



Colloque international RECHERCHE & RÉGULATION 2015

inalco
Institut national
des langues
et civilisations orientales



PARIS

“La théorie de la régulation à l’épreuve des crises” 10-12 JUIN 2015

Mobiliser l’approche régulationniste pour analyser les mutations de la production de logements sociaux en France

Matthieu GIMAT¹

¹ Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. U.M.R. Géographie-Cités. matthieugimat@gmail.com

ABSTRACT

Les organismes de logement social français construisent et gèrent des logements de façon à ce qu’ils soient accessibles à des ménages modestes. Ils agissent au sein de périmètres d’intervention limités dans l’espace. Au cours de la dernière décennie, ils ont été confrontés à des mutations profondes de leur système de financement et de leur encadrement juridico-politique. L’évaluation des conséquences de ces mutations sur les territoires nous semble pouvoir être éclairée par une approche régulationniste, à même de rendre compte du changement et de la façon dont se stabilisent néanmoins des champs locaux de production du logement social. Cette communication a pour but de justifier les choix théoriques réalisés, notamment en les confrontant aux premiers résultats d’une enquête de terrains menée auprès d’organismes de logement social et de collectivités locales françaises.

Keywords: Logement social ; Collectivités locales ; Production urbaine ; Politique de l’habitat ; Régulation sectorielle et territoriale

A. INTRODUCTION

Depuis 2010, les organismes HLM français mettent chaque année en chantier près de 100 000 logements sociaux neufs (USH, 2013). Ils en assurent généralement la maîtrise d'ouvrage, la mise en location, puis la gestion sur le long terme. Ces logements, aux loyers maîtrisés et destinés aux ménages dont les revenus sont modestes, sont encadrés et financés dans le cadre d'un système de production complexe et changeant, qui associe aussi bien l'État et les collectivités locales que les employeurs et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Notre thèse en géographie et en aménagement vise à rendre compte des mutations de ce système depuis le début des années 2000, en interrogeant notamment les conséquences socio-spatiales. Elle s'appuie, pour ce faire, sur une étude qualitative et quantitative du fonctionnement et de la production des organismes de logement social de droit public, les offices publics de l'habitat (OPH), et de droit privé, les entreprises sociales pour l'habitat (ESH).

De façon synthétique, il est possible de considérer que les mutations récentes de ce système de production sont caractérisées par trois principaux phénomènes. En premier lieu, on observe que l'expression des besoins en logements sociaux est, de façon croissante, différenciée dans l'espace qualitativement et quantitativement. C'est notamment le résultat des processus de métropolisation, des politiques de rénovation urbaine et de la persistance de la crise du logement (Fondation Abbé Pierre, 2015). En second lieu, sont apparues de nouvelles modalités d'encadrement par les acteurs publics locaux de l'activité des organismes HLM, en lien avec la contribution décroissante de l'État au financement des logements sociaux neufs (Driant, 2011) et la décentralisation partielle des politiques du logement (Cordier, 2011). En troisième lieu, on observe une restructuration du tissu des organismes de logement social, qui résulte en partie de la réforme de leur actionnariat et de leurs statuts (Tuot, 2008) et aboutit à l'élargissement de leurs périmètres d'intervention ainsi qu'à un renouvellement de leurs stratégies et de leurs modes de faire.

Étudier ces mutations et leurs conséquences socio-spatiales exige la mobilisation d'un cadre théorique à même de rendre compte non seulement de l'action de plusieurs acteurs dans les mécanismes de production de la ville mais aussi des spécificités du fonctionnement des organismes de logement social. Pollard et Halpern (2013) ont, entre autres, souligné les difficultés inhérentes au fait de chercher à articuler l'analyse des stratégies et des modes de faire des acteurs à une échelle « micro » et la description de l'imbrication de ces stratégies à une échelle « méso ». Il est de plus nécessaire, dans notre perspective, de mobiliser un cadre théorique qui puisse rendre compte de dynamiques spatiales.

Or, il nous semble que les cadres théoriques généralement mobilisés dans l'étude des organismes de logement social ne permettent pas de répondre à ces enjeux. Ainsi, l'analyse comparée des systèmes de logement social, le plus souvent à l'échelle européenne, domine les approches du secteur (voir notamment Harloe, 1995 ; Ghekière, 2008). Elle est utile pour faire apparaître des spécificités nationales, concevoir des modèles d'analyse et participer à l'orientation des politiques du logement. Néanmoins, elle a, de notre point de vue, le défaut d'insister, et parfois à des niveaux d'abstraction élevés (Kemeny, Lowe, 1998), sur les différences et les ressemblances des systèmes élaborés par les décisions politiques plutôt que sur la mise en œuvre concrète de ces décisions. Par ailleurs, les approches par la sociologie des métiers (Maury, 2001 ; Sainsaulieu, 2004), les outils de gestion (Demoulin, 2014) ou les transformations internes des organisations (Mullins *et al.*, 2012) sont utiles pour caractériser les évolutions à une échelle « micro » et, le plus souvent, les relier à des transformations macroéconomiques. Il est par contre plus difficile de rendre compte par leur biais de systèmes d'acteurs à l'échelle « méso » et de dynamiques spatialisées. Enfin, les travaux sur les politiques du logement, notamment en urbanisme (Driant, 2009) et en science politique (Zittoun, 2001), sont plus flexibles dans leurs échelles et leurs outils d'analyse. Ils sont donc

précieux pour rendre compte des processus à l'œuvre. Cependant, ils ne cherchent pas nécessairement à en donner une interprétation globalisante.

Nous avons en conséquence fait le choix de nous tourner vers les théories de la régulation, qui n'ont à notre connaissance été mobilisées pour rendre compte des politiques du logement que dans le cadre d'une thèse (Uffer, 2011). Ce choix peut sembler paradoxal, dans la mesure où les théories de la régulation, au moins dans leur forme originale, s'intéressent prioritairement à des phénomènes économiques, et ce à l'échelle « macro ». Nous allons pourtant chercher à montrer comment les approches régulationnistes nous ont permis de structurer la façon dont est abordé l'objet d'étude et comment elles motivent les choix méthodologiques réalisés pendant l'enquête de terrain. Pour ce faire, nous rappellerons dans un premier temps quels sont les concepts des théories de la régulation et expliquerons en quoi ils peuvent permettre de poser une problématique concernant la production du logement social. Dans un second temps, nous verrons comment les travaux régulationnistes nous permettent de concevoir un système de concepts à même de rendre compte de cet objet d'étude. Enfin, nous confronterons ce cadre théorique à des matériaux concrets, en prenant pour exemple les effets de l'arrivée de nouveaux organismes HLM dans un champ local de production du logement social. Ces matériaux sont issus d'une enquête de terrain réalisée en Gironde entre 2012 et 2015 et consistent principalement en des entretiens semi-directifs et en l'exploitation de bases de données.

B. UNE PERSPECTIVE RÉGULATIONNISTE

L'approche régulationniste structure la façon dont sont questionnées dans la thèse les mutations de la production du logement social en France. Nous décrivons ci-dessous les raisons pour lesquelles nous nous sommes tournés vers ces travaux et quelles limites nous avons rencontré en cherchant à les confronter à notre objet de recherche. Nous avons fait le choix de prendre pour point de départ les premiers travaux régulationnistes français, qui contribuent à définir la façon dont sont envisagés les enjeux et la problématique de notre thèse. En dépit de l'existence de synthèses des évolutions de la littérature sur le sujet (Jessop, 1997b ; MacLeod, 1997 ; Boyer, Saillard, 2002), ce détour nous a paru nécessaire pour passer outre la superposition des perspectives théoriques et des problématiques dans la recherche contemporaine.

