



Métropoles

19 | 2016
Varia

Haila, Anne (2016), *Urban Land Rent. Singapore as a Property State*

Wiley, Malden (MA) et Oxford (UK).

Félix Adisson



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/5395>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

Félix Adisson, « Haila, Anne (2016), *Urban Land Rent. Singapore as a Property State* », *Métropoles* [En ligne], 19 | 2016, mis en ligne le 01 décembre 2016, consulté le 22 décembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/5395>

Ce document a été généré automatiquement le 22 décembre 2016.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Haila, Anne (2016), *Urban Land Rent. Singapore as a Property State*

Wiley, Malden (MA) et Oxford (UK).

Félix Adisson

RÉFÉRENCE

Haila, Anne (2016), *Urban Land Rent. Singapore as a Property State*, Wiley, Malden (MA) et Oxford (UK).

- 1 Singapour est une cité-État qui présente un apparent paradoxe dans une société capitaliste : la population est composée à 90 % de propriétaires de logements installés sur un sol détenu par l'État à 90 % et construits pour l'essentiel par une autorité publique. Cette situation exceptionnelle va à rebours des politiques néolibérales contemporaines de privatisation et de marchandisation des sols. Une analyse de ce système institutionnel était la bienvenue. L'ouvrage d'Anne Haila *Urban Land Rent : Singapore as a Property State*, publié dans l'excellente collection « Studies in urban and social change » de Wiley-Blackwell, vient combler ce manque.
- 2 Ce livre est l'aboutissement de trois décennies de recherche de l'auteur dans deux champs de recherche. Il s'agit, d'une part, de la production urbaine en Asie du Sud-Est, en particulier à Hong-Kong et Singapour (Haila, 1997 ; Haila, 2000 ; Haila, 2007), et, d'autre part, de la théorie de la rente (Haila, 1988 ; Haila, 1990 ; Haila, 1991). Plusieurs fois repoussée, la parution de cet ouvrage était attendue par les deux champs de recherche auxquels il s'adresse : l'économie politique de la production urbaine et les études urbaines en Asie. Il en ressort un livre riche et parfois déroutant qui ne manquera pas d'intéresser le lectorat français au sein duquel plusieurs chercheurs travaillent d'ailleurs à la croisée de ces deux champs (Denis, 2011 ; Fauveaud, 2013 ; Halbert et Rouanet, 2014 ; Bon, 2015 ; Rouanet et Halbert, 2016).

- 3 L'ouvrage repose sur les deux arguments préalables suivants : la production urbaine est un élément central de l'économie politique des villes globales, et cette production s'appuie sur des institutions dont le fonctionnement peut être expliqué par la théorie de la rente foncière. À partir de ces arguments, l'auteur poursuit deux principaux objectifs. Premièrement, il entend actualiser avec d'autres travaux (Ward et Aalbers, 2016) la théorie de la rente foncière dans le contexte de la mondialisation et de la financiarisation de la production urbaine. Deuxièmement, il souhaite mettre en évidence les réussites de la cité-État de Singapour en matière de gestion de la ressource foncière, car celle-ci constitue un contre-modèle des préconisations néolibérales en la matière.
- 4 L'ouvrage comprend neuf chapitres. L'introduction présente le cas de Singapour en le conceptualisant comme un *property state*. Difficilement traduisible, cette expression désigne un pays dans lequel « l'immobilier joue un rôle important dans l'économie, les finances publiques et la richesse des individus » (p.16). L'étude de Singapour se justifie ainsi en tant que cas paradigmatique : elle permet de mettre en lumière le rôle crucial du foncier – entendu comme « une relation sociale affectée par des lois et des coutumes » (p.xxix) – dans la production urbaine.
- 5 Les chapitres 2 à 4 portent sur les théories, les idéologies et les politiques foncières. Le deuxième chapitre propose une typologie des « idéologies foncières », c'est-à-dire des principes sur lesquels sont fondés les régimes fonciers à différentes périodes et dans différentes régions du monde. L'auteur définit quatre types idéaux : indigène, féodal, capitaliste, financiarisé. Chacun de ces régimes définit les formes du développement urbain, notamment du fait des types de rentes qui les sous-tendent. Selon l'auteur, c'est la philosophie lockéenne qui permet de justifier le régime actuellement dominant qui établit la propriété individuelle et privée comme un besoin et un droit vertueux. Elle se traduit par la théorie des droits de propriété (*property rights theory*) que l'auteur oppose à la théorie de la rente dans le chapitre 3. La première « postule un monde d'individus atomistiques dans un marché anhistorique » (p.46). Sous-produit de l'École d'économie de Chicago, cette dernière justifie les politiques néolibérales de marchandisation et de privatisation des sols, nie les relations de pouvoir qui traversent les relations de propriété et retire toute légitimité aux autres régimes de propriété. La seconde théorie, de nature plus sociologique, comprend la rente comme « une relation sociale [qui] implique une relation de pouvoir et du contrôle social » (p.58). L'auteur propose dès lors une synthèse toujours bienvenue des concepts et des débats parfois abscons de cette théorie (pp. 46-53 ; 60-61) tout en constatant sa marginalisation depuis les années 1980 au profit de la théorie des droits de propriété. Sur la base de ce constat, le chapitre 4 opère une recension de projets réformistes concernant les régimes fonciers. Il s'arrête en particulier sur les propositions de l'économiste américain Henry George qui conseillait de taxer la rente foncière, et ainsi de la neutraliser (*redistributive rent*).
- 6 C'est ici que l'analyse du cas de Singapour prend tout son sens. Le régime foncier y est basé sur une politique systématique d'acquisition publique des terrains menée depuis l'après-guerre grâce à de puissants instruments d'expropriation. Une fois la propriété du sol devenue publique, la rente et donc la spéculation foncières sont maîtrisées par l'État. S'il n'y a pas de liens directs entre les écrits de Henry George et le système de la cité-État, celui-ci peut être interprété comme une forme de mise en pratique des idées de l'économiste américain.
- 7 Les chapitres 5 à 8 analysent ainsi les institutions, les acteurs et les circuits de financement de la production urbaine fondée sur cette propriété publique du sol. Le

