renforcer leur électorat. Certes, un contrôle par la mairie cherche à limiter ses tendances, mais cela questionne plus largement la cohérence de ces outils nationaux à l'échelle locale. Les bailleurs sociaux sont alors pris dans un jeu clientélaire, plutôt que sur un projet urbain. Les acteurs locaux s'adaptent aux modalités de ces financements sur lesquels ils se focalisent plutôt que de proposer une action publique cohérente pour leur territoire. Ainsi, nous observons que les stratégies globales ne sont pas abouties : les politiques sectorielles sont faiblement articulées ce qui n'est pas sans lien avec des jeux d'acteurs complexes et notamment la surreprésentation des communes dans la vie politique locale.



# Conclusion



La gouvernance du logement social réunionnais se construit à partir d'outils de financement dont l'élaboration et le déploiement se font depuis les institutions centrales. Certains d'entre eux sont utilisés sur l'ensemble du territoire national tandis que d'autres sont spécifiques aux territoires ultramarins. En outre, certains outils ont été créés pour mener des opérations spécifiques, comme les programmes de rénovation urbaine, ou encore le contrat de ville avec l'abattement de TFPB. Ces derniers permettent d'agir à l'échelle de quartiers dans lesquels il existe une forte concentration de logements sociaux. Les acteurs ultramarins ne sont toutefois pas absents de la définition et la régulation des ressources centrales. Cette fabrique des instruments renvoie donc à une forme de « jacobinisme apprivoisé » (Grémion, 1976), où certains acteurs ultramarins mettent en œuvre une négociation avec l'État. Ces différents outils sont des sources de financement conséquentes pour le territoire. Le cas réunionnais apparaît comme original au regard de la littérature qui constate une territorialisation dans la gouvernance du logement social métropolitain.

En revanche, bien que les dispositifs soient fortement centralisés, les acteurs locaux se mobilisent pour ces financements, ce qui est observable à plusieurs échelles. Les montants des subventions connaissent une baisse importante depuis quelques années. Selon la littérature francophone, ce désengagement financier s'accompagne de l'essor des logiques marchandes dans l'action des bailleurs sociaux, et organise également une forme de concurrence entre les acteurs locaux : c'est la thèse de l'État néo-libéral. Cependant, notre enquête nous a révélé que les acteurs locaux se mobilisent fortement afin de capter les financements en provenance de l'État central et cela s'incarne à travers des logiques de coopération : l'arbitrage entre LBU et le crédit d'impôt permet un partage de la LBU entre les bailleurs, en lien avec l'État local. Les projets ANRU, qui proposent des financements massifs mais également de nombreuses prérogatives, font coopérer les acteurs pour proposer un projet qui soit validé par l'Agence. Enfin, la gestion de l'abattement de TFPB révèle également une forte capacité de mobilisation et de coopération des acteurs locaux. Ces différents éléments soulignent la forte disposition des acteurs à se mobiliser pour capter des financements produit centralement : on observe la mise en œuvre d'une régulation collective via ces instruments qui impliquent une gouvernance horizontale forte dans l'optique de maximiser les financements.

Cependant, cette forte mobilisation produit des effets ambigus pour le territoire. Tout d'abord, les projets de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine et plus largement en faveur de la mixité

sociale ne semblent pas adaptés aux besoins locaux ; pourtant, les acteurs cherchent à mobiliser ces financements au détriment de leur territoire. Cela met à mal la logique de co-construction du projet et révèle plus largement un pilotage par l'État de la gestion du territoire et une rigidité de cet instrument. Nous observons également qu'un instrument plus souple, comme l'abattement de TFPB, ne permet pas non plus de produire une action sociale cohérente. En effet, la souplesse de cet outil permet parfois une utilisation au service de rapports clientélares entre élus et associations à travers une redistribution des ressources qu'un service de la mairie de Saint-Denis tente de réguler. Nous observons également qu'en dehors de ces financements, les acteurs ne se mobilisent pas afin de mener un projet cohérent au service du territoire et de ses habitants. La mobilisation autour des outils financiers centralisés et la nécessaire adaptation des acteurs locaux et de leurs projets à ceux-ci semble empêcher l'utilisation d'outils territoriaux non-rémunérateurs. Cela est exacerbé par un poids fort des élus locaux qui empêche la mise en œuvre de politiques sectorielles.

