



## Métropoles

20 | 2017

Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux,  
collectivités locales

---

# Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : Des acteurs aux frontières des marchés du logement

Introduction

Loïc Bonneval et Julie Pollard

---



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux  
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/5423>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

Loïc Bonneval et Julie Pollard, « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : Des acteurs aux frontières des marchés du logement », *Métropoles* [En ligne], 20 | 2017, mis en ligne le 15 juin 2017, consulté le 07 juillet 2017. URL : <http://metropoles.revues.org/5423>

---

Ce document a été généré automatiquement le 7 juillet 2017.



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

---

# Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : Des acteurs aux frontières des marchés du logement

Introduction

Loïc Bonneval et Julie Pollard

---

- <sup>1</sup> Ce numéro rassemble des réflexions empiriques, qui permettent de s'interroger sur la place du marché – ou plutôt des marchés – dans la production de logements. Le parti-pris adopté est de se centrer sur les acteurs professionnels du secteur, et plus précisément d'observer les recompositions qui concernent trois acteurs clefs : les promoteurs immobiliers, les bailleurs sociaux et les collectivités locales<sup>1</sup>. Les contributions sont issues de communications au séminaire de l'atelier « Acteurs des marchés du logement » du Réseau français de recherche sur l'habitat et le logement (Réhal), lancé en 2014 en réponse au constat d'un renouveau de la recherche sur ces questions (cf. infra). Ce séminaire ne part pas d'une définition préétablie des « acteurs de marché », mais interroge cette appellation à partir de l'étude des pratiques de différentes catégories d'acteurs et de ce qui, pour eux, relève du marché et du hors marché. Le fil directeur retenu pour ce numéro est celui de l'évolution des frontières entre les activités de ces trois catégories d'acteurs, souvent étudiés séparément. Dans quelle mesure peut-on tracer des frontières des marchés du logement ? Cela peut impliquer d'identifier différents marchés (en fonction de zones géographiques, de niveaux de prix, etc.), mais aussi de distinguer des acteurs et des activités dans et hors marché. Est-il pertinent de chercher à tracer de telles distinctions, parfois ramenées dans l'opinion courante à une séparation public-privé – laquelle s'avère rapidement peu pertinente<sup>2</sup> ? Comment évoluent les frontières entre les activités des promoteurs immobiliers et celles des bailleurs sociaux ? Ces questionnements constituent le prisme par lequel nous saisissons dans ce dossier la place des logiques de marché dans la production de logements.

- 2 Les cas explorés dans les différentes contributions s'inscrivent dans un même cadre national – la France –, mais comparent une diversité de situations locales. La pluralité des éclairages permet de proposer des approches et outils, théoriques et méthodologiques, variés pour travailler la question des frontières des marchés du logement. Notons toutefois que les contributions proposées, si elles restent centrées sur le logement, en débordent quelque peu le cadre et rejoignent des interrogations plus larges sur la fabrique de la ville au travers des thématiques des politiques foncières et de l'aménagement. L'enjeu est à la fois de documenter les évolutions à l'œuvre et d'envisager leurs répercussions sur plusieurs plans : social, spatial, économique et politique.
- 3 Le dossier est structuré autour de cinq contributions qui proposent des perspectives complémentaires sur les enjeux soulevés. La contribution d'Anne-Laure Jourdheuil, tout d'abord, s'attache à l'évolution des relations entre promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux au prisme du fort développement, au cours des dix dernières années, des VEFA-HLM<sup>3</sup> – qui renvoient à la construction de logements sociaux par les promoteurs immobiliers. Ce mécanisme de production de logements sociaux soulève des enjeux d'autant plus vifs qu'il pourrait bien devenir le modèle dominant de production du logement social neuf. Anne-Laure Jourdheuil met en évidence à la fois la coopération accrue et les conséquences déséquilibrées pour les acteurs de ce développement, qui consacre *in fine* la domination des logiques d'action des promoteurs immobiliers.
- 4 Dans le deuxième texte de ce dossier, Matthieu Gimat propose un autre éclairage, complémentaire au précédent, sur l'évolution de l'activité de production de logements locatifs sociaux. Il s'attache à analyser comment, dans un contexte de plus en plus contraint en matière de financements, les organismes HLM parviennent à dégager des marges d'action financière. En s'appuyant sur les stratégies mises en œuvre par des organismes HLM dans la région de Bordeaux, le texte analyse finement comment se mettent en place différentes formes de péréquation entre produits immobiliers. Il montre notamment que les bénéfices réalisés grâce à la production de logements en accession à la propriété sont utilisés pour faciliter la production de logements locatifs sociaux.
- 5 À travers des études de cas d'agglomérations moyennes, Nicolas Persyn montre comment l'évolution des modes d'action publique foncière dessine une recomposition des rôles entre public et privé. Pour autant, cette évolution n'entraîne pas mécaniquement, ni de manière uniforme, un renforcement des logiques concurrentielles et des acteurs de marché. Nicolas Persyn met en avant le déploiement de stratégies publiques fortement différenciées au sein d'un même territoire communal (ou intercommunal). Les collectivités locales vont ainsi suivre des logiques différentes en fonction des espaces de leur territoire : certains espaces jugés stratégiques font l'objet d'une intervention forte visant à structurer les projets des acteurs privés et les formes de production de logements, tandis que d'autres espaces sont davantage « laissés » aux acteurs privés.
- 6 Romain Maurice, de son côté, se penche sur la régulation publique des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) du Grand Lyon, en envisageant les rapports entre acteurs publics et privés, successivement dans les phases d'aménagement et de promotion immobilière. Il montre que, si les ZAC restent d'importants leviers d'action pour les acteurs publics, les stratégies de ceux-ci en leur sein ont largement évolué. En particulier, il pointe les efforts développés pour attirer capitaux et investisseurs privés, et montre comment l'essor des logiques de marché dans ces périmètres est largement favorisé et impulsé par les stratégies des collectivités locales.

- 7 Enfin, dans la dernière contribution de ce dossier, Paul Citron s'attache aux conséquences de la libéralisation du marché de l'aménagement et au retour actuel des opérateurs privés sur le marché de l'aménagement. Cette dynamique concerne une catégorie réduite d'opérateurs : les plus grands promoteurs immobiliers. Mais elle conduit à des évolutions structurantes : les grands promoteurs immobiliers acquièrent ainsi une maîtrise foncière importante qui leur permet d'assurer des volumes d'activité pour leurs filiales en aval de la chaîne de production de valeur. La perméabilité entre leurs bilans d'aménagement (activité pourtant censée être orientée vers la production de biens d'intérêt général) et de promotion (activité tournée vers la production de biens marchands) pose question quant au modèle de financement de l'aménagement, et plus largement des biens d'intérêt collectif urbains. L'aménagement devient en effet, en quelque sorte, un amplificateur de marge pour les promoteurs.