cinquième chapitre décrit le « réseau dynamique d'institutions régulatrices qui se contrôlent et s'équilibrent mutuellement » (p.18) qui assure le contrôle du sol et de l'aménagement, la production de logements et d'infrastructures, le développement économique. Coiffé par le Ministère du développement national, cet ensemble robuste d'institutions permet de mener des politiques foncières, économiques et sociales (voir Shatkin, 2014 pour un argument similaire). Le régime planificateur de la cité-État assure ainsi une abondante production de logements, de bonne qualité et essentiellement publics (82 % de la population résidait dans un logement public en 2009) que la population peut facilement acquérir, en recevant notamment des subventions pour la primo-accession. Pour assurer la durabilité du système en même temps que des revenus fiscaux (*fiscal rent*), ce sont des baux de durées variables selon les programmes construits (30-99 ans) et non les terrains qui font l'objet d'enchères publiques. Anne Haila dénoue dès lors le paradoxe singapourien évoqué plus haut : c'est parce qu'un réseau d'institutions publiques contrôle le foncier et la production de logements que l'État peut fournir à la population des logements sous forme de quasi-propriété (baux de 99 ans).

- 8 L'auteur analyse le fonctionnement du marché immobilier de Singapour dans le chapitre 6. Proche de celui de Hongkong, il se démarque des marchés américains et européens par la présence de l'État au sein des organes de promotion immobilière et par l'absence d'un lobby de propriétaires fonciers. Surtout, la neutralisation de la spéculation foncière (*ground rent*), du fait de la propriété publique, diminue le coût de la production urbaine et focalise les acteurs immobiliers sur une recherche de profit dans les constructions (*building rent*) et non dans l'échange d'actifs fonciers.
- 9 Le chapitre 7 apporte une contribution notable aux débats actuels sur les circulations des financements, des politiques et des modèles urbains dans le « Sud global ». D'abord, l'auteur s'intéresse à la stratégie développée par l'État singapourien pour attirer des investissements financiers internationaux dans la production urbaine nationale. Cette stratégie a impliqué la modification du cadre réglementaire afin d'ouvrir le pays aux nouveaux véhicules de l'investissement financier dans l'immobilier, et notamment les Real Estate Investment Trusts (REITs), sociétés cotées en bourse créées pour investir dans l'immobilier et en extraire des revenus réguliers (voir Gotham, 2006). Cette stratégie s'insère dans une politique de mutation de la ville en une place financière en faisant de Singapour « un aimant pour des investisseurs globaux cherchant des bureaux haut de gamme dans une excellente localisation » (p.161). Ensuite, l'auteur inverse son point de vue pour analyser l'internationalisation des firmes singapouriennes de promotion et d'investissement. Cette internationalisation se fait avec un autre véhicule d'investissement : les fonds souverains. Le plus important de ceux détenus par l'État de Singapour, Government of Singapore Investment Corporation, était le troisième fonds le plus capitalisé dans le monde en 2007. Sa branche immobilière investit dans quarante pays et détient un portefeuille diversifié, en termes de produits, de sociétés immobilières et de participation à des REITs. Pour autant, cette internationalisation n'entraîne pas un transfert du modèle institutionnel singapourien. Si les firmes, les capitaux et les produits immobiliers sont exportés, en revanche les institutions sur lesquelles ce modèle est fondé ne circulent pas.
- 10 Enfin, le lien entre crise financière et industrie immobilière, jugé « ignoré » par l'auteur, est exploré dans le chapitre 8 (sur ce sujet dans cette région, voir aussi Aveline, 2008). Les crises qui ont touché le Sud-est asiatique depuis les années 1990 dévoilent les imbrications croissantes entre les industries financières et immobilières. Ce lien se