B.1. ARTICULER ET CONTEXTUALISER

Plusieurs facteurs ont contribué à nous orienter vers une perspective régulationniste. Nous avons d'abord été intéressés par la capacité de l'approche régulationniste à analyser dans un même temps des phénomènes « économiques et non-économiques » (Aglietta, 1976, p. 41). Pour rendre compte des mutations de la production du logement social, il est en effet nécessaire d'analyser les contraintes économiques qui pèsent sur le secteur, et qui ont notamment abouti à des mutations importantes de son modèle de financement au cours des dernières années (Driant, 2011 ; Hoorens, 2014). Dans le même temps, une attention au rôle joué par « les institutions, les interactions sociales, les conflits » (Aglietta, 1976, p. 37) est fondamentale, notamment parce que les phénomènes économiques sont, dans le secteur du logement social, systématiquement médiatisés par un ensemble d'institutions diverses, depuis les municipalités jusqu'aux services déconcentrés de l'État. Cela est d'autant plus vrai que le secteur est traversé par une séparation entre des opérateurs relevant du droit public, les offices publics de l'habitat (OPH), et des opérateurs relevant du droit privé, les entreprises sociales pour l'habitat (ESH). Il ne correspond donc pas aux typologies économiques les plus classiques et est plutôt marqué, comme c'est le cas dans d'autres systèmes européens de logement social, par des formes d'hybridité (Mullins *et al.*, 2012). La perspective régulationniste nous semble par conséquent à même de rendre compte de la complexité des échanges économiques dans ce secteur.

L'approche régulationniste s'appuie ensuite sur un positionnement théorique qui nous semble pertinent pour rendre compte des mutations de la production de logements sociaux. D'un côté, elle s'est construite en opposition aux travaux néo-classiques et à l'individualisme méthodologique (Boyer, Saillard, 2002, p. 60). De l'autre, si elle a pour point de départ de son analyse « les rapports sociaux » (Boyer, 1986, p. 21), sa vision du structuralisme est largement nuancée par rapport à celle proposée dans certains travaux néo-marxistes. Bien que les premiers travaux régulationnistes portent sur une échelle macroéconomique, Il nous semble que ce positionnement intermédiaire est utile pour concevoir des outils méthodologiques à l'échelle « méso », portant sur les « interactions entre acteurs » (Pollard, Halpern, 2013). C'est en effet à cette échelle que nous comptons analyser la façon dont se mobilisent localement acteurs publics locaux et organismes HLM pour produire des logements sociaux neufs.

Enfin, les travaux régulationnistes constituent une source importante pour contextualiser des objets d'étude socio-économiques. Leur approche des crises et des stabilités économiques au long terme a en effet abouti à une périodisation du capitalisme et à la constitution d'un ensemble de connaissances sur le fonctionnement socio-économique de chaque période (Jessop, 1990). MacLeod (1997, p. 546) considère notamment que ces connaissances constituent le principal apport de l'approche régulationniste. Ainsi, celle-ci nous permet de

confronter les mutations de la production du logement social à un contexte socio-économique plus large : ces mutations se déroulent en même temps que les transformations de l'action publique décrites dans des travaux sur le post-fordisme, le néolibéralisme et les régulations émergentes, auxquels elles devront être rapportées.

B.2. LE MODE DE RÉGULATION

L'approche régulationniste s'appuie sur un appareil conceptuel spécifique, qui fonde l'originalité de son approche et de ses méthodologies, et que nous mobilisons pour définir la problématique de notre thèse. Cet appareil conceptuel a notamment été élaboré pour expliquer pourquoi, malgré les crises cycliques qui caractérisent le capitalisme, celui-ci se maintient. Parmi les concepts qui permettent de répondre à cet enjeu, résumés notamment par Boyer et Saillard (2002), le mode de régulation joue un rôle central. Il assure en effet, par le biais d'un ensemble de règles et de processus sociaux intériorisés par les individus, une cohérence entre le fonctionnement de la production économique et le fonctionnement de la société (Boyer, Saillard, 2002, p. 63). Il permet donc une articulation entre échelles, à la fois empiriquement et théoriquement : il définit non seulement « la façon dont les formes particulières du développement capitaliste se maintiennent » et « la façon dont les tendances à la crise sont (temporairement) réprimées », mais il définit aussi « la façon dont les particularités historiques et géographiques du processus d'accumulation sont prises en compte dans le cadre théorique. »¹ (Peck, Tickell, 1995, p. 360). Ainsi, les travaux régulationnistes ont souvent consisté à caractériser ces modes de régulation, à comprendre leur formation, leur fonctionnement, mais aussi leur rupture (pour une synthèse, voir Jessop, 1990 ; Jessop, 1997b ; MacLeod, 1997).

C'est ce concept de mode de régulation qui motive la façon dont est problématisée notre approche des mutations récentes de la production du logement social en France. Néanmoins, notre objet n'est pas semblable à celui des premiers travaux régulationnistes, dans la mesure où il consiste en un secteur socioéconomique spécifique observé à une échelle locale plutôt que nationale. Cependant, il nous semble possible d'adopter à propos de notre objet une perspective inspirée des recherches sur le mode de régulation, c'est-à-dire sensible à la façon dont des rapports sociaux, des mécanismes et des institutions contribuent à stabiliser le système de production du logement social. Cette perspective nous paraît particulièrement fructueuse pour rendre compte de notre objet, dans la mesure où, depuis la réforme du financement du logement social de 1977, le système de production de logements sociaux mis en place après-guerre a connu des réajustements nombreux (Zittoun, 2001) et a continué, au cours des années 2000, à être régulièrement réformé². De plus, les rapports entre les organismes produisant des logements sociaux et les institutions qui encadrent leur activité, au premier rang desquelles l'État et les collectivités locales, se sont largement complexifiés. Schématiquement, leurs relations sont passées d'une logique de commande publique à une démarche marquée par les processus de négociation, voire de mise en concurrence. Ainsi, plusieurs facteurs semblent indiquer que le système étudié connaît une instabilité durable, ou, autrement dit, une remise en cause de ce qui constituait l'équivalent de son mode de régulation. Il nous paraît en conséquence nécessaire de nous interroger sur les dispositifs de coordination socioéconomique qui permettent aux organismes HLM et aux acteurs publics locaux de continuer à produire des logements sociaux dans ce contexte. Cela implique,

¹ « It defines the means by which particular forms of capitalist development are sustained. It defines the means by which crisis

² On peut notamment citer la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU ; la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo ; la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite loi ENL ; la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi MOLLE ; ou encore la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR.

parallèlement, une interrogation quant à la possibilité d'une cohérence et d'une durabilité des politiques locales en matière de logement social.

B.3. ÉCHELLES ET NIVEAUX D'ANALYSE

Le concept de mode de régulation nous permet ainsi d'appuyer la problématisation de notre thèse sur un enjeu théorique. Cependant, le fait qu'il ait été conçu pour analyser à un niveau d'abstraction élevé des objets macroéconomiques rend complexe son application immédiate au cas de la production neuve des organismes HLM. En premier lieu, les enjeux liés à la coordination entre ces organismes et les acteurs publics locaux se manifestent essentiellement, d'une part à une échelle « méso » et d'autre part au sein d'un secteur d'activité. Or, il est rare qu'une échelle géographique autre que celle de l'État-nation soit mentionnée dans les premiers travaux régulationnistes. Peck et Tickell (1992, p. 351) remarquent ainsi que « les transformations politico-économiques se produisant à une échelle plus fine ou plus large que celle de l'État-nation, si elles ne sont pas exclues de l'approche régulationniste, n'y sont pas explicitement théorisées »³. De la même façon, les problématiques sectorielles n'ont dans un premier temps pas été au cœur de l'analyse régulationniste. Il est donc nécessaire de se tourner vers des travaux plus récents ou de compléter les approches régulationnistes par des emprunts à d'autres champs de recherche.