Des logiques clientélares émergent dans l'usage des outils centralisés proposés par l'administration centrale. Le centralisme des outils fait apparaître un jacobinisme « apprivoisé » (Grémion, 1976) par les acteurs locaux. Cela est à la fois visible à l'échelle locale, où un certain contournement des règles est réalisé, comme le montre la distribution d'emplois aidés par les élus. Mais ce phénomène est visible à l'échelle nationale : les acteurs réunionnais réalisent des actions de lobbying dans le but d'adapter les règles nationales aux besoins locaux. Dans ce rapport de force, les relations entre les représentants de l'État à la Réunion et les élus locaux relèvent plus d'une logique d'échanges politiques que de subordination.

En outre, la question de cette utilisation des instruments financiers soulève des interrogations quant à la capacité des acteurs locaux à se mobiliser en faveur d'un projet de territoire. Ainsi, nous pouvons nous demander si les mêmes effets seraient observables dans le cadre de l'utilisation d'instruments plus territorialisés : est-ce le caractère centralisé de ces outils qui rend les acteurs peu autonomes et dépendants des financements ? Selon Halpern et Le Galès, l'action publique autonome ne peut exister sans l'élaboration d'instruments propres. Cela est valable à l'échelle européenne, mais nous pouvons également le constater à La Réunion. Cependant, ce travail met en lumière une nouvelle variable, celle de la redistribution des ressources à l'échelle locale : ces outils centralisés ne sont pas uniquement « imposés » sur le territoire, ils sont aussi souhaités, comme le montre l'action de lobbying, et appropriés par les acteurs locaux afin de

servir des logiques clientélares sur le territoire. Nous pouvons alors nous demander comment ces logiques pourraient se décliner dans le cadre d'instruments plus territorialisés.

Ces différents éléments questionnent plus largement la relation entre action publique et clientélisme, étudiée par le programme de recherche « Politiques Publiques à la Réunion ». En ce sens, notre travail sur l'appropriation des outils de financement fournit un socle de réflexion pour étudier l'effet de l'articulation centre-périphérie sur la perpétuation de logiques clientélares structurantes dans la conduite de l'action publique réunionnaise. Il serait intéressant de poursuivre cette réflexion afin de comprendre dans quelle mesure le clientélisme permet une régulation locale à La Réunion.

# Bibliographie

AdCF, l'USH, CDC, « Le PLH, outil de gouvernance et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat : état des lieux et perspectives », 2016

ACSE, « Gestion Urbaine de Proximité, Évolution des enjeux et des pratiques d'acteurs », mai 2012

AGGERI, Franck, LABATUT, Julie, « Chapitre 1 / Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire. Une généalogie des approches par les instruments », Charlotte Halpern éd., *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po, pp. 63-94, 2014

ANRU, Règlement Général relatif au Nouveau Programme de Renouvellement Urbain, 2016

ANRU, Mairie de Saint-Denis, Convention pluriannuelle du projet de renouvellement urbain de la ville de Saint-Denis (PRUNEL) et annexe, 2019

ANRU, Mairie de Saint-Denis, Maquette financière de PRUNEL, 2019

AORIF, « Gestion Urbaine de Proximité et abattement TFPB : enjeux et méthodes », juin 2015

ARMOS-oi, « Livre Blanc : le logement social à La Réunion », 2017

ARMOS-oi, « Le parc, la demande et les attributions des logements locatifs sociaux à La Réunion », 2019

BACQUÉ, Marie-Hélène, CHARMES, Éric (dir.), *Mixité Sociale : et après ?*, PUF, 2016

Banque des territoires, « Habitat - La fin du "Girardin", une chance pour le logement social outre-mer ? », 13 février 2012

Banque des territoires, « Habitat - Logement social et intermédiaire outre-mer : un décret met en place le nouveau crédit d'impôt », 7 septembre 2015

BEAUVALLET Willy, CELESTINE Audrey et ROGER Aurélie, « L'État outre-mer. La construction sociale et institutionnelle d'une spécificité ultramarine », *Politix*, vol. 116, n°4, pp. 139-161, 2016

BEHAR, Daniel, « Habitat : pour une nouvelle approche territoriale », *Pouvoirs locaux*, n°45, juin, pp. 54-58, 2000