renforce avec la financiarisation croissante du foncier, définie comme sa transformation en actifs échangeables sur des marchés boursiers. Ce processus est à l'origine d'une « rente dérivée » (*derivative rent*), à savoir les « rendements extraits d'actifs fonciers titrisés, assemblés à des prêts immobiliers et échangés sur les marchés comme des instruments financiers » (p.185).

- 11 De notre point de vue, cet ouvrage a trois intérêts principaux. Premièrement, celui de mettre au centre de l'analyse des villes globales la diversité de leur production matérielle. L'importance de l'immobilier dans le fonctionnement de ces économies urbaines apparaît clairement. Par ailleurs, l'attention portée, dans les premiers travaux sur les villes globales, sur les caractéristiques communes de ces villes et les transferts multiples entre celles-ci donnait l'impression d'une certaine uniformité des modalités et des effets de leur production. Anne Haila montre de façon convaincante à la fois les circulations (circuits et instruments financiers, firmes, produits immobiliers) et la spécificité des conditions, processus et résultats de la fabrication d'un nœud essentiel du réseau des villes globales : Singapour. Deuxièmement, le livre analyse cette production à partir des institutions, et en particulier des institutions foncières nationales de second rang (Lorrain, 2008). Les apports théoriques du livre se situent dans l'articulation entre cette approche institutionnelle et les différents concepts de rente. Le troisième intérêt de l'ouvrage est de fournir une analyse détaillée du cas singulier de Singapour à la fois paradigmatique en ce qui concerne le rôle croissant de l'immobilier dans les sociétés patrimoniales et « déviant » par rapport aux tendances à la marchandisation et à la privatisation des régimes fonciers.
- 12 L'ouvrage n'en a pas moins un certain nombre de limites. Parmi elles, trois nous semblent pouvoir être évoquées. La première porte sur l'approche des institutions. L'auteur n'entre pas dans le fonctionnement de celles-ci. Qui sont les acteurs qui agissent au sein du réseau institutionnel du développement urbain singapourien ? Quels sont les outils qu'ils utilisent pour faire fonctionner ce régime planificateur et gérer l'infrastructure légale de la propriété publique ? Quels sont les rapports de force et les conflits entre les organisations qui composent ce réseau ? Négocient-elles, quoi et comment ? Par exemple, l'importance des procédures d'évaluation et de valorisation des baux est mise en avant, mais aucun processus concret d'enchère publique n'est analysé. Le livre s'en tient le plus souvent à une description formelle des organisations et des règles. Cette limite est liée à une théorisation insuffisante des institutions qui ne tient pas compte des débats et des avancées sur le sujet, par exemple du courant néo-institutionnaliste, depuis les années 1980. Cette limite est peut-être aussi liée aux sources mobilisées dans l'ouvrage qui sont constituées essentiellement de littérature grise et d'articles de presse.
- 13 La deuxième limite porte sur l'écriture du livre. La diversité des sujets, des littératures, des espaces géographiques et des exemples fait incontestablement la richesse de cet ouvrage. Mais l'effort d'articuler les différentes analyses n'est pas toujours accompli, ce qui entraîne parfois l'impression d'un certain éparpillement. Cette impression est accrue par l'alternance des registres de la monographie et de la comparaison ; au cas de Singapour s'ajoutent de multiples exemples sur Hong-Kong, la Chine, l'Indonésie, le Japon, la Finlande, etc. Finalement, le lecteur peine à saisir la thèse annoncée sur la rente foncière urbaine et la conclusion de l'ouvrage ne l'y aide pas.
- 14 La dernière limite porte sur la distance du chercheur vis-à-vis de son cas. Anne Haila souhaite faire connaître la réussite du système singapourien dans lequel elle voit une alternative probante à celui qui prévaut dans les pays occidentaux et que ceux-ci