En second lieu, notre thèse repose sur des matériaux d'enquête concrets, et cherche à en tirer des conclusions à un niveau d'abstraction intermédiaire. Elle s'inscrit ainsi dans l'objectif que donne Boyer (1986, p. 42) aux travaux régulationnistes, lorsqu'il décrit les difficultés auxquelles sont confrontés économistes néo-classiques et historiens dans leur approche des phénomènes sociaux. Ces difficultés, explique-t-il, « dérivent pour une large part de la domination abusive de l'un des pôles abstraction/empirisme. Le problème est donc de construire différentes notions permettant de passer du degré d'abstraction le plus élevé à des propositions susceptibles d'être confrontées aux matériaux d'enquête ou au vécu des acteurs sociaux ». Or, les premiers travaux régulationnistes ont été critiqués pour leur approche abstraite des phénomènes socio-économiques. Duncan *et al.* (1993, p. 68) ont notamment remarqué que, dans les travaux régulationnistes, « les liens entre l'économie, la société et le politique restent en général peu spécifiés, si ce n'est à un niveau très général, et les relations, les processus, les phénomènes concrets restent habituellement dissimulés »⁴. Cela renvoie au fait que, « dans la mesure où les modes de régulations sont considérés comme les produits d'une interaction entre des phénomènes contingents »⁵, l'objectif des premiers travaux régulationnistes n'était pas de rendre compte de la façon dont émergent concrètement des modes de régulation (Painter, 1997, p. 127).

Ces constats rendent nécessaire la mobilisation et l'articulation d'outils théoriques complémentaires à ceux proposés dans les premiers travaux régulationnistes. Ceux-ci doivent non seulement permettre l'analyse de phénomènes se déroulant à une échelle « méso » et sectorielle, mais aussi assurer un lien entre la question de recherche, abstraite, et les phénomènes concrets qui font l'objet de l'analyse (cf. Tableau 1). Nous passons donc en revue, dans la seconde partie, les outils mobilisables, issus pour la plupart des approches régulationnistes récentes et de l'économie politique, de façon à expliquer lesquels nous avons retenus.

³ « Processes of political-economic transformation operating either above or below the spatial scale of the nation-state, while not excluded from the regulation approach, are not theorized in an explicit way. »

⁴ « The links between economy, society, and politics often remain unspecified at anything other than the most general level, and the actual relations, processes, and components involved usually remain hidden »

⁵ « Because modes of regulation are understood to be the product of the interaction of contingent phenomena »

Tableau 1. Théorie, mécanismes et niveaux d'abstraction

Niveau d'abstraction élevé	Niveau d'abstraction intermédiaire	Niveau d'abstraction faible
Mode de régulation	?	Coordination des acteurs de la production du logement social
Articulation des relations sociales et des phénomènes économiques, notamment par des formes institutionnelles	?	Production d'effets socio-spatiaux par des mécanismes de coordination politiques, économiques et sociaux

Source: Élaboration personnelle, inspiré par Uffer (2011, p. 25).

c. DES CONCEPTS INTERMÉDIAIRES POUR ANALYSER LES COORDINATIONS ENTRE ACTEURS PUBLICS LOCAUX ET ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

Depuis les années 1980, des outils nombreux ont été proposés pour aborder l'action des opérateurs publics et privés en matière de construction et de gestion des espaces urbains (Pollard, Halpern, 2013). Ces approches constituent autant de ressources conceptuelles et méthodologiques pour rendre compte dans une perspective régulationniste de la coordination des acteurs impliqués dans la production de logements sociaux. Le fait qu'elles soient nombreuses et parfois contradictoires est néanmoins une contrainte, qui implique des choix nombreux et motivés. La constitution de l'appareil de concepts est par ailleurs d'autant plus complexe qu'elle doit pouvoir rendre compte d'un objet, le logement social, qui est difficile d'analyser à un niveau d'abstraction élevé. En effet, les entreprises qui le produisent ne relèvent ni exclusivement du secteur privé, ni exclusivement du secteur public ; elles sont encadrées par des dispositifs nombreux, mais restent autonomes dans leur gestion et dans certains de leurs choix stratégiques ; leur production résulte enfin de négociations à la fois locales et nationales. Ces caractéristiques impliquent que la constitution de l'appareil de concepts, présentée de façon linéaire, n'a pu être que le résultat que d'allers-retours entre élaboration théorique et observation empirique, dont nous ne rendons pas compte ici.

c.1. RÉGULATION ET VILLE NÉOLIBÉRALE

Depuis le milieu des années 1990, beaucoup des travaux scientifiques qui ont questionné les mutations de la gouvernance et de la production urbaines l'ont fait en mobilisant les notions de néolibéralisme et de néolibéralisation (Morange, Fol, 2014). Comme le notent Peck et Tickell (2002, p. 380), le néolibéralisme est en effet « devenu le passe-partout idéologique dominant pour rendre compte de la globalisation et de la 'réforme' contemporaine de l'État »⁶. Les travaux qui mobilisent cette notion s'appuient sur un corpus théorique diversifié, au sein duquel les propositions régulationnistes jouent un rôle central. A plusieurs titres, il est possible de considérer que ce sont les travaux régulationnistes sur le post-Fordisme qui ont rendu possible la structuration, au croisement de la science politique, de la géographie et de l'économie politique, d'un champ de recherche structuré portant sur le néolibéralisme. Appliquées à l'échelle régionale ou urbaine, ces analyses s'appuient aussi sur les travaux de Logan et Molotch (1987) ou de Stone (1989) concernant la mobilisation des acteurs locaux publics et privés pour stimuler la croissance, ainsi que sur les propositions de Harvey (1989), qui caractérisent une ville devenue entrepreneuriale.

Ces travaux aboutissent à une caractérisation des modalités et des conséquences de la mise en œuvre du projet néolibéral. Ils permettent notamment de différencier des processus de néolibéralisation, dans le temps comme dans l'espace (Peck, Tickell, 2002) et de montrer la plasticité du néolibéralisme au travers de ses manifestations concrètes (Brenner, Theodore, 2002). A l'échelle urbaine, ils mettent en évidence les mutations des modes de coordination des acteurs publics et économiques. En étudiant les politiques d'attractivité économique (Béal, Rousseau, 2008) ou du logement (Uffer, 2011), les stratégies de rénovation urbaine (MacLeod, 2002), la mise en place de grands projets urbains (Swyngedouw *et al.*, 2002) ou encore les modalités de l'intervention étatique à l'échelle locale (Brenner, 2004), ils montrent que les villes cherchent à mettre en œuvre des politiques d'attractivité démographique et économique dans le cadre d'une compétition interurbaine, plutôt que de continuer à se faire le relais de la redistribution keynésienne.

⁶ « Neoliberalism [...] has become the dominant ideological rationalization for globalization and contemporary state 'reform' »

Malgré l'intérêt des conclusions des recherches sur le néolibéralisme, nous faisons le choix de ne pas les prendre pour point de départ de notre analyse. En premier lieu, cela s'explique par le fait que ces travaux ont surtout abouti à des théorisations s'appliquant à l'ensemble des relations socio-économiques à l'échelle urbaine, et non aux spécificités de chaque secteur économique. Leurs conclusions et leurs outils d'analyse se maintiennent ainsi à un niveau d'abstraction relativement élevé. De plus, le rôle du logement social dans l'attractivité, qui est l'aune à laquelle ces travaux questionnent généralement les mutations de la production urbaine, est pour le moins ambigu (Miot, 2012). En second lieu, la caractérisation du néolibéralisme comme processus instable et prenant des formes variées en fonction de l'organisation socio-économique qui lui précédait peut aboutir, comme le rappellent Morange et Fol (2014, p. 7), à une « aporie » : si la néolibéralisation constitue des idéologies et des formes toujours différentes et en mutation, il est légitime de s'interroger quant aux capacités heuristiques de la notion. En troisième lieu, interroger les mutations d'un secteur économique en les confrontant aux caractéristiques du néolibéralisme présente le risque d'une approche fonctionnaliste, critique qui a d'ailleurs été formulée à certains des premiers travaux régulationnistes (Boyer, 1986). De façon à ne pas simplifier les mutations observées pour qu'elles relèvent d'évolutions néolibérales et à éviter de mettre seulement en exergue des mutations relevant effectivement de la néolibéralisation, nous avons préféré exclure la notion de notre appareil théorique. Nous confronterons toutefois les matériaux d'enquête aux résultats des travaux récents sur le néolibéralisme, mais à l'issue de la recherche.