## 1. Le marché, clef de lecture des mutations du secteur du logement

- 8 Ces contributions s'inscrivent dans des perspectives de recherche plus larges sur le rôle respectif des marchés et des pouvoirs publics. Elles s'enracinent dans un contexte marqué par trois enjeux forts. Un enjeu empirique tout d'abord : la montée en puissance du recours au secteur privé dans la construction de logements neufs. Deux enjeux théoriques ensuite, qui font écho à cette montée en puissance et permettent d'en rendre compte : les avancées théoriques de la sociologie économique, et le renouveau des travaux de recherche sur les acteurs du logement.

### 1.1 Convergence des analyses sur l'essor des logiques de marché

- 9 Dans les discours des professionnels du logement en France, comme dans les échanges universitaires, la construction de logements apparaît aujourd'hui caractérisée – de manière croissante et récurrente – par l'essor de logiques, pratiques et acteurs liés au marché. Ces analyses reflètent une évolution qui s'est esquissée dès les années 1970 avec la montée en puissance d'un référentiel libéral. Le plan Barre de 1977 marque son avènement dans la sphère politique, notamment à travers l'inversion des priorités entre aides à la pierre et aides à la personne, ainsi qu'entre soutien à l'accession à la propriété et soutien à la production de logements sociaux. Dans leur travail sur le marché des maisons individuelles, Pierre Bourdieu et Rosine Christin montrent que les politiques du logement font partie des premières politiques qui voient s'affronter, dès les années 1970, les défenseurs d'une politique sociale du logement et les partisans d'une dérégulation de cette politique (Bourdieu et Christin, 1990). Philippe Zittoun pointe également ce tournant, à travers la montée en puissance, dans le secteur, d'une « coalition libérale » bâtie autour d'acteurs du ministère de l'Economie et des Finances influencés par une certaine orthodoxie libérale (Zittoun, 2001).
- 10 Cette évolution aurait-elle connu une accélération au cours des années 2000 ? Et quels ont été les effets, sur ce plan, de la crise qui éclate en 2008 ?
- 11 Sans doute n'assiste-t-on pas à un basculement idéologique de même nature qu'à la fin des années 1970, mais plutôt à un faisceau d'évolutions convergentes, depuis le milieu des années 1990. Le secteur du logement reste moins financiarisé en France que dans d'autres

pays européens (Nappi-Choulet, 2012). Les évolutions y sont de ce fait sans doute moins évidentes. L'essor des logiques de marché s'est toutefois fait par d'autres voies, que ce dossier contribue à explorer. Cet essor a été articulé avec une évolution des politiques publiques, locales et nationales, souvent en lien avec des redéploiements des financements publics. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut mentionner par exemple l'importance prise par les incitations fiscales à l'investissement locatif, reconduites sous des formes diverses depuis le dispositif Périssol en 1996<sup>4</sup> (Vergriete 2013). Au-delà de ce cas, le développement d'une action publique par les niches fiscales dans le secteur du logement, à partir des années 1990, témoigne d'une orientation marquée des politiques publiques vers le soutien au marché (Pollard, 2010). Dans une certaine mesure, les velléités de développement du logement intermédiaire peuvent également être inscrites dans cette logique. Promu depuis les années 1980 sans avoir connu un réel développement, le logement intermédiaire – censé offrir des logements locatifs à des prix situés entre ceux des logements sociaux et ceux des logements du parc privé – repose également sur l'octroi de déductions fiscales. Surtout, la loi de finances de 2014 lui donne un cadre juridique qui lui faisait auparavant défaut. La filiale immobilière de la Caisse des Dépôts, la SNI, s'est appuyée sur ce cadre pour tenter de relancer la production de logement intermédiaire (avec un objectif de 10 000 logements pour 2019) et en faire un produit d'appel visant à favoriser le retour des investisseurs institutionnels dans le secteur. Les aides à l'accession à la propriété, dont le prêt à taux zéro, mais aussi le crédit d'impôt sur le remboursement des intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'une résidence principale entre 2007 et 2011, contribuent également à placer le marché au cœur de la politique du logement. Ce contexte conduit à une redéfinition des frontières du marché, en lien étroit avec les politiques publiques menées.

## 1.2 Les apports de la sociologie des marchés

- 12 Sur le plan théorique, ces enjeux font écho à des réflexions centrales en études urbaines, qui interrogent la place du marché et des acteurs de marché dans les politiques urbaines ; ainsi qu'à des questionnements structurants en sociologie des marchés.
- 13 L'interaction entre politiques publiques et acteurs économiques privés n'est pas un problème neuf dans la recherche sur le logement - on pense en particulier à l'étude des sociétés immobilières du XIX<sup>e</sup> siècle par Michel Lescure (Lescure, 1982 ; Lescure, 1980). Mais elle a plutôt été pensée sous l'angle de la structuration du secteur de la construction par l'Etat et le secteur bancaire – ce que l'on pourrait appeler son « encastrement institutionnel » (Le Velly, 2012). Sur la période contemporaine, l'effet des logiques marchandes sur le non-marchand, ou plutôt l'hybridation des deux types de logiques, pose question et reste encore trop peu documenté dans ce secteur. Depuis les travaux fondateurs de David Harvey (Harvey, 1973 ; Harvey, 1989), un large pan de travaux s'attachent à étudier la domination du marché comme mécanisme de régulation des sociétés urbaines contemporaines. Aujourd'hui, sur le plan théorique, ces réflexions s'articulent largement autour des débats sur la *néolibéralisation* des politiques urbaines (Brenner et Theodore, 2002 ; Sager, 2011 ; Aalbers, 2013 ; Halpern et Pollard, 2017 ; Pinson et Morel-Journel, 2017) et sur la *financiarisation* de la fabrique urbaine (Halbert et Le Goix, 2012 ; Halbert, 2013 ; Guironnet, Attuyer et al., 2016 ; Halbert et Attuyer, 2016). Ces cadres d'analyse, qui s'appliquent bien à certains domaines de l'immobilier comme l'immobilier de bureaux (Guironnet, 2016) apparaissent toutefois trop englobants pour rendre compte

des évolutions à l'œuvre dans le secteur du logement en France, qui reste soumis à des logiques différenciées qu'une lecture unilatérale tendrait à gommer (Theurillat, Rérat et al., 2014). Dans ce dossier, les approches empiriques déployées conduisent à montrer les multiples facettes et ambiguïtés des recompositions entre acteurs et des mutations à l'œuvre.