BEZES, Philippe, SINE, Alexandre, *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011

BOURGEOIS, Marine, *Gérer au quotidien l'attribution des logements sociaux. Enquête ethnographique dans un organisme HLM*, Paris, L'Harmattan, pp. 202, 2013

BRIQUET, Jean-Louis, SAWICKI, Frédéric, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Presses Universitaires de France, pp. 336, 1998

BROUANT, Jean-Philippe, « Les enjeux des politiques locales de l'habitat », *Annuaire des collectivités locales*, Volume 22, pp. 149-167, 2002

CELESTINE, Audrey, et ROGER, Aurélie, « "L'Outre-mer" à la croisée du national et du local. Construction, évolution et appropriations d'une catégorie sur trois terrains ultramarins », *Terrains & travaux*, vol. 24, no. 1, pp. 121-142, 2014

Chambre régionale des comptes La Réunion, Rapport d'observations définitives et sa réponse « Établissement public foncier de La Réunion, exercices 2014 et suivants », 3 octobre 2019

CINOR, Plan de Déplacement Urbain (PDU), 2013

Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), « La gestion du logement social à La Réunion », 2011

Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), LEFORT François, TOUCHEFEU Jacques et FRIGGIT Jacques, « Accession et amélioration très sociales dans les départements d'outre-mer - Conséquences de la suppression de l'allocation de logement accession », Avril 2019

Conseil Départemental de l'Habitat et de l'Hébergement (CDHH), « Éléments de connaissances relatifs à l'activité dans le logement et l'hébergement », décembre 2017

CORDIER, Mathilde, *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée. Architecture, aménagement de l'espace*, Université Paris-Est, 2011

CROZIER, Michel, THOENING, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol.16, 1976

DEMOULIN, Jeanne, « Du locataire au client, tournant néolibéral et participation dans la gestion des HLM », *Participations*, n°3, pp. 13- 37, 2014

DEMOULIN, Jeanne, « Le développement social dans les organismes HLM. Une activité sous contrainte gestionnaire », *Métropolitiques*, 21 octobre 2019

DEPRAZ, Samuel, *La France des marges. Géographie des espaces « autres »*. Armand Colin, 2017

DESJARDINS, Xavier, « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles*, 2008

DESJARDINS, Xavier, « Politiques du logement et territoires. Acquis et perspectives pour la recherche », *PUCA*, 2013

DIAZ, Ophélie, « Logements sociaux produits en VEFA : retours d'expérience », *Éclairage Caisse des Dépôts*, n°7, 2015

DOHERTY, Joe, « European housing policies bringing the state back in? », *European Journal of Housing Policy*, pp.253-260, 2004

DRIANT, Jean-Claude, « Les mutations en sourdine du financement du logement social », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 9, no. 1, pp. 187-197, 2011

École du Renouvellement Urbain, site internet, consulté le 20 mars 2020

EPSTEIN, Renaud, « ANRU : mission accomplie ? », Jacques Donzelot (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Presses Universitaires de France, pp. 51-97, 2012

EPSTEIN, Renaud, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, vol. 65, no. 2, pp. 457-482, 2015

EPSTEIN, Renaud, *La Rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Presses de Sciences Po, 2013

FAURE, Alain, « Territoires/Territorialisation » in BOUSSAGUET, Laurie (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e édition. Presses de Sciences Po, pp.623-632, 2014

FOL, Sylvie, « La politique de la ville, un outil pour lutter contre la ségrégation ? », *L'Information géographique*, vol. 77, no. 3, 2013, pp. 6-28.

FOUCAULT, Michel, *Dits et Écrits*, volume 2 : 1976-1988, Quarto Gallimard, 2001

FRANÇOIS, Yolande, « La professionnalisation des associations par les pratiques de gestion des compétences des acteurs associatifs produit-elle un processus de changement organisationnel ? », *Recherches en Sciences de Gestion*, n°106, p.113-133, 2015

FRÉTIGNY, Raphaël, « La ville saisie par la finance publique ? La Caisse des dépôts et les politiques urbaines depuis la Seconde Guerre mondiale », *Métropolitiques*, 2 mai 2016.