C.2. RÉGULATIONS LOCALES ET SECTORIELLES

Il nous paraît en conséquence nécessaire de nous intéresser à la façon dont les auteurs se réclamant d'une perspective régulationniste ont observé des régulations locales et sectorielles, plutôt que chercher à mobiliser les travaux rattachant ces régulations au néolibéralisme. Plusieurs auteurs ont notamment appliqué de façon directe les outils régulationnistes à une échelle autre que celle pour laquelle ils ont été conçus.

Une application à l'échelle locale du concept de mode de régulation a ainsi été proposée par Peck et Tickell (1992 ; 1995). Ceux-ci cherchent à rendre compte des inégalités spatiales en termes de développement économique, en étudiant notamment la mise en œuvre du *thatcherisme* au Royaume-Uni. Ce faisant, ils proposent de rechercher des « modes locaux de régulation sociale »⁷. Ils justifient cet objectif en remarquant que les régulationnistes reconnaissent d'autres échelles spatiales que celle de l'État-nation. Ces derniers considèrent en effet que les relations économiques globales jouent un rôle dans la forme que prendra le mode de régulation. De plus, si les crises des régimes d'accumulation résultent généralement de causes internes, Peck et Tickell montrent que celles-ci peuvent aussi être de nature géographique. Ils prennent notamment l'exemple de la décentralisation de la production industrielle, à la fois aux échelles globales et nationales, qui a joué un rôle important dans la rupture du contrat social fordiste (1995, p. 374). Ils montrent ainsi, en d'autres termes, que « si le couplage entre régime d'accumulation et mode de régulation sociale est différencié dans l'espace, alors il est concevable qu'il existe des couplages *régionaux* distincts »⁸ (1992, p. 352). Cela leur permet d'étudier les interactions entre un mode de régulation national et des modes locaux de régulation sociale qui se déploient à plusieurs échelles. Par exemple, ils montrent à l'aide de cette perspective que, du point de vue des relations entre les entreprises, des lois encourageant la compétition et le développement du *lobbysme* à l'échelle nationale se

⁷ « Local mode of social regulation »

⁸ « If the form of accumulation system-MSR couplings is spatially variegated, then it is conceivable that a distinctive set of *regional* couplings exist »

traduisent au contraire à l'échelle régionale par la constitution de coalitions de croissance et de réseaux entre les firmes (Peck, Tickell, 1992, p. 353). Ces propositions mettent en évidence la nécessité de mobiliser une approche multi-scalaire, à même de rendre compte de la superposition de régulations nationales et locales (Jessop, 1997b).

Des transpositions des concepts régulationnistes ont aussi été proposées à l'échelle des secteurs économiques. A partir de la thèse de Bartoli et Boulet (1989) portant sur l'économie viticole, Boyer (1990) a notamment souligné la possibilité de mettre en œuvre au niveau global et au niveau sectoriel des concepts homologues. Ceux-ci auraient la même fonction à une échelle d'analyse et à une autre, le système de régulation sectoriel étant « à la fois le niveau intermédiaire du *mode de régulation global* [...] et le produit institutionnel de la médiatisation des conflits propres à un secteur particulier » (1990, p. 51). Parmi les concepts proposés⁹, les dispositifs institutionnels retiennent particulièrement notre attention. Il s'agit de l'équivalent sectoriel des formes institutionnelles¹⁰. Ils rassemblent « l'ensemble des institutions productives de normes, de processus, d'interventions qui encadrent et orientent les régimes économiques » (Bartoli, Boulet, 1989 cités par Boyer, 1990, p. 55). Ils doivent faire l'objet d'analyses non seulement quant à leur mode de fonctionnement, mais aussi quant aux conditions de leur mise en place et de leur évolution. Leur rôle est essentiel, car ces dispositifs « n'introduisent pas de simples frictions par rapport à un équilibre de long terme invariant : ils façonnent au contraire la forme des ajustements cycliques tout autant que la dynamique de longue période » (Boyer, 1990, p. 62). Cette approche, dont Boyer considère la mise en œuvre comme « difficile et exigeante » (1990, p. 73), permet cependant de mettre à jour des régulations opérant spécifiquement à l'échelle de secteurs économiques.

Dans notre perspective, si nous souhaitons retenir certains aspects de ces propositions, d'autres nous posent néanmoins question. En premier lieu, en se focalisant sur la recherche d'un mode de régulation local ou sectoriel, ces travaux restent souvent à un niveau d'abstraction élevé, ce que reconnaissent certains de leurs auteurs (Peck, Tickell, 1992, p. 360). Dans le cas des modes locaux de régulation sociale par exemple, les objets étudiés le sont essentiellement dans la perspective de leur rattachement à des catégories d'analyse larges, permettant la montée en généralité, telles que privatisation, mobilisation du secteur privé ou transformation de l'organisation de l'État local. En second lieu, la recherche de modes de régulation locaux ou sectoriels présente ici encore le risque du fonctionnalisme. Boyer (1990) remarque ainsi que beaucoup des travaux portant sur les régulations sectorielles ont consisté non pas à étudier précisément le fonctionnement économique des secteurs envisagés, mais à chercher à l'échelle sectorielle les dynamiques fordistes globales. Dans le même ordre d'idées, Painter et Goodwin (1995) craignent que la recherche de modes de régulation « cohérents » à l'échelle locale se traduise par une sélectivité dans l'analyse. Dans le prolongement de cette critique, une troisième difficulté est liée à la question de l'autonomie du local et du sectoriel dans ces approches. Painter et Goodwin (1995) insistent sur la nécessité de ne pas considérer, comme ont pu avoir tendance à le faire certains auteurs, les différences entre régulations locales comme le seul résultat du développement économique inégal et de l'action de l'État. Ils rappellent la nécessité de considérer aussi les façons dont les régulations nationales sont interprétées et mises en œuvre localement.

Afin de passer outre ces difficultés, Painter et Goodwin proposent d'abandonner la notion de mode de régulation local et de s'intéresser au « flux et au reflux de processus de régulation,

⁹ Le régime d'accumulation aurait pour équivalent dans un secteur des régimes économiques de fonctionnement et le mode de régulation général un mode de régulation sectoriel (Boyer, 1990, p. 53).

¹⁰ Les *formes institutionnelles*, parfois appelées *compromis institutionnalisés*, correspondent à « toute codification d'un ou plusieurs rapports sociaux fondamentaux » (Boyer, 1986, p. 48). Elle « déterminent » la logique des acteurs, et leur « architecture [...] oriente et polarise les conflits » (Boyer, 2003, p. 73-75). Dans le régime d'accumulation capitaliste, les régulationnistes considèrent que la monnaie, le rapport salarial ou la concurrence sont parmi les principales formes institutionnelles.

dans le temps et l'espace »¹¹, qui constituent « un appareil complexe et stimulant d'espaces de régulation superposés »¹² (1995, p. 336 et 342). Cette perspective nous semble pertinente, dans la mesure où la géographie n'y est pas « un supplément en option ou une complication ajoutée au dernier moment ». Elle permet plutôt de prendre en compte le fait que « le processus de régulation est *constitué* géographiquement »¹³ (1995, p. 342), ce qui implique qu'elle constitue une contrainte structurale. Dans notre perspective, c'est essentiellement les dynamiques des marchés immobiliers locaux qui joueront un rôle déterminant dans la façon dont se mettent en place des processus de régulation spatialement différenciés. Ainsi, sans renoncer à des propositions faites par les auteurs ayant cherché à définir des modes de régulation sectoriels ou locaux, nous nous inscrivons dans la perspective proposée par Painter et Goodwin. Cependant, celle-ci nous invite à nous questionner quant aux moyens dont nous disposons pour délimiter ce qui relève et ne relève pas du local ou du sectoriel.