- 14 Les perspectives ouvertes par la sociologie des marchés sont ici utiles, notamment en ce qu'elles invitent à considérer les marchés comme des constructions sociales, historiques et politiques structurées par des mécanismes de champ, au moins autant que par le jeu de l'offre et de la demande (Bourdieu, 2000 ; Fligstein, 2001). La question des frontières y est récurrente. Pierre François montre que, si les oppositions entre marché, non-marchand et Etat ont été largement déconstruites au profit de la mise en évidence de l'enchevêtrement des logiques d'actions, la question des frontières reste heuristique. « Tout l'enjeu n'est donc pas, en traçant ces frontières, de dessiner des espaces rigidement exclusifs les uns des autres, mais de se réserver la possibilité de penser, en l'organisant, la complexité et l'hybridation systématique des phénomènes économiques » (François, 2008 : 116). La perspective retenue ici vise donc moins à discuter l'hypothèse d'une évolution vers la privatisation<sup>5</sup> du logement social qu'à interroger les formes et les résultats de l'interpénétration croissante des activités, pratiques et stratégies des différents acteurs de marchés du logement. L'objectif n'est donc pas d'étudier la construction d'un segment de marché, comme l'a fait Bourdieu avec le marché de la maison individuelle au début des années 1980 (Bourdieu, 2000), mais, à travers des approches centrées sur les acteurs, d'observer la recomposition de plusieurs segments, activités et territoires affectés par des évolutions similaires.

### 1.3 Trois acteurs face aux marchés du logement

- 15 Les contributions rassemblées dans ce dossier explorent trois catégories d'acteurs clefs de la production de logement et leurs interactions. Ce faisant, elles s'inscrivent dans des réflexions, souvent segmentées, dont chacun de ces acteurs ont fait l'objet au cours des dernières décennies. Ces corpus de littérature explorent chacun des rapports aux logiques de marché.
- 16 Les pratiques et stratégies des acteurs économiques privés, et en particulier des promoteurs immobiliers, sont désormais considérées comme centrales pour comprendre la fabrication de la ville. A la suite des travaux fondateurs de Christian Topalov dans les années 1970, ces acteurs avaient été longtemps largement oubliés des réflexions conduites (Topalov, 1973). Depuis la fin des années 2000, ils ont fait l'objet d'un regain d'intérêt dans la recherche française (voir notamment : Pollard, 2009 ; Callen, 2011 ; Taburet, 2012 ; Vergriete, 2013 ; Maurice, 2014 ; Raimbault, 2014 ; Trouillard, 2014 ; Citron, 2016). En particulier, leur inclusion croissante dans la définition et la mise en œuvre d'objectifs des politiques du logement, et l'articulation de plus en plus étroite de leurs activités avec celles des acteurs publics locaux ont été analysées (Dupuy, 2010 ; Pollard, 2016). Les promoteurs immobiliers développent leurs implantations dans de nouveaux territoires (territoires plus ruraux notamment), se positionnent sur de nouveaux segments de marché, et entrent depuis les années 2000 dans la production de logements sociaux.
- 17 En deuxième lieu, l'évolution du logement social suscite d'importants questionnements dont témoignent des travaux de recherche récents en France, et plus largement en

Europe (Scanlon et Whitehead, 2007 ; Rhodes et Mullins, 2009 ; Lévy-Vroelant et Tutin, 2010 ; Houard, 2011 ; Mullins, Czischke et al., 2012). L'intrusion ou le renforcement de logiques de marché dans ce secteur, que ce soit en matière de partenariats, de principes de gestion ou de financement, est au cœur des interrogations sur le bouleversement des modèles européens de logement social. La réflexion sur les organismes de logement social s'est réorientée pour prendre en compte la transformation de leurs missions, via notamment leur rôle dans l'accèsion à la propriété (Steinmetz, 2013) et la question de leur marchandisation (Rhodes et Mullins, 2009). L'étude des processus à l'œuvre met au jour en particulier des dynamiques d'hybridation, tant pour ce qui est de leurs capitaux (fonds privés et publics), de leur gouvernance, que des services et des produits qu'ils offrent (Mullins, Czischke et al., 2012 ; Gimat, 2017).

- 18 Enfin, l'évolution du rôle des acteurs publics a été documentée, dans le rapport aux organismes HLM (Cordier, 2011 ; Driant, 2015), comme dans la régulation du marché. Certains travaux insistent sur le retrait de l'Etat et la résidualisation des politiques de logement social (Harloe, 1995), d'autres, sur l'essor de politiques de soutien aux acteurs de marché (Pollard, 2010). Le présent dossier se centre plus spécifiquement sur les collectivités locales, communes et intercommunalités, qui jouent un rôle de plus en plus important, à la fois dans la mise en œuvre et dans l'orientation des politiques du logement. Ce glissement des politiques de l'habitat ne se réduit pas à une dynamique de territorialisation de l'action publique, mais il met également en jeu le brouillage des frontières. Les compétences qui sont dévolues aux collectivités locales en matière d'habitat, dans un contexte plus général de décentralisation, les confrontent ainsi dès les années 1990 aux enjeux de stimulation et de régulation des marchés immobiliers, avec des moyens d'action qui diffèrent fortement selon la taille des agglomérations et les tensions sur ces marchés (Lacaze, 1996 ; Lefeuvre, 2000 ; Cordier et al., 2010).
- 19 Un certain nombre de travaux ont été conduits sur l'imbrication grandissante des activités de ces différents acteurs (Barthel et Dèbre, 2010 ; Gimat et Pollard, 2016). Ces enjeux sont d'autant plus cruciaux que les interdépendances entre ceux qui, dans une certaine mesure, définissent les règles du jeu, et ceux qui, de fait, construisent et commercialisent les logements, se trouvent encore renforcées, notamment dans le domaine foncier, par la loi de 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Les contributions réunies ici poursuivent l'exploration de ces interactions en s'attachant à trois niveaux d'analyse. Il s'agit d'abord de la restructuration du secteur du logement, traditionnellement organisé en filières étanches (ou du moins nettement distinctes), mais qui tendent à être de plus en plus étroitement associées dans la production de nouveaux logements, au point de remettre en cause les cloisonnements existants. Ensuite, dans les textes de ce dossier, ce décroissement est donné à voir au concret, au niveau local, et analysé à travers les jeux de relations des acteurs professionnels de la production de logement. Le renouvellement des stratégies et interactions entre collectivités locales, bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers conduit à mettre en place de nouveaux cadres de coopération. La dimension stratégique, largement étudiée dans le dossier, ouvre sur un troisième aspect, abordé plutôt en filigrane, mais autour duquel les conclusions des auteurs semblent converger : au fil de ces interactions stratégiques se redéfinissent également la légitimité des différents acteurs, leurs objectifs et, finalement, les principes généraux de la politique de construction de logements.