GAXIE, Daniel, « Stratégie et institutions de l'intercommunalité », in CURAPP, *L'intercommunalité, bilan et perspective*, PUF, 1997

GEHIN, Claude, PAULAIS, Thierry, « La résorption de l'Habitat insalubre en Outre-Mer », *Cahier de politique urbaine* n°4, 2000

GIMAT, Matthieu, *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des Hlm (2004-2014)*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme dirigée par Sylvie Fol, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2017

GIMAT, Matthieu, POLLARD, Julie, « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, économie, société*, Vol. 18, pp. 257-282, 2016

GIMAT, Matthieu, HALBERT, Ludovic « Le logement social contraint à la rentabilité », *Métropolitiques*, 12 juillet 2018.

GRÉMION, Pierre, *Le Pouvoir Périphérique*, Le Seuil, 1976

HALPERN, Charlotte, LE GALÈS, Patrick, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 61, no. 1, pp. 51-78, 2011

HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick, « L'instrumentation et ses effets. Débats et mises en perspective théoriques », *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses Académiques de Sciences Po, pp. 15- 62, 2014

HOOD, Christopher, « Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades », *Governance*, 2007

HOUARD, Noémie (coord.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Documentation Française, 2011

IGF, CGEDD, « La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social », Juillet 2019

INSEE, Dossier complet, La Réunion, avril 2020

INSEE, « Moins de chômage, plus d'inactivité », Enquête Emploi 2019

INSEE Dossier La Réunion n°6, « Les besoins en logements à La Réunion à l'horizon 2035 », octobre 2018

JOURDHEUIL, Anne-Laure, « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », *Métropoles*, n°20, 2017

KAMOUN, Patrick, « Financement du logement social et évolutions de ses missions. De 1894 (loi Siegfried) à nos jours », *Informations sociales*, vol. 123, no. 3, pp. 20-33, 2005

LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick (dir.) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2004

LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick, *Sociologie de l'action publique : Domaines et approches*, Armand Colin, pp.128, 2007

LE HERVET, Maud, *Les politiques de l'habitat à l'épreuve de la fragmentation métropolitaine : le cadre de l'Île-de-France*, Thèse de doctorat en urbanisme, université Paris-Est, 2013

LELEVRIER, Christine, « Au nom de la « mixité sociale ». Les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine », *Savoir/Agir*, vol. 24, no. 2, pp. 11-17, 2013

LEVENEUR, Bernard, *60 ans de culture urbaine*, SIDR, 2009

LAUTMAN, Jacques, GREMION, Pierre, « Le pouvoir périphérique », *Sociologie du travail*, 19e année, n°2, pp.199-201, 1976

LEMERCIER, Élise, MUNI TOKE, Valelia, PALOMARES, Élise, « Les Outre-mer français. Regards ethnographiques sur une catégorie politique », *Terrains & travaux*, vol. 24, no. 1, pp. 5-38, 2014

LE NAOUR, Gwenola, « Entrer dans l'action publique en la contestant. Quand la cause des usagers de drogues devient soluble dans la politique marseillaise de lutte contre le sida et la toxicomanie », *Politix*, n°70, p.9-28, 2005/2

LÉVY, Jean-Pierre, et YANKEL Fijalkow. « Les politiques du logement », BORRAZ, O. (dir.), *Politiques publiques 2. Changer la société*. Presses de Sciences Po, pp. 113-138, 2010

LÉVY-VROELANT, Claire, « Le welfare vu du logement : logement social et État providence en question », in Houard Noémie (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses états*, La Documentation française, pp. 191-214, 2011

LE GALÈS, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, pp. 57-95, 1995

LE GALÈS, Patrick, « Gouvernance », in : Laurie Boussaguet, ed, *Dictionnaire des politiques publiques*. 5e édition entièrement revue et corrigée. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », p.297-305, 2019

MAURY, Yan, *Les HLM : l'État providence vu d'en bas*, Paris, L'Harmattan, 2001

Mairie de Saint-Denis, Contrat de ville 2015-2022, Appel à projet politique de la ville : Politique de la ville, contrat de ville et TFPB, 2020

MEDARD, Jean-François, « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, 26e année, n°1, pp.103-131, 1976

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités, « Les aides financières au logement », juillet 2019

Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, « Répertoire des Logements Locatifs des bailleurs Sociaux (RPLS) », Janvier 2019

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, Dossier de presse : « Le nouveau programme de renouvellement urbain 2014 - 2024 », 16 décembre 2014