imposent dans d'autres régions du globe. Focalisée sur les aspects qu'elle reconnaît comme positifs (part des logements publics, propriété publique du sol, transparence des procédures, etc.), elle n'évoque que brièvement (pp. 109-112) les aspects controversés du « modèle » singapourien, comme son caractère hypertechnocratique ou l'exclusion sociale et la ségrégation spatiale structurelles des travailleurs immigrés non qualifiés (Chivakidakarn, 2013).

- 15 Il reste que la lecture de cet ouvrage est très enrichissante. Elle complète et actualise la théorie de la rente urbaine, l'analyse du fonctionnement des institutions de la production urbaine et la compréhension des circulations multiples des financements, opérateurs et modèles urbains de cette production, à partir d'un cas qui perturbe la division géographique usuelle entre Suds et Nords.

BIBLIOGRAPHIE

Aveline, N. (2008), *Immobilier : l'Asie, la bulle et la mondialisation*, CNRS Éditions, Paris.

Bon, B. (2015), « A new megaproject model and a new funding model. Travelling concepts and local adaptations around the Delhi metro », *Habitat International*, 45, 3, pp. 223-230.

Chivakidakarn, Y. (2013), « Social Segregation in Singapore. Case of the Construction Guest Workers », *Territorio*, 65, pp. 52-59.

Denis, E. (2011), « La financiarisation du foncier observée à partir des métropoles égyptiennes et indiennes », *Revue Tiers Monde*, 206, pp. 139-158.

Fauveaud, G. (2013), *Produire la ville en Asie du Sud-Est. Les stratégies socio-spatiales des acteurs immobiliers à Phnom Penh, Cambodge*, Thèse de doctorat, Géographie, Université Panthéon-Sorbonne - Paris 1, Paris.

Gotham, K. F. (2006), « The Secondary Circuit of Capital Reconsidered: Globalization and the U.S. Real Estate Sector », *American Journal of Sociology*, 112, 1, pp. 231-275.

Haila, A. (1988), « Land as a financial asset: the theory of urban rent as a mirror of economic transformation », *Antipode*, 20, 2, pp. 79-101.

Haila, A. (1990), « The theory of land rent at the crossroads », *Environment and planning D*, 8, 3, pp. 275-296.

Haila, A. (1991) « Four Types of Investment in Land and Property », *International Journal of Urban and Regional Research*, 15, 3, pp. 343-365.

Haila, A. (1997) « The Neglected Builder of Global Cities », in: Källtorp, O., Elander, I., Ericsson O. et Franzén E. (sous la direction de), *Cities in Transformation - Transformation in Cities. Social and Symbolic Change of Urban Space*, Ashgate, Aldershot, pp. 51-64.

Haila, A. (2000), « Real Estate in Global Cities: Singapore and Hong Kong as Property States », *Urban Studies*, 37, 12, pp. 2241-2256.

Haila, A. (2007), « The Market as the New Emperor », *International Journal of Urban and Regional Research*, 31, 1, pp. 3-20.

Halbert, L. et Rouanet, H. (2014) « Filtering Risk Away: Global Finance Capital, Transcalar Territorial Networks and the (Un)Making of City-Regions: An Analysis of Business Property Development in Bangalore, India », *Regional Studies*, 48, 3, pp. 471-484.

Lorrain, D. (2008), « Les institutions de second rang », *Entreprises et histoire*, 50, 1, pp. 6-18.

Rouanet, H. et Halbert L. (2016), « Leveraging Finance Capital: Urban Change and Self-Empowerment of Real Estate Developers in India », *Urban Studies*, 53, 7, pp. 1401-1423.

Shatkin, G. (2014), « Reinterpreting the Meaning of the 'Singapore Model': State Capitalism and Urban Planning », *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, 1, pp. 116-137.

Ward, C. et Aalbers, M. B. (2016), « Virtual Special Issue Editorial Essay: 'The Shitty Rent Business': What's the Point of Land Rent Theory? » *Urban Studies*, 53, 9, pp. 1760-1783.

AUTEURS

FÉLIX ADISSON

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano, Via Bonardi 3, 20133 Milan, Italie.

felix.adisson@polimi.it