C.3. DÉLIMITATIONS DU LOCAL ET DU SECTEUR

Le choix de l'échelle à laquelle doit être réalisée une enquête portant sur une problématique sectorielle et locale constitue un enjeu méthodologique important. Si les travaux régulationnistes se sont, comme nous l'avons vu, focalisés sur l'échelle des États-nations, ils n'en ont pas moins établi qu'il n'existait que rarement des espaces socio-économiques cohérents et facilement délimitables en-deçà. Jessop (1997a, p. 55) a même montré que, « au fur et à mesure que les activités économiques et les activités ayant un effet sur l'économie se déploient à des échelles de plus en plus larges, il devient difficile de délimiter un espace économique autonome à une échelle moindre que l'échelle globale. »¹⁴ Par ailleurs, l'attention portée par certains auteurs régulationnistes aux « échelles d'action » et au « rééchelonnage »¹⁵ (Brenner, 2004), si elle est essentielle, ne paraît pas suffisante et a tendance à négliger d'autres aspects des relations entre espace et sociétés (Jessop *et al.*, 2008). Parallèlement, les travaux régulationnistes sur les secteurs économiques ont, pour leur part, rejeté les définitions les plus répandues du secteur, en termes d'homogénéité du produit (du Tertre, 2002) ou par le type de valeur d'usage et la technique utilisée pour la produire (Boyer, 1990).

Afin de délimiter le local ou le secteur, des solutions ont néanmoins été proposées par les régulationnistes. Dans la mesure où nous cherchons à observer, comme le proposent Painter et Goodwin, les modalités concrètes d'apparition de processus de régulation, il nous semble nécessaire de « localiser les sujets »¹⁶ de ces processus (MacLeod, 1997, p. 135). Nous proposons donc de nous appuyer sur la façon dont les perceptions, les stratégies des acteurs ainsi que leurs interactions constituent un secteur ou un espace local. Ce positionnement implique en premier lieu de prendre au sérieux la façon dont les acteurs eux-mêmes délimitent les contours de leur activité, en termes de produits aussi bien qu'en termes de périmètres d'intervention. Au-delà, Jessop (1997a, p. 55-56) souligne l'importance, comme l'ont fait les auteurs qui ont travaillé à l'aide de la notion de régime urbain (Logan, Molotch, 1987 ; Stone, 1989), d'une prise en compte des acteurs extra-économiques. Il considère ainsi qu'il est nécessaire de s'intéresser à la stabilité du contexte socio-politique dans lequel s'inscrivent les activités économiques, notamment en portant attention « au rôle joué par l'imaginaire spatial

¹¹ « The ebb and flow of regulatory processes through time and across space »

¹² « A complex set of interesting and overlapping geographies of regulation »

¹³ « The *geography* of regulation is not an optional extra or final complicating factor. On the contrary, the process of regulation is *constituted* geographically »

¹⁴ « As economic and economically relevant activities increasingly extend over larger spatial scales, it gets harder to demarcate a relatively autonomous economic space at less than global scale »

¹⁵ « Scales »

¹⁶ « Locate its active subjects »

et les discours économiques dans la délimitation d'un espace économique local ayant une communauté supposée d'intérêts économiques »¹⁷.

En second lieu, ce positionnement rend nécessaire d'étudier les représentations du local et du secteur dont sont porteurs les dispositifs institutionnels structurés à l'échelle locale. Boyer (1990, p. 52) explique ainsi que le secteur se définit « fondamentalement à partir de la structuration des intérêts économiques, des lieux de la représentation professionnelle, des procédures de coordination régissant les diverses stratégies des unités productives ». L'ensemble de ces dispositifs, socialement construits, font l'objet de négociations et de conflits et, en retour, pèsent sur les possibilités d'intervention des acteurs. Ainsi, ils peuvent notamment servir à limiter l'accès à un secteur ou à un espace local, en en rendant difficile le fait d'y entrer.

Nous avons mis en œuvre cette approche en menant notre enquête. Pour ce faire, nous avons pris pour point de départ une échelle institutionnelle, celle des intercommunalités. Il s'agit en effet de l'échelle à laquelle sont définies de façon croissante les politiques locales du logement : les intercommunalités peuvent être délégataires des subventions permettant la construction de logements sociaux neufs ; elles rédigent les programmes locaux de l'habitat (PLH), qui fixent les objectifs en matière de production de logements ; elles sont de plus en plus souvent identifiées, dans les discours politiques, comme l'acteur adéquat pour être le « chef de file » local en matière d'habitat. Au sein de ces intercommunalités, nous avons ensuite rencontré des acteurs publics locaux et des salariés d'organismes de logement social, avec lesquels nous nous sommes entretenus en faisant référence à la fois au périmètre d'intervention pour chacun d'entre eux, et à la fois au périmètre que nous avons progressivement identifié comme pertinent pour la majorité des acteurs de chaque intercommunalité étudiée. Les acteurs identifiés comme faisant partie de l'un de ces périmètres pertinents mais n'étant pas implantés dans le périmètre institutionnel de l'intercommunalité étudiée ont ensuite été rencontrés.

C.4. ACTEURS ET ACTIONS

La délimitation du local et du sectoriel implique donc une prise en compte des actions, des stratégies et des interactions des acteurs, ce qui est caractéristique des travaux mobilisant la notion de gouvernance (Jessop, 1995). Ceux-ci peuvent constituer une ressource théorique et méthodologique pour rendre compte des modalités de l'intervention des acteurs locaux. Depuis le milieu des années 1990, ils ont été mobilisés de façon stimulante, notamment par des politistes, par exemple pour identifier les outils par lesquels sont mises en œuvre les décisions politiques (Lascoumes, Le Galès, 2005), montrer le passage du paradigme de la planification à celui du projet (Pinson, 2006) ou encore interroger la gouvernabilité des métropoles à l'échelle intercommunale (Desage, 2005).

Cependant, le recours à cette notion a, de notre point de vue, plusieurs limites. La notion, conçue dans les années 1930 et dans un premier temps mobilisée essentiellement par des économistes institutionnalistes, renvoie d'abord aux procédés qui permettent la coordination interne des entreprises, dans un objectif d'efficacité¹⁸. Lorrain (1998, p. 87) montre que, en mobilisant la notion pour caractériser les évolutions de l'action publique locale, on a tendance à plaquer « sur le monde du pouvoir local des propriétés fortes de la grande firme qu'il est loin de partager » et à inverser le sens de la notion originelle, qui ne caractérisait pas une complexité plus grande des firmes, mais les conditions de leur organisation efficace. De plus,

¹⁷ « We must direct attention to the role of the spatial imagery and economic narratives and/or discourses in demarcating a local economic space with an imagined community of economic interests »

¹⁸ C'est dans ce sens de coordination interne et d'organisation de la prise de décision au sein des firmes que la notion sera exclusivement utilisée dans notre thèse.

la gouvernance, définie comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts discutés et définis collectivement » et questionnée en rapport avec les conceptions traditionnelles du gouvernement (Le Galès, 2003, p. 63-64), ne semble pas avoir un pouvoir heuristique fort. Comme le met en évidence Le Galès (2003, p. 68), elle « ne constitue pas un concept ancré dans une théorie » et elle « n'apporte pas tant des réponses dans l'immédiat qu'elle permet de formuler des questions. » Jessop (1995, p. 318) souligne de la même façon le fait que, y compris dans la littérature anglophone, « ce contre quoi est la notion de gouvernance est plus clair que ce pour quoi elle est »¹⁹. Il existe dès lors le risque, pointé par Lorrain (1998, p. 88), que la notion serve plus à rassembler et valoriser des travaux scientifiques portant sur des objets différents qu'à « rentrer dans les faits et leur interprétation ».

Jessop (1995, p. 321) considère néanmoins que l'attention aux processus de coordination qui sous-tend les travaux sur la gouvernance est pertinente pour construire « une explication régulationniste adéquate des transformations structurelles et/ou des réorientations stratégiques de l'État local ». C'est aussi ce que défendent Gilly et Pecqueur (2002, p. 305) lorsqu'ils écrivent que, « pour aborder la dynamique de régulation du territoire, il faut aussi pouvoir apprécier les stratégies des acteurs, les capacités locales d'adaptation du territoire aux logiques exogènes de branches et les processus d'apprentissage ». En d'autres termes, il serait possible d'enrichir les approches régulationnistes en étudiant conjointement les stratégies des acteurs à l'aide des méthodes issues des travaux mobilisant la notion de gouvernance et les structures plus durables mises en avant par les régulationnistes. Cependant, dans la mesure où ceux-ci considèrent qu'il est nécessaire de se focaliser « non plus sur la singularité des stratégies à court-terme, mais sur la durabilité des structures politiques et économiques »²⁰ (Peck, Tickell, 1992, p. 348), nous souhaitons nous appuyer sur une hiérarchisation des facteurs explicatifs, qui reposera sur une distinction entre des contraintes structurales et les stratégies des acteurs. Cette solution nous semble correspondre au projet régulationniste, dans la mesure où, s'il n'y a pas « un sujet global qui planifie les stratégies d'accumulation ou les mécanismes de régulation [...] et qui garantit leur mise en œuvre », il est néanmoins nécessaire de prendre en compte « les différents sujets dont les activités sont plus ou moins coordonnées, qui rencontrent plus ou moins de résistance auprès d'autres acteurs et qui mettent en œuvre des stratégies au sein d'un contexte structural tantôt contraignant, tantôt facilitateur »²¹ (Jessop, 1990, p. 196).

Pour aboutir à une hiérarchisation des facteurs explicatifs, nous nous appuyons sur la notion de dispositif institutionnel²², sur l'importance du rôle joué par la différenciation spatiale pointée par Painter et Goodwin et nous empruntons à Bourdieu une partie du cadre d'analyse proposé et mis en œuvre dans *Les Structures sociales de l'économie* (2000)²³. Dans cet ouvrage, Bourdieu applique en particulier la notion de champ à l'économie. Il explique que ce sont « les entreprises, définies par le volume et la structure du capital spécifique qu'elles possèdent, qui déterminent la structure du champ qui les détermine, c'est-à-dire l'état des forces qui s'exercent sur l'ensemble des entreprises engagées dans la production de biens semblables » (2000, p. 275). Cette façon d'appréhender les secteurs économiques a l'avantage d'éviter certains des écueils d'une approche uniquement interactionniste, dans laquelle les

¹⁹ « It is much clearer what the notion of governance is against than what it is for. »

²⁰ « Requires a shift in focus, away from the salience of short-term strategies to the durability of political and economical structures »

²¹ « There is no global subject to plan accumulation strategies, regulatory mechanisms, or hegemonic projects, and to guarantee their successful implementation. Instead, we find only different subjects whose activities are more or less co-ordinated, whose activities meet more or less resistance from other forces, and whose strategies are pursued within a structural context which is both constraining and facilitating »

²² Boyer et Saillard (2002, p. 64) rappellent que trois principes d'actions ont été proposés pour analyser formes et dispositifs institutionnels : « d'abord la loi, la règle ou le règlement, soit un principe de contrainte ; ensuite le compromis, soit un principe de négociation ; enfin, la communauté d'un système de valeurs et de représentations, soit un principe de routine. »

²³ Des passages de ce développement sont repris de Citron et Gimat (2013).

rapports de force seraient le résultat de négociations entre deux acteurs à un moment donné. La notion de champ invite au contraire à prendre en compte l'ensemble des rapports actuels et potentiels entre les acteurs et à observer comment la distribution des différents types de capitaux entre eux rend possible ou contraint leur action. En d'autres termes, il ne s'agit pas de nier les capacités stratégiques des acteurs, mais de prendre en compte le fait que « les stratégies les plus consciemment élaborées ne peuvent s'exercer que dans les limites et dans les directions qui leur sont assignées par les contraintes structurales et par la connaissance pratique ou explicite, toujours inégalement distribuée, de ces contraintes » (2000, p. 239). Boyer (2003) a souligné la compatibilité de cette approche et de celle des régulationnistes. Il a de plus insisté, ce faisant, sur le fait qu'une attention à ces contraintes structurales ne se traduit pas par une incapacité à rendre compte du changement. Il a notamment rappelé que l'étude des stratégies des acteurs dominants, de l'entrée de nouveaux acteurs dans le champ ou du rapport des acteurs du champ à l'État permet de comprendre les évolutions des contraintes structurales. L'enquête de terrain met en évidence les correspondances présentées dans le Tableau 2 entre les types de capitaux décrits par Bourdieu et les facteurs structurant le champ de production du logement social.

Tableau 2. Les capitaux des organismes de logement social

Type de capitaux décrits dans <i>Principes d'une anthropologie économique</i> (BOURDIEU, 2000, p. 237)	Principaux facteurs structurant le champ de production du logement social
« Le capital financier est la maîtrise directe ou indirecte de ressources financières qui sont la condition principale (avec le temps) de l'accumulation et de la conservation de toutes les autres espèces de capital. »	<ul style="list-style-type: none"> • Le patrimoine existant détermine les capacités d'investissement des organismes. • Le rapport des organismes aux pouvoirs publics locaux et leur gouvernance limitent les acteurs vers lesquels ils peuvent se tourner pour solliciter des subventions ou des prêts.
« Le capital technologique est le portefeuille de ressources scientifiques ou techniques [...] susceptibles d'être mises en œuvre dans la conception et la fabrication des produits. »	<ul style="list-style-type: none"> • Les capacités techniques de production et de gestion des organismes varient en particulier en fonction des moyens humains dont ils disposent et de la diversification de leur activité.
Le capital commercial tient à « la maîtrise de réseaux de distribution [...] et de services et d'après-vente. »	<ul style="list-style-type: none"> • Les pouvoirs publics locaux et la gouvernance des organismes cherchent à maîtriser les attributions de logements et à s'assurer de la mise en œuvre d'une gestion qui assure la satisfaction des locataires.
« Le capital social est l'ensemble des ressources mobilisées à travers un réseau de relations [...] qui procure un avantage compétitif en assurant aux investissements des rendements plus élevés. Le capital symbolique réside dans la maîtrise de ressources symboliques fondées sur la connaissance et la reconnaissance, comme l'image de marque, la fidélité à la marque, etc. »	<ul style="list-style-type: none"> • Le patrimoine existant détermine la perception des organismes de logement social par les autres acteurs locaux. • Le rapport des organismes aux pouvoirs publics locaux et leur gouvernance posent des limites aux réseaux de relations pouvant être constitués. • Le périmètre d'intervention des organismes structure une opposition entre acteurs locaux, régionaux et nationaux.

Source: *Élaboration personnelle.*

Nous retenons donc, dans la thèse, une perspective régulationniste, dans la mesure où nous nous interrogeons quant à la façon dont un système de production local du logement social peut se constituer et se maintenir. Pour en rendre compte, nous chercherons d'abord à caractériser les déterminants structurels qui conditionnent et rendent possibles les interactions (cf. Tableau 1bis). Nous pourrions ensuite nous intéresser à la façon dont s'organisent les coordinations concrètes dans ce cadre, à l'échelle locale, en nous intéressant successivement à la programmation du nombre et du type de logements sociaux à produire, à la participation des organismes de logement social à la définition des projets urbains et enfin à la réalisation des opérations, dans le cadre de ces projets aussi bien que dans le diffus.

Tableau 1bis. Théorie, mécanismes et niveaux d'abstraction

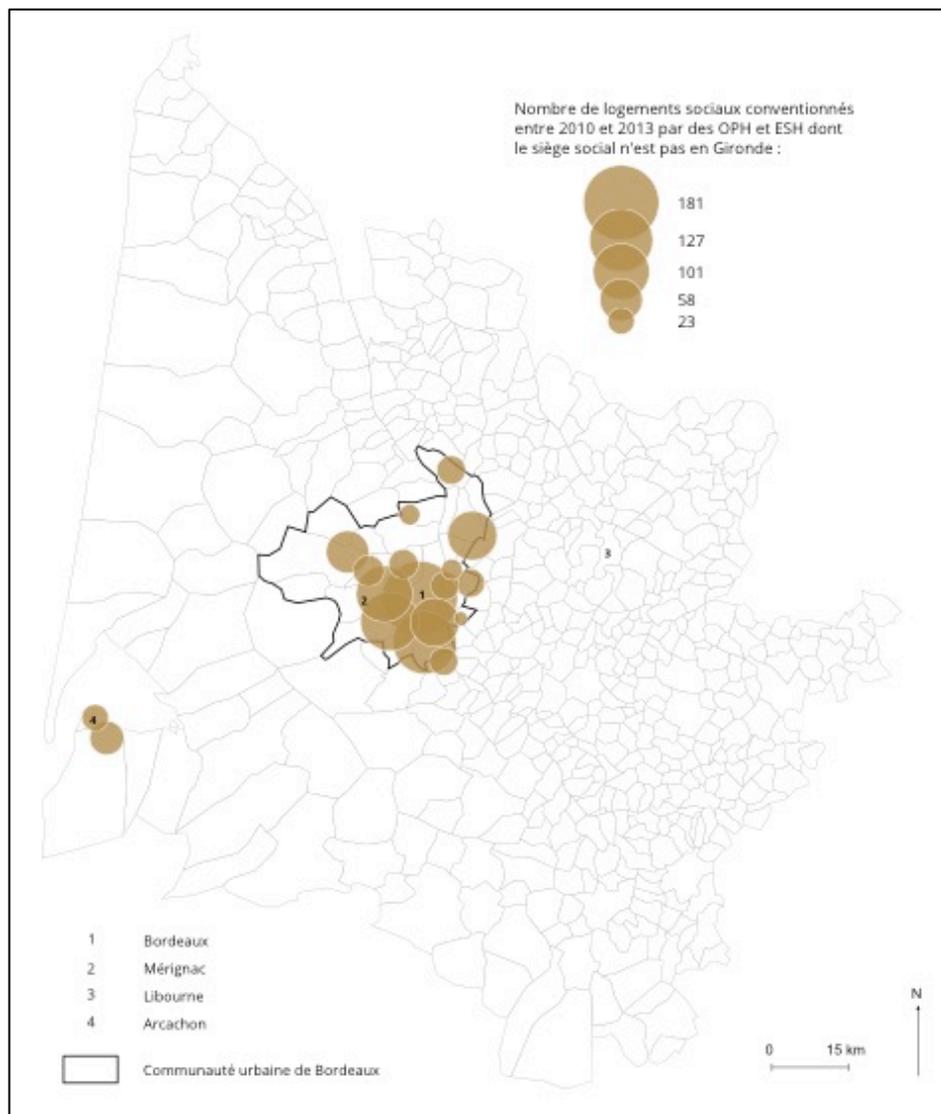
Niveau d'abstraction élevé	Niveau d'abstraction intermédiaire	Niveau d'abstraction faible
Mode de régulation	Champ local de production du logement social	Coordination des acteurs de la production du logement social
Articulation des relations sociales et des phénomènes économiques, notamment par des formes institutionnelles	Détermination des relations entre organisations et acteurs publics locaux par des dispositifs institutionnels, les dynamiques des marchés immobiliers locaux et la structure du champ local de production du logement social	Production d'effets socio-spatiaux par des mécanismes de coordination politiques, économiques et sociaux

Source: *Élaboration personnelle, inspiré par Uffer (2011, p. 25).*

D. APPLIQUER L'APPROCHE RÉGULATIONNISTE À DES MATÉRIAUX CONCRETS. L'EXEMPLE DE NOUVEAUX ENTRANTS DANS UN CHAMP LOCAL DE PRODUCTION DU LOGEMENT SOCIAL

Afin d'évaluer la mesure dans laquelle l'appareil théorique proposé permet de rendre compte des matériaux de recherche concrets, nous analysons les effets de l'arrivée de nouveaux entrants dans un champ local de production du logement social à l'aide des concepts proposés. Boyer (2003, p. 69), en soulignant les apports des travaux bourdieusiens pour les régulationnistes, cite l'arrivée de nouveaux acteurs comme l'un des principaux « facteurs d'émergence du changement » dans un champ. Cela s'explique notamment, selon lui, parce que les nouveaux arrivants ont intérêt, pour s'imposer, « à déstabiliser les positions acquises et à développer en conséquence des innovations ». Le champ girondin de la production du logement social, où une partie de notre enquête a été réalisée, a connu récemment une déstabilisation de cet ordre.

Figure 1. Production de logements sociaux en Gironde entre 2010 et 2013 par des organismes de logement social dont le siège n'est pas en Gironde.



Source: Élaboration personnelle. Données : DGALN (2014). Fonds de carte : IGN, GEOFLA. Échantillon : 990 individus.

En 2011, la Gironde abritait seulement un peu plus de 2 % du parc HLM national. Le département connaît cependant, depuis le début des années 1990, une attractivité croissante : d'abord marquée sur le littoral, elle se diffuse aujourd'hui à l'ensemble du territoire. On considère en effet que 15 000 nouveaux habitants y arrivent chaque année (Place Groupe Reflex *et al.*, 2013). L'activité de construction de logements s'y est en conséquence intensifiée au cours de la dernière décennie, et notamment de logements sociaux : alors qu'entre 1990 et 1999, les organismes HLM produisaient en moyenne 1 111 logements chaque année dans la communauté urbaine de Bordeaux, ils en ont produit 2 327 en 2011 (Place Groupe Reflex *et al.*, 2013). Une partie de cette hausse de la production est due au fait que, depuis la fin des années 2000, de nouveaux organismes HLM sont venus s'implanter sur le territoire girondin, notamment dans la communauté urbaine de Bordeaux et le bassin d'Arcachon (cf. Figure 1). Ces organismes représentaient 4,2 % du parc détenu par des OPH et des ESH en Gironde au 1^{er} janvier 2013 (SOeS, 2014) et ils avaient déposé, entre 2010 et 2013, 6,7 % des demandes de conventionnement de logements sociaux neufs (DGALN, 2014). Malgré ces chiffres mesurés, l'arrivée de ces organismes a participé, avec d'autres phénomènes que nous ne développons pas ici, à bouleverser le fonctionnement du champ local.

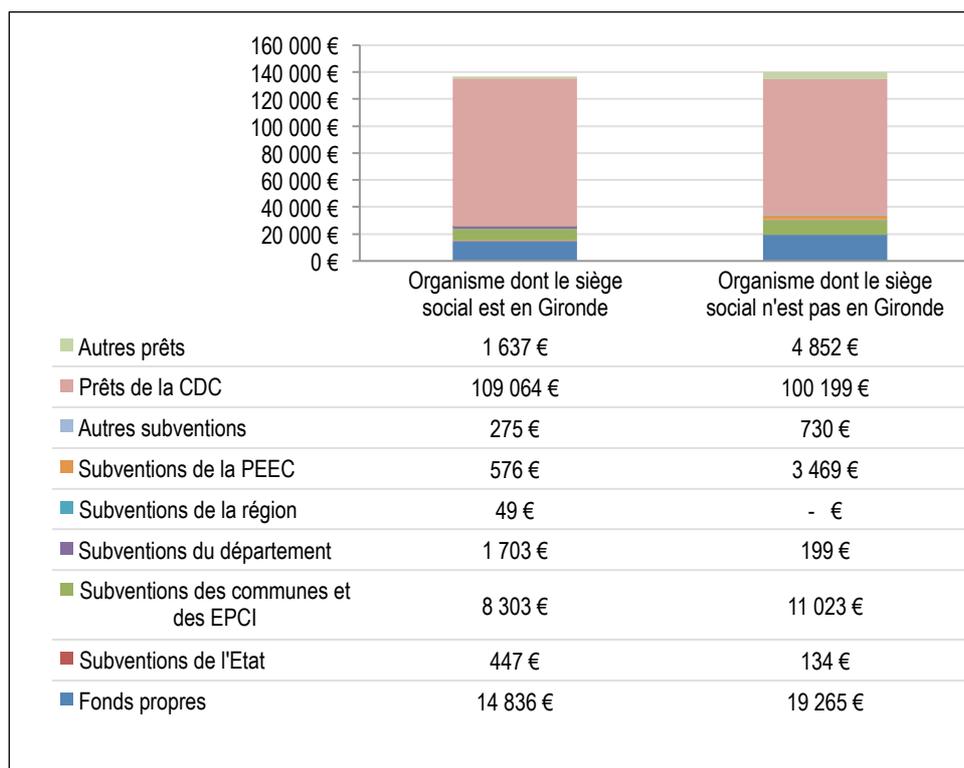
D.1. ENTRER DANS LE CHAMP EN LE DÉFORMANT : LE RÔLE DU CAPITAL FINANCIER

Il est généralement difficile pour un organisme HLM de produire des logements sociaux neufs dans un département où il ne possède ou ne gère pas déjà du patrimoine. Accéder à des opportunités foncières et pouvoir construire exige en effet de disposer de réseaux d'apporteurs d'affaires locaux et de négocier avec les collectivités locales, c'est-à-dire d'avoir des capitaux sociaux et symboliques valorisés dans le champ local. Notre enquête nous permet d'affirmer que les organismes non-girondins souhaitant s'implanter en Gironde ne mobilisent pas ces capitaux : ils ont au contraire tendance à avoir recours à du capital financier. On constate en effet que les logements qu'ils produisent ont un coût moyen plus élevé que ceux produits par les ESH et les OPH locaux (cf. Figure 2). Cela témoigne de l'existence d'une « barrière à l'entrée » du champ local (Bourdieu, 2000, p. 238), que les organismes non-girondins franchissent en mobilisant leurs fonds propres et des subventionnements des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de production (PEEC). Ils ont aussi recours, pour s'implanter, à un mode de faire spécifique : ils achètent une partie importante leurs logements à des promoteurs immobiliers à but lucratif, grâce à la procédure de vente en état futur d'achèvement (VEFA). Dans ce dispositif, ce sont les promoteurs qui recherchent l'opportunité foncière et obtiennent le permis de construire. Les organismes de logement social non-girondins peuvent donc, au moment de l'achat des logements sociaux construits dans l'opération, entrer en compétition sur le plan financier avec les opérateurs locaux sans être pénalisés par leurs capitaux sociaux et symboliques limités. Entre 2010 et 2013, près de 74 % des logements produits par des organismes non-girondins l'ont été par ce biais alors que les OPH et ESH locaux n'y ont eu recours que pour produire 24 % de leur patrimoine (DGALN, 2014)

Il apparaît ainsi que les organismes non-girondins « déforment » la structure du champ local à leur avantage (Bourdieu, 2000, p. 235) en mobilisant un type de capital qui n'était pas le plus valorisé auparavant. Cette déformation a des conséquences pour les autres opérateurs, qui sont confrontés au risque de perdre des parts de marché et se réorganisent : en 2013, la maison-mère d'une partie des ESH locales a par exemple fusionné avec un autre collecteur de la PEEC, notamment afin de disposer de fonds propres plus importants²⁴.

²⁴ Voir : Jean-Bernard Gilles, « Un futur poids lourd de l'immobilier », *Sud Ouest*, 28 mai 2013.

Figure 2. Coût prévisionnel moyen d'un logement social PLUS en Gironde entre 2010 et 2013.



Source: Élaboration personnelle. Données: DGALN (2014). Échantillon : 8 699 et 562 individus.

D.2. DÉSTABILISATION DU CHAMP ET DE SES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS

Cet exemple de réaction d'un opérateur local témoigne de la mesure dans laquelle le champ local de production du logement social a été déstabilisé. Celui-ci semblait en effet marqué jusqu'au milieu des années 1990 par une relative stabilité, aussi bien du point de vue du tissu d'opérateurs présents²⁵ que du point de vue de leur coordination avec les collectivités locales. L'arrivée de nouveaux opérateurs, simultanée d'autres bouleversements, a fragilisé les modalités de cette coordination et suscité le « mélange de processus régulateurs et anti-régulateurs opérant à des échelles géographiques différentes »²⁶ (Goodwin, Painter, 1996, p. 646). Deux exemples peuvent permettre d'illustrer ce « mélange ».

Il se traduit d'abord par une déstabilisation de certains dispositifs institutionnels, au premier rang desquels la Conférence départementale des organismes HLM (CDHLM). Ce dispositif représente les organismes agissant sur le territoire girondin et négocie en leur nom dans certaines instances de décision, notamment auprès des acteurs publics locaux. Pour pouvoir adhérer à la CDHLM, il est nécessaire de disposer d'un certain nombre de logements sur le territoire²⁷. Les organismes locaux se sont donc appuyés sur ce dispositif pour faire pression auprès des municipalités afin qu'elles ne cèdent pas d'opportunités foncières aux organismes non-girondins. Parallèlement, un des objectifs d'un opérateur non-girondin a été, dès le milieu des années 2000, d'atteindre un nombre suffisant de logements pour pouvoir adhérer à cette instance et être en conséquence reconnu comme un organisme dont

²⁵ Le champ local de production du logement social est caractérisé par la coprésence de deux OPH et de deux ensembles d'ESH. L'un de ces ensembles émane d'un collecteur local de la PEEC alors que l'autre est indépendant.

²⁶ « A mixture of regulatory and anti-regulatory processes operating at different spatial scales »

²⁷ Entretien avec la directrice de la conférence départementale des organismes HLM, 30/08/2013.

l'intervention est légitime dans le champ local²⁸. Ainsi, le dispositif institutionnel est mobilisé par les opérateurs locaux pour renforcer leur capital social et symbolique. Cela entre pourtant en contradiction avec l'un des objectifs de la CDHLM, qui est de favoriser la production de logement social. Boyer (1990, p. 66) rappelle que ce type de contradiction est commun.

L'arrivée de nouveaux opérateurs a, dans le même temps, causé des évolutions dans les modalités de la coordination entre collectivités locales et organismes HLM. Ainsi, les municipalités ont pu profiter de la concurrence entre organismes girondins et non-girondins pour faire aboutir leurs projets. Ça a par exemple été le cas lors de la vente, par la mairie de Bègles, de ses parts d'une société d'économie mixte locale ; celle-ci a été rachetée par une ESH nationale, Vilogia, qui s'est engagée à des investissements avec lesquels les acteurs locaux ne pouvaient entrer en compétition²⁹. Cependant, cette concurrence a aussi eu des effets néfastes : les prix des logements sociaux vendus par des promoteurs immobiliers dans le cadre de VEFA ont augmenté, rendant plus difficile leur production. La communauté urbaine de Bordeaux a en conséquence eu recours à un outil dont elle ne s'était pas dotée jusqu'alors : une charte informelle, signée par des organismes de logement social et des promoteurs immobiliers, qui plafonne les prix de vente des logements sociaux achetés en VEFA³⁰. Ces exemples témoignent de la façon dont sont mobilisés les dispositifs institutionnels locaux et les capitaux des différents acteurs pour défaire les régulations existantes, les maintenir ou en créer de nouvelles.

D.3. REDÉFINITION DU LOCAL

Au-delà de ces mutations, l'arrivée de nouveaux opérateurs témoigne des rapports différents des organismes HLM à l'espace. Les périmètres d'intervention des organismes locaux sont en effet très majoritairement concentrés à l'échelle de la communauté urbaine de Bordeaux. Le périmètre pertinent, pour la définition et la mise en œuvre de la stratégie de ces acteurs, est donc métropolitain. Les organismes non-girondins intervenant en Gironde ont pour la plupart des stratégies pensées à une échelle nationale : parmi cette dizaine d'opérateurs, un seul est en effet implanté dans la région Aquitaine. Les autres ont leur siège social en Île-de-France, dans le Nord-Pas-de-Calais ou