## 2. Logiques de filières et décloisonnement de la production du logement

- 20 En France, la construction de logements a été traditionnellement fortement structurée autour d'une différenciation entre les acteurs de l'offre : organismes HLM producteurs et gestionnaires de logements sociaux, d'une part, promoteurs immobiliers producteurs de logements libres (ou aidés<sup>6</sup>), d'autre part. Historiquement, on a pu observer la construction d'une forme d'identification entre logements sociaux et logements produits et gérés par les organismes HLM. La statistique publique a cristallisé cette équivalence en faisant explicitement référence, pour définir le nombre de logements sociaux, au « parc locatif appartenant à des personnes morales spécialisées, principalement les organismes HLM et accessoirement les sociétés d'économie mixte ainsi que les collectivités territoriales propriétaires d'un patrimoine de logements qu'elles mettent en location » (Segaud, Brun et al., 2002 : 268). Cette manière dominante de définir le logement social par ceux qui le produisent apparaît comme l'un des traits du modèle français de logement social et ne correspond pas à une norme européenne partagée<sup>7</sup>. Cette segmentation trouve ses origines dans la différenciation de l'intervention publique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (Effosse, 2003). Elle s'est consolidée et matérialisée au cours la seconde partie du XX<sup>e</sup> siècle dans l'autonomie des filières de production, des circuits de financement et des modes de régulation. Elle s'est inscrite dans l'espace avec la concentration des grands ensembles de logements sociaux dans les secteurs périphériques. Elle se manifestait également par l'étanchéité des milieux professionnels et la rareté des interactions entre promoteurs immobiliers et organismes HLM. Les filières du logement social et du logement privé ont ainsi longtemps représenté deux univers distincts, aussi bien dans les modèles idéologiques sous-jacents que dans les modes de fonctionnement. Par ailleurs, le logement social, en France comme en Europe, a pu être étudié sous l'angle de la démarchandisation dans la même perspective que l'analyse des politiques sociales par Esping-Andersen (Ghékière, 2007) et, plus anciennement, par Polanyi. Moyen privilégié d'accès au logement pour les ménages modestes et ceux des classes moyennes (et pas seulement pour les plus pauvres, dans la logique généraliste qui est celle du logement social en France), élément d'aménagement du territoire, secteur pouvant jouer un rôle contra-cyclique, le logement social s'est ainsi largement développé dans une logique de correction des dynamiques du marché. La constitution conjointe de filières étanches et d'un secteur du logement social palliant les défaillances du marché explique la prégnance historique d'un cloisonnement de la production de logements.
- 21 Le mouvement inverse s'enclenche dans les années 2000, en réaction aux incertitudes pesant sur le financement du logement social (Driant, 2011) du fait du désengagement de l'Etat<sup>8</sup>, de la possibilité pour les banques de commercialiser le livret A à partir de 2009<sup>9</sup> ou encore de l'affaiblissement du rôle du 1 % logement<sup>10</sup> (devenu Action logement en 2010). Cette participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), concernant notamment la construction de logements sociaux, est passée de 1 % à 0,45 % de la masse salariale en 1992<sup>11</sup>. Ces incertitudes sur le financement des nouveaux logements sociaux rendent nécessaire la recherche de financements complémentaires et incitent à la recherche d'accords avec les acteurs privés.



- 22 Elus, promoteurs et bailleurs sociaux travaillent conjointement de manière de plus en plus étroite. La forme la plus visible de ce rapprochement est l'acquisition de logements par les organismes HLM dans des résidences réalisées par des promoteurs privés (mécanisme dit de « VEFA-HLM »). La contribution d'Anne-Laure Jourdheuil dans ce numéro porte sur ce type de vente, qui a explosé en quelques années, et qui représente une proportion importante des nouveaux logements sociaux. Pour l'Ile-de-France, elle souligne ainsi que les VEFA-HLM représentaient en 2003 à peine plus de 6 % des demandes de financement pour des logements sociaux neufs, contre 41 % en 2012, et 54 % en 2015<sup>12</sup>. La crise de 2008 a clairement constitué un accélérateur de cette dynamique. En effet, pour y faire face et éviter une crise de surproduction du côté des promoteurs immobiliers, tout en favorisant l'accroissement du nombre de logements sociaux, le gouvernement a mis en place, dans le cadre de son plan de relance, un programme dénommé « 30 000 VEFA » visant à encourager et coordonner le rachat massif par les organismes HLM de logements en VEFA-HLM auprès de promoteurs immobiliers privés.
- 23 D'autres évolutions concourent également à faire évoluer les filières et modalités de production de logements. Cela peut passer par des évolutions internes aux groupes de logement social qui développent des pratiques de péréquation (cf. la contribution de Matthieu Gimat) ou, encore, être le résultat de l'évolution des rapports entre collectivités locales et promoteurs privés, notamment par le biais de l'intervention foncière et de l'aménagement. Ce dernier est entré dans le secteur concurrentiel depuis la loi de 2005 sur les concessions d'aménagement, qui ouvre la voie à un véritable marché de l'aménagement. Les nouvelles pratiques en vigueur dans le cadre des ZAC sont analysées à travers ce prisme dans les contributions à ce dossier. En s'appuyant sur une analyse des rapports entre pouvoirs publics et promoteurs dans l'agglomération lyonnaise, Romain Maurice note une généralisation de ce cadre d'action, initialement conçu comme une procédure d'exception. Il y voit une importance grandissante des sociétés d'aménagement et de promotion immobilière privées dans le financement des projets. Toutefois, leur cadre d'intervention reste largement généré et régulé par les pouvoirs publics, notamment par le contrôle de l'accès à la propriété foncière et aux droits à bâtir. Paul Citron diagnostique quant à lui une privatisation du marché de l'aménagement. Il met en évidence l'articulation de l'activité d'aménagement et de celle de promotion immobilière des filiales des grands groupes privés qui opèrent dans les ZAC (la première profitant à la seconde par le biais de la valorisation de l'espace produite par l'aménagement). La coordination de l'action des filiales d'aménagement et de promotion immobilière semble alors reléguer au second plan la capacité de régulation des pouvoirs publics. Ces deux contributions mettent l'accent sur la nécessité d'étudier les stratégies qui émergent localement dans ce nouveau cadre d'action.

### 3. Une approche par les stratégies des acteurs professionnels et politiques locaux

- 24 Pour saisir ces redéfinitions des frontières des marchés du logement, les auteurs du dossier s'attachent à analyser l'évolution des pratiques et stratégies<sup>13</sup> des acteurs. Quelles stratégies sont données à voir, et dans quelle mesure sont-elles « nouvelles » ? Comment appréhender leurs effets ? Vont-elles dans le sens d'un approfondissement des logiques de marché, d'une évolution de la régulation sectorielle ? Deux évolutions principales, qui se renforcent au cours des années 2000, sont ici pointées, l'interdépendance croissante

des acteurs et l'évolution de la maîtrise du risque, lesquelles engagent une recomposition asymétrique des relations entre acteurs.

- 25 A travers les différentes contributions, ces évolutions apparaissent largement comme le fruit de volontés d'agir, d'ouvrir des marges de manœuvre et de réinventer des modes de production de logements dans des contextes contraints. La contrainte est avant tout financière. Comment produire du logement dans un contexte de raréfaction des financements publics ? Cet enjeu est particulièrement présent dans le texte de Matthieu Gimat qui montre que l'activité de production de logements locatifs sociaux neufs est contrainte à la fois par l'augmentation des coûts de production des logements (liés en particulier aux coûts du foncier et aux coûts de construction) et par la baisse des aides directes de l'Etat en faveur des organismes HLM.

### 3.1 Interdépendance et coopération sous contrainte

- 26 Les scènes locales de la production de logements sont caractérisées par la densité des interactions – ce qui n'est pas nécessairement nouveau – et surtout par une *interdépendance croissante des acteurs*, amenés à négocier et renégocier ensemble constamment. La manière dont ils font valoir leurs intérêts et leurs ressources pèse sur les négociations qui ont cours au niveau local. Ces jeux de négociation donnent lieu à une variété de situations et d'arrangements locaux. Tous les travaux qui composent ce numéro montrent l'importance des négociations au quotidien entre des acteurs relevant de sphères a priori différentes (politique / organisation / marché), mais fortement intégrés (encastrés) dans des territoires et réseaux locaux, travaillant étroitement ensemble et empruntant de fait des répertoires d'action pluriels. Il y a là une dimension proprement stratégique de l'action, qui varie en particulier en fonction de la représentation des objectifs des politiques du logement que les élus se font sur leur territoire, des intérêts qu'ils poursuivent et des ressources qu'ils parviennent à mobiliser. Les mêmes instruments peuvent être utilisés de manière variable en fonction des territoires. Matthieu Gimat souligne ainsi les capacités différenciées des organismes HLM à utiliser la péréquation entre produits immobiliers dans des opérations d'aménagement. S'ils y ont fréquemment recours dans le Bordelais, c'est moins le cas en Ile-de-France. Sur un autre plan, il met également en exergue différentes formes de collaboration entre organismes HLM, dans leurs opérations de maîtrise foncière, et promoteurs immobiliers : échanges d'informations relatives aux opportunités foncières, vente de terrains à construire à des promoteurs avec lesquels des relations de confiance ont été établies, etc. La capacité même à entretenir des relations étroites avec les autres acteurs devient un enjeu de positionnement. L'appréciation est plus nuancée dans les villes moyennes étudiées par Nicolas Persyn. La coopération entre acteurs peut y être dense dans le cas des opérations de requalification des centres anciens ou dans celui de la densification de zones avoisinantes par du logement collectif (parfois HLM), mais elle apparaît absente dans l'extension pavillonnaire périurbaine, laissée au libre jeu du marché.
- 27 L'intensité des négociations locales va de pair avec l'importance de la *coopération* et la construction d'intérêts communs. En dépit de la formalisation du cadre qui régit les relations entre ces différents acteurs, dont les appels d'offres pour la construction de logements sociaux sont l'un des exemples, l'inscription sociale et locale des pratiques modifie l'*horizon temporel des acteurs*. Ces derniers tendent ainsi à voir au-delà de chaque opération et à miser sur des relations de moyen ou long terme avec les collectivités

locales. C'est par exemple le cas du marché de l'aménagement étudié dans ce dossier par Paul Citron, où il apparaît que les aménageurs peuvent être prêts à accepter une rentabilité assez faible sur des opérations d'aménagement dans la mesure où les réserves foncières constituées permettront de garantir l'activité des filiales de promotion et/ou de construction de leur groupe pour les années suivantes.

- 28 À bien des égards, le présent dossier ouvre sur une piste de recherche encore peu creusée, qui consisterait à approfondir l'étude de ces réseaux locaux, et du degré de convergence entre les pratiques et les représentations de ces acteurs, notamment à travers l'émergence et la consolidation de milieux locaux. Les circulations professionnelles entre ces acteurs s'accroissent (passages de cadres d'entreprises sociales pour l'habitat (ESH) vers des promoteurs privés et vice-versa). De tels parcours tendent à être valorisés par les professionnels (Steinmetz, 2013 ; Bardet et Healy, 2015) et plusieurs acteurs cités au fil des textes de ce dossier se félicitent de la possibilité d'engager des actions conjointes. Une éventuelle convergence serait à analyser à la fois comme une conséquence de l'action collective, qui produit des habitudes de travail en commun, et comme un moyen d'en faciliter la régulation, le rapprochement des points de vue entre acteurs publics et privés étant susceptible de limiter les incertitudes sur les décisions à venir des interlocuteurs. L'analyse aurait tout à gagner à ouvrir cette boîte noire que sont encore les entreprises immobilières et à approfondir l'étude de leurs configurations internes (organigrammes, services, filiales) ainsi que celle des parcours, des carrières de leurs collaborateurs, ce qui donnerait une meilleure vision des circulations professionnelles entre ces différents acteurs.

### 3.2 Gérer et instrumentaliser le risque

- 29 Ces stratégies engagent également de nouvelles perspectives sur la *maîtrise du risque*. Le risque est inhérent aux opérations d'aménagement et, a fortiori, à la construction de logements : ne pas obtenir de permis de construire (ou l'obtenir à des conditions obligeant à revoir le projet), dépasser les budgets prévus ou ne pas retirer le bénéfice escompté de la vente. Les négociations avec les pouvoirs publics et les bailleurs sociaux témoignent du souhait de maîtriser ces risques, en les reportant sur d'autres acteurs ou en cherchant à restreindre le pouvoir discrétionnaire des acteurs publics, ce qui passe notamment, et de façon apparemment paradoxale, par une demande de règles fixes. Romain Maurice montre ainsi un retournement inattendu des positions d'acteurs privés en demande de régulation et d'acteurs publics réticents à une formalisation des règles qui réduirait leur marge de manœuvre. Le retournement concerne également les discours : les promoteurs privés dénoncent l'attitude spéculative des pouvoirs publics qui cherchent à vendre le foncier au plus haut prix au risque que la pression ainsi exercée sur les coûts affecte la qualité des logements construits.
- 30 A l'instar de ce que l'on observe dans l'immobilier d'entreprise (Gironnet, 2016), le risque apparaît ainsi comme un enjeu central des stratégies des acteurs, mais aussi, et de façon presque aussi importante, comme un argument dans la négociation et un élément de discours. La rhétorique du rendement et du risque semble ainsi s'imposer comme un langage commun légitime entre les différentes catégories d'acteurs. Anne-Laure Jourdeuil, montre ici que les collectivités locales mobilisent cet argument pour convaincre les promoteurs d'accepter de réaliser un profit moindre en vendant à des bailleurs sociaux plutôt qu'à des particuliers, au nom de la sécurité apportée par le fait

que les organismes de logement social s'engagent à acheter un certain nombre de logements. Cet argument de réduction du risque est également repris à leur compte par les promoteurs eux-mêmes. Matthieu Gimat met en évidence un autre phénomène : les bailleurs peuvent prendre le risque d'acheter des terrains non immédiatement constructibles, dont l'opportunité foncière leur a été signalée par un promoteur immobilier, en échange de quoi le promoteur en question sera favorisé pour réaliser au moins une partie de l'opération lorsque le terrain sera devenu constructible.

### 3.3 Des relations asymétriques

- 31 Malgré l'essor de la coopération entre acteurs et la porosité croissante de leurs activités, les contributions réunies ici montrent des formes d'*asymétrie* dans les négociations. Non que le rapport de force soit systématiquement en faveur d'acteurs privés qui feraient face à des acteurs publics pénalisés par leurs besoins de financement. L'asymétrie provient du fait que le référentiel même de la négociation renvoie à la logique marchande alors que les enjeux la dépassent. Les acteurs publics et les organismes de logement social, de plus en plus amenés à déléguer aux entreprises privées la mise en œuvre des opérations, courent moins un risque économique que social : ils seront aux prises avec les problématiques liées à l'entretien, aux évolutions du peuplement et de la mixité, à court comme à long terme. Anne-Laure Jourdheuil montre ainsi que, si les promoteurs doivent ajuster leurs stratégies, en matière de calcul du risque notamment, dans le cas de la vente aux organismes HLM, ces derniers mettent en jeu leur identité professionnelle même et perdent la main sur la conception des logements. De la même façon, Paul Citron montre que la délégation aux aménageurs privés éloigne les collectivités locales du processus même de montage des projets. Malgré un glissement proclamé vers des rapports non conflictuels et coopératifs, la dimension de domination de ces rapports ne doit pas être évacuée. Au-delà des interactions individuelles qui se mettent en place, de manière indirecte, s'affirme une prééminence des logiques économiques et financières des promoteurs immobiliers sur les organismes HLM, et *in fine* une extension de la sphère du marché. La diffusion de normes, pratiques et de modèles du secteur concurrentiel est également soulignée par Matthieu Gimat dans son étude de la structuration d'un système d'acteurs local dans le cas de la Communauté Urbaine de Bordeaux. Il montre comment le rôle des collectivités locales a évolué, notamment dans les rapports instaurés avec les organismes HLM sur leur territoire. De manière plus ou moins formalisée, des formes de mise en concurrence des organismes HLM présents sur le territoire sont ainsi organisées par les collectivités, à l'issue desquelles des rapports partenariaux sont développés.

## 4. Qualifier le rôle du politique

- 32 Au fil de ces interactions stratégiques, l'assimilation des acteurs publics à l'intérêt général et celle du marché aux intérêts privés se brouille ; les modalités de l'action publique, ses principes et sa légitimité se recomposent. Les acteurs publics, ici les collectivités locales, restent des acteurs centraux, mais leurs objectifs et moyens d'action évoluent.
- 33 La dynamique dominante, récurrente dans les différentes contributions, est celle de l'essor de politiques visant à orienter les comportements des acteurs privés ou semi-privés – qu'il s'agisse de promoteurs, d'investisseurs ou de sociétés HLM. On observe un glissement de formes d'intervention directes (par le biais de financements, d'activités

d'aménagement ou de construction par le biais d'opérateurs propres, ou encore via des acquisitions foncières importantes) vers des formes d'intervention plus indirectes, fondées sur l'instauration de coopérations et de partenariats et sur l'attraction de capitaux privés. Les acteurs publics font faire, régulent, accompagnent. L'orientation des acteurs privés prend différentes formes. Sans aller jusqu'à proposer une typologie des moyens d'action, les textes présentés ici permettent de les caractériser. Nicolas Persyn note ainsi une baisse de *l'interventionnisme* foncier (initiative et risque du côté de la collectivité) au profit de *l'encadrement réglementaire* (définition de nouvelles règles du jeu pour les acteurs de marché) et de *l'approche opérationnelle* (cadre de négociation fondé sur les outils de zone d'aménagement concerté ou de projet urbain partenarial). Dans ces deux derniers modes d'intervention, les communes soutiennent les acteurs de marché dans leurs activités, tout en contrôlant leurs opérations. Ce faisant, les frontières s'estompent dans les stratégies menées par les différentes catégories d'acteurs. Les acteurs publics empruntent certains répertoires d'action des acteurs de marché, et favorisent l'extension des logiques de marché, des financements privés et de la mise en concurrence.

- 34 Les conséquences de ces évolutions restent encore largement à examiner, en s'attachant aux représentations du marché (et de ses acteurs) qui sont véhiculées, et à leurs implications en termes de légitimité de l'action publique.
- 35 Au niveau national comme local, la lecture de la « crise du logement » comme une pénurie dans les zones dites « tendues » conduit à voir le marché résidentiel à la fois comme un problème et comme une solution. La prise en compte des marchés du logement joue ainsi fortement dans l'élaboration des politiques locales de l'habitat. Si ces politiques reposent parfois en partie sur une modération des tendances du marché par le biais de mesures anti-spéculation ou la promotion du logement abordable<sup>14</sup>, elles visent surtout à encourager la construction pour répondre à la pression de la demande. Il s'agit alors de « lever le malthusianisme foncier » (Timbeau, 2014), ou encore de densifier les banlieues et couronnes périurbaines, au prix parfois de divergences entre intercommunalités et communes (Charmes et Rousseau, 2014).
- 36 Au-delà du cas des randes agglomérations, le marché résidentiel est aussi vu comme un facteur de croissance. Dans un contexte de diminution des recettes liées à la taxe professionnelle, l'immobilier résidentiel a pu apparaître comme un pourvoyeur de ressources fiscales et inciter certaines communes à favoriser son expansion (Grandclément et Boulay, 2015). Le développement du marché immobilier par le biais de la réhabilitation est également perçu par les pouvoirs publics comme un facteur d'attractivité et un instrument de revalorisation des villes en déclin (Rousseau, 2010). La multiplication de ces enjeux autour des marchés immobiliers montre qu'ils sont fréquemment vus comme un vecteur de résolution des différentes contradictions auxquelles sont confrontés les acteurs publics, plus que comme le lieu produisant ces contradictions. C'est donc l'objectif même de la politique du logement comme correctrice des imperfections du marché qui est remis en cause.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Aalbers, M. (2013), "Debate on neoliberalism in and after the neoliberal crisis." *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, 3, 1052-1057.
- Bardet, F. et Healy, A., (2015), "Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen", *Métropoles*, 16.
- Barthel, P.-A. et C. Dèbre (2010), "Dans la 'cuisine' de la mixité : retour sur des expérimentations nantaises." *Espaces et sociétés*, 1, 140-141, 75-91.
- Bourdieu, P. (2000), *Les structures sociales de l'économie*, Seuil, Paris.
- Bourdieu, P. et R. Christin (1990), "La construction du marché." *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 65-85.
- Brenner, N. et N. Theodore (2002), *Spaces of neoliberalism : urban restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, Malden, Mass. Oxford.
- Callen, D. (2011), *La "fabrique péri-urbaine", système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la grande couronne francilienne*. Doctorat en Géographie, Université Paris I Panthéon - Sorbonne.
- Charmes, E. et M. Rousseau (2014), "Le pavillon et l'immeuble : géopolitique de la densification dans la région métropolitaine de Lyon." *Géographie, Economie, Société*, 16, 155-181.
- Citron, P. (2016), *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, Doctorat en Aménagement de l'espace - Urbanisme, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.
- Coloos, B. (2010), *Habitat et ville : quinze questions et controverses*, éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Cordier, M., Guelton, S., Le Hervet, M., Navarre F., Rousseau M.-P., (2010), *L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat*, recherche menée pour le PUCA, programme « L'intercommunalité à l'épreuve des faits ».
- Cordier, M. (2011), *Décentralisation et politiques locales de l'habitat : la délégation des aides à la pierre, un nouvel agencement des acteurs pour une meilleure efficacité sociale des politiques du logement ?* Doctorat en Aménagement de l'espace - Urbanisme, Institut d'urbanisme de Paris.
- Driant, J.-C. (2011), "Les mutations en sourdine du financement du logement social." *Regards croisés sur l'économie*, 9, 187-197.
- Driant, J.-C. (2015), *Les politiques du logement en France*, La Documentation française, Paris.
- Dupuy, G. (2010), *Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique*, Rapport pour l'ANIL (Agence nationale pour l'Information sur le Logement), Paris.
- Effosse, S. (2003), *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris.
- Fligstein, N. (2001), *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*, Princeton university press, Princeton (N.J.).

- François, P. (2008), *Sociologie des marchés*, A. Colin, Paris.
- Ghèkière, L. (2007), *Le développement du logement social dans l'Union européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Dexia, Paris.
- Gimat, M. (2017), *Conséquences socio-spatiales de la modernisation des organismes de logement social*. Doctorat en Aménagement de l'espace - Urbanisme, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.
- Gimat, M. et J. Pollard (2016), "Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers." *Géographie, Économie, Société*, 18, 257-282.
- Grandclément, A. et G. Boulay (2015), "Fonction résidentielle et dynamique de la fiscalité locale sur le littoral méditerranéen français." *L'Espace géographique*, 44, 57-72.
- Guironnet, A., (2016), "Une financiarisation si discrète ? La circulation des standards de la filière d'investissement en immobilier tertiaire dans les politiques de développement urbain du Grand Lyon", *Métropoles*, 19.
- Guironnet, A., K. Attuyer et L. Halbert (2016), "Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region" *Urban Studies*, 53, 7, 1442-1464.
- Halbert, L. (2013), "Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche." *EspacesTemps.net*
- Halbert, L. et K. Attuyer (2016), "Introduction : The financialisation of urban production : Conditions, mediations and transformations." *Urban Studies*, 53, 7, 1347-1361.
- Halbert, L. et R. Le Goix (2012), "La ville financiarisée." *Urbanisme*, 40-72.
- Halpern, C. et J. Pollard (2017), "Making up the neoliberal city: the role of urban market actors", in: G. Pinson et C. Morel Journal, *Debating the Neoliberal City*, Routledge, 60-76.
- Harloe, M. (1995), *The people's home? Social rented housing in Europe & America*, Blackwell, Oxford Cambridge (Mass.).
- Harvey, D. (1973), *Social justice and the city*, E. Arnold, London.
- Harvey, D. (1989), "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism." *Geografiska Annaler*, 71, 1.
- Hassenteufel, P., (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Houard, N., Ed. (2011), *Loger l'Europe : Le logement social dans tous ses Etats*, La Documentation française, Paris.
- Lacaze, J.-P., (1996), *Le logement au péril du territoire*, éditions de l'Aube, Paris.
- Le Velly, R., (2012), *Sociologie du marché*, La Découverte, Paris.
- Lefeuvre, M.-P., (2000), « Politiques publiques de l'habitat et acteurs locaux », in Paquot, T ; et al., *La ville l'urbain, l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 225-231.
- Lescure, M., (1980), *Les sociétés immobilières en France au XIXe siècle*, Publications de la Sorbonne, Paris.
- Lescure, M. (1982), *Les Banques, l'Etat et le marché immobilier en France à l'époque contemporaine 1820-1840*, Editions de l'Ecole des hautes Etudes en sciences sociales, Paris.
- Lévy-Vroelant, C. et C. Tutin (2010), *Le logement social en Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle : La révision générale*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.