Ministère du logement et de l'habitat durable, « Demandes en cours par rapport aux plafonds de ressources 2018 à La Réunion », [www.demande-logement-social.gouv.fr/statistiques/](http://www.demande-logement-social.gouv.fr/statistiques/), 2018

NEZ, Heloïse, « De l'expertise associative à la constitution d'un contre-pouvoir. Action collective et concertation à Paris Rive Gauche », *Espaces et sociétés*, n°151, p.139-154, 2012/3

PINÇON, Michel, PINÇON-CHARLOT, Monique *Les Ghetto du gotha. Comment la bourgeoisie défend ses espaces*, Seuil, 2007

PINSON, Gilles. Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes. Presses de Sciences Po, 2009

PINSON, Gilles, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », Pôle Sud, vol. 32, n°1, pp. 73-92, 2010

PINSON, Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (dir.), Gouverner par les instruments, Presses de Sciences Po, pp. 199-233, 2005

POLLARD, Julie, « L'action publique par les niches fiscales. L'exemple du secteur du logement », BEZES, P. (dir.), Gouverner (par) les finances publiques. Presses de Sciences Po, pp. 263-297, 2011

Préfecture de La Réunion, Service Habitat - Logement Social, « État d'avancement de la mesure FRAFU Aménagement à vocation sociale en 2018 », 12 juin 2019

PROVINI, Olivier, DESCHAMPS Damien, « État de la littérature : politiques publiques et clientélisme au cœur de la régulation politique et sociale du territoire réunionnais », janvier 2020

RAMOND, Quentin, CHAPELLE, Guillaume, « Un parc social, des parcs sociaux : une typologie des configurations locales du logement social en Ile-de-France », Géographie, économie, société, vol. 21, n°3, 2019

Rencontre des acteurs de la ville, « La gestion urbaine de proximité : une ambition et une pratique au service des habitants des quartiers », 17 décembre 2009

RIZZO, Loïk, « Les politiques volontaristes d'éradication de l'habitat insalubre et précaire à l'île de la Réunion de 1946 à nos jours », Cahiers d'outre-mer, 54e année, n°213, pp. 53-68, 2001

ROINSARD, Nicolas, « Économie alternative et chômage de masse. Le cas réunionnais », in BOSSERELLE, E, DELPLACE, M, RASSELET, G. (dir.), L'économie sociale en perspective, Presses Universitaires de Reims, pp. 55-69, 2004

ROINSARD, Nicolas, « Pauvreté et inégalités de classe à la Réunion. Le poids de

l'héritage historique », *Études rurales*, n°194, p.173-189, 2014/2

ROINSARD, Nicolas, *La Réunion face au chômage de masse : Sociologie d'une société intégrée*, Presses universitaires de Rennes, 2007

SALA PALA, Valérie, *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Presses Universitaires de Rennes, 2013

Sénat, Rapport d'information de M. Henri TORRE, fait au nom de la commission des finances n° 88 (2006-2007) - 23 novembre 2006

Sénat, Rapport d'information de LAUREY MM. Nuihau et PATIENT Georges, « Mission "Outre-mer" », fait au nom de la commission des finances - 30 octobre 2019

Sénat, Rapport d'information de Mme Nassimah DINDAR, fait au nom de la commission des finances n° 111 (2017-2018), 23 novembre 2017

STÉBÉ, Jean-Marc, *Le logement social en France*, Presses Universitaires de France, 2019

TAFANI, Pierre, « Du clientélisme politique », *Revue du MAUSS*, vol.n°25, n°1, pp.259-286, 2005

THOENIG, Jean-Claude, DURAN, Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46ème année, n°4, pp. 580-623, 1996

TOURNON, Mariana, « Du redressement économique au projet urbain. Gestion financière des HLM et genèse de la rénovation urbaine (1980-2000) », *Métropolitiques*, Dossier « Rénovation urbaine. L'espace comme remède à la question sociale ? », 2018

Union Habitat, fiche thématique Outre-mer, Juin 2016

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2019

VEDUNG, Evert, « Policy Instruments: Typologies and Theories », *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, 1998

WORMS, Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 8e année, n°3,  
L'administration face aux problèmes du changement, dir. Michel Crozier, pp.249-274,  
Juillet-septembre 1966