

**Julie POLLARD**

*Acteurs économiques et régulation politique :  
Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement  
dans les régions de Paris et de Madrid*

**COMPOSITION DU JURY DE THESE**

M. Jean-Claude Driant, Professeur des universités, Institut d'Urbanisme de Paris  
M. Patrick Le Galès, Directeur de recherche au CNRS, CEE, Sciences Po  
M. Dominique Lorrain, Directeur de recherche au CNRS, Chaire Ville de Sciences Po  
M. Emmanuel Négrier, Directeur de recherche au CNRS, CEPEL, Montpellier I (Rapporteur)  
M. Michel Offerlé, Professeur des universités, ENS de Paris (Président)  
Mme Sabine Saurugger, Professeur des universités, IEP de Grenoble (Rapporteur)

Thèse dirigée par Patrick Le Galès.

Thèse soutenue le 03 avril 2009. Mention très honorable avec félicitations du jury.

**RESUME DE LA THESE**

**Mots clés :** Promoteurs immobiliers ; politique du logement ; groupes d'intérêt ; instruments d'action publique ; régulation politique ; sociologie de l'action publique.

Cette thèse étudie comment les stratégies et les comportements d'acteurs économiques contribuent à définir la régulation politique d'un secteur, entendue comme la construction négociée d'un cadre politique. Plutôt que d'opposer la régulation par le marché à la régulation politique, l'analyse conduite s'attache à identifier les différentes formes d'intervention des groupes d'intérêt produisant des effets sur la régulation politique du secteur. Pour cela, la thèse développe un cadre analytique qui porte sur les phases d'élaboration et de mise en œuvre de la politique étudiée. Cette perspective conduit à porter l'attention sur plusieurs niveaux territoriaux, à savoir les échelons communal, régional et national. Le cadre d'analyse inclut également une réflexion sur les différents types de mobilisations des acteurs économiques, en distinguant leur caractère collectif et individuel. Enfin, la réflexion conduite prend en compte le fait que les acteurs économiques peuvent jouer un rôle dans la régulation politique sectorielle, y compris lorsqu'ils ne sont pas en position dominante et qu'ils s'adaptent aux conditions posées par les acteurs publics. La prise en considération de l'ensemble de ces dimensions permet d'analyser la manière dont les acteurs économiques participent à la définition effective de la régulation politique d'un secteur.

L'étude comparée des promoteurs immobiliers privés au sein du secteur du logement en France et en Espagne, dans les régions capitales, fournit le matériau empirique à la base du travail de thèse. A partir du milieu des années 1990, et jusqu'en 2007, la France et l'Espagne sont caractérisées par un fort développement de la construction de logements par les promoteurs immobiliers privés. Celui-ci est sans précédent dans l'histoire de la construction de logements en Espagne. En France, l'expansion des promoteurs immobiliers est avant tout remarquable dans le poids pris par rapport aux organismes d'HLM. Malgré des constructions politiques contrastées du problème du logement, dans les deux cas, l'essor des promoteurs immobiliers privés a été favorisé par des dispositifs publics.

L'analyse de l'interaction entre promoteurs immobiliers et acteurs publics est menée en trois temps. Dans une première partie, nous montrons que les politiques publiques du logement menées en France et en Espagne depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle fixent les limites du champ d'action des promoteurs immobiliers (chapitre 1). La prégnance de la structuration publique des activités des acteurs privés est appréhendée à travers la persistance de "caractères nationaux" des grandes entreprises de promotion immobilière (chapitre 2) et à travers les formes de leur organisation collective (chapitre 3). Dans une deuxième partie, nous envisageons la capacité, les stratégies et les moyens d'action des promoteurs en tant que groupe d'intérêt à travers leur intégration aux processus d'élaboration des politiques du logement. Nous montrons que cette intégration doit être évaluée au plan collectif (chapitre 4) mais également au plan individuel, en observant les mobilisations des grandes entreprises (chapitre 5). Dans le dernier temps de cette partie, nous montrons que le positionnement des promoteurs par rapport aux autres acteurs économiques du secteur du logement permet d'éclairer leur place dans l'élaboration des politiques du logement (chapitre 6). Cette partie nous amène à constater le décalage entre les deux cas observés. Alors qu'en Espagne, les promoteurs sont partie-prenante dans les processus d'élaboration de la politique du logement, leur intégration est beaucoup plus aléatoire et fluctuante en France. Dans une troisième partie, nous nous situons au niveau de la mise en œuvre des politiques du logement. Nous montrons tout d'abord qu'existe une véritable régulation locale du secteur du logement (chapitre 7). L'influence du niveau local sur la régulation d'ensemble du secteur est ensuite mise en exergue dans les deux derniers chapitres de la thèse, à travers l'étude de deux dimensions de la régulation. La première dimension étudiée tient aux effets de la régulation locale sur la coordination des acteurs du secteur, à travers une étude de la distinction entre promoteurs privés et promoteurs sociaux (chapitre 8). Dans un dernier chapitre, nous montrons l'implication des promoteurs français dans la mise en œuvre des dispositifs immobiliers fiscaux et leur rôle dans l'évolution de l'allocation des ressources dans le secteur du logement (chapitre 9).

Ce travail doctoral conduit donc à identifier deux modèles d'intermédiation des intérêts. Dans le cas espagnol, la participation à la régulation politique apparaît liée à des stratégies de positionnement dans les processus décisionnels. Ces stratégies sont collectives aux niveaux national et régional, et individuelles au niveau local. Dans le cas français, les promoteurs comme acteur collectif constituent un groupe faiblement structuré, miné par des dissensions internes, et souffrant de la concurrence des plus grands promoteurs qui bénéficient d'un accès privilégié aux acteurs politiques et administratifs. Une forme originale d'intermédiation des intérêts est mise en avant. Elle est caractérisée par : (1) une structuration publique forte des intérêts privés : les promoteurs sont plus structurés par l'action publique qu'ils ne structurent l'action publique ; (2) une domination du niveau local d'intervention des acteurs économiques : les promoteurs agissent avant tout de manière individuelle et concentrent leurs interventions sur le niveau local ; (3) une prépondérance de la mise en œuvre : les promoteurs immobiliers français comme acteur collectif ne sont pas positionnés charnières dans les processus d'élaboration des politiques du logement, ils sont toutefois des acteurs incontournables de cette politique publique dans la mesure où ils conditionnent fortement sa mise en œuvre. Leur place dans la mise en œuvre en fait des acteurs centraux des évolutions de la régulation sectorielle, en premier chef de la remise en cause de la structuration du secteur, c'est-à-dire de l'opposition entre promoteurs immobiliers privés et organismes d'HLM. La régulation politique sectorielle apparaît ici comme le résultat d'actions divergentes, émanant d'une pluralité d'acteurs, à plusieurs niveaux d'action publique. Elle ne correspond pas à l'expression d'un monopole de l'autorité légitime exercée par l'Etat, mais est conçue comme la construction processuelle d'un cadre politique.