- Maurice, R. (2014), *Politiques foncières locales et dynamiques de promotion immobilière. Le marché du logement neuf dans l'agglomération lyonnaise*. Doctorat en urbanisme, Université de Grenoble.
- Meunier, J.-M. (2016), *Le 1 % logement : la participation d'une institution paritaire à la production de l'action publique : genèse, perte de légitimité et reprise en main par l'Etat*. Doctorat en Aménagement de l'espace - Urbanisme, Université Paris Est.
- Mullins, D., D. Czischke et G. van Bortel (2012), "Exploring the Meaning of Hybridity and Social Enterprise in Housing Organisations." *Housing Studies*, 27, 4, 405-417.
- Nappi-Choulet, I. (2012), "Le logement, laissé pour compte de la financiarisation." *Esprit*, 1, 84-95.
- Pinson, G. et C. Morel-Journel (2017), *Debating the Neoliberal City*, Routledge.
- Pollard, J. (2009), *Acteurs économiques et régulation politique : Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*. Doctorat en science politique, Sciences Po.
- Pollard, J. (2010), "Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement." *Sociologie du Travail*, 52, 3, 323-339.
- Pollard, J. (2016), "L'influence d'un groupe d'intérêt urbain : Promoteurs immobiliers et politiques locales du logement en France", in : S. Cadiou, *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, LGDJ, 71-84.
- Raimbault, N. (2014), *Gouverner le développement logistique de la métropole : périurbanisation, planification et compétition métropolitaine, le cas du bassin parisien et éclairages étrangers*. Doctorat en Aménagement de l'espace - Urbanisme, Université Paris Est.
- Rhodes, M. L. et D. Mullins (2009), "Market Concepts, Coordination Mechanisms and New Actors in Social Housing." *European Journal of Housing Policy*, 9, 2, 107-119.
- Rousseau, M. (2010), "Gouverner la gentrification. Différentiel de loyer et coalitions de croissance dans la ville en déclin." *Pôle Sud*, 1, 32, 59-72.
- Sager, T. (2011), "Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990-2010." *Progress in Planning*, 76, 4, 147-199.
- Scanlon, K. et C. Whitehead (2007), *Social housing in Europe*, London School of Economics, London.
- Segaud, M., J. Brun et J.-C. Driant (2002), *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, A. Colin, Paris.
- Steinmetz, H. (2013), *Produire des petits propriétaires ? Les HLM et l'accession à la propriété, 1953-2010*, Doctorat en sociologie, Université Lyon 2.
- Taburet, A. (2012), *Promoteurs immobiliers privés et problématiques de développement durable urbain*, Doctorat en Géographie, Université du Maine.
- Theurillat, T., P. Rérat et O. Crevoisier (2014), "Les marchés immobiliers : acteurs, institutions et territoires." *Géographie Économie Société*, 16, 2, 233-254.
- Timbeau, X. (2014), "Immobilier et cycle économique : ce que nous apprend la Grande Récession." *Revue d'économie financière*, 3, 115, 41-68.
- Topalov, C. (1973), *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Mouton, Paris La Haye.
- Trouillard, E. (2014), *La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France (1984-2012) : marchés immobiliers et stratégies de localisation*, Doctorat en Géographie, Université Paris 7.



Vergriete, P. (2013), *La ville fiscalisée. Politique d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*. Doctorat en Aménagement de l'espace - Urbanisme, LATTs, Université Paris-Est.

Zittoun, P. (2001), *La politique du logement, 1981-1995*, l'Harmattan, Paris.

## NOTES

1. De ce fait, d'autres acteurs importants, et notamment les particuliers, n'apparaissent que de manière secondaire, en filigrane de ce dossier.
2. La distinction public-privé n'a pas toujours l'évidence qu'elle semble offrir au sens commun : on peut pour s'en convaincre prendre l'exemple du statut des organismes de logements sociaux qui peuvent être des établissements publics HLM ou des SA d'HLM.
3. Vente en Etat Futur d'Achèvement aux organismes d'Habitation à Loyer Modéré.
4. Ces dispositifs reposent sur des déductions fiscales, en contrepartie de l'engagement à mettre le logement en location à des tarifs inférieurs à des plafonds de loyers plus ou moins contraignants. Ils ont en général pris le nom des ministres successifs chargés du Logement (Besson, Robien, Scellier, etc.). Leur développement a été considérable, avec des variations, selon les dispositifs, allant de 50 000 à 100 000 logements certaines années (Coloos, 2010).
5. L'idée d'une privatisation du logement social est régulièrement affirmée et dénoncée dans le débat public, par exemple dans l'ouvrage du collectif « Jeudi Noir », *Le petit livre noir du logement*, La Découverte, 2009.
6. On renvoie ici aux logements produits par des promoteurs immobiliers privés, mais bénéficiant d'aides publiques. Historiquement, la structuration de l'activité de promotion a été favorisée, notamment à partir des années 1950, par une politique volontariste de construction de logements aidés, intermédiaires entre logement social et logement du secteur libre (Effosse, 2003).
7. La définition du logement social proposée par Laurent Ghekière dans son ouvrage consacré au logement social dans l'Union européenne ne passe pas explicitement par les acteurs qui le produisent. Il définit comme logement social « tout logement dont les conditions de fourniture et d'occupation sont soumises à des obligations spécifiques afin de permettre aux personnes éprouvant des difficultés à se loger aux conditions prévalant sur le marché, d'accéder et de se maintenir dans un logement décent et abordable » (Ghékière, 2007 : 29).
8. Ce désengagement passe notamment par la diminution de la part financée par l'Etat dans chaque opération : cette part est limitée à 5% du budget de l'opération mais s'établit souvent plutôt autour de 2%. Or, la contribution de l'Etat, même assez faible, est souvent nécessaire à la viabilité de l'opération. La réduction de cette part permet d'afficher un soutien de l'Etat à un plus grand nombre de logements sans augmenter l'enveloppe globale, mais cela rend plus difficile le lancement de nouveaux chantiers.
9. Si l'élargissement de la collecte du livret A à l'ensemble des banques ne remet pas en cause le principe d'une centralisation par la Caisse des dépôts et consignations (65% des encours dans le décret de 2011), il accroît les pressions pour diminuer la part centralisée destinée au financement du logement social.
10. La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) a été instaurée en 1953.
11. Si l'enjeu de la gestion paritaire est une constante dans l'histoire du 1% Logement (Meunier, 2016), les évolutions au tournant des années 2000 semblent aller dans le sens d'un assujettissement de la PEEC aux objectifs de la politique du logement : financement des aides à l'accession à la propriété entre 1995 et 1999 et, surtout, financement de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU), à hauteur de 50% du budget de cette dernière en 2004, puis 100% en

2009. Action Logement se substitue également à l'Etat dans le financement de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH).

12. Données de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement d'Ile-de-France.

13. Dans une perspective de sociologie de l'action publique et d'analyse des interactions d'acteurs contextualisées, on peut considérer que les stratégies des acteurs dépendent de trois grands types de déterminants : « les ressources dont ils disposent, balisant le champ des possibles ; les systèmes représentation auxquels ils croient, qui orientent leurs stratégies ; et les intérêts poursuivis, qui définissent les finalités de leurs actions »; (Hassenteufel, 2008, p. 105).

14. Plusieurs communes et intercommunalités, à l'image de Saint-Ouen ou de Plaine Commune, ont mis en place des chartes visant à contrôler les prix de vente des terrains ou à encadrer étroitement les caractéristiques des logements produits, afin de limiter par exemple les logements vendus à des investisseurs dans le cadre des dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement locatif.

---

## AUTEURS

**LOÏC BONNEVAL**

Loic.bonneval@univ-lyon2.fr

**JULIE POLLARD**

Julie.pollard@unil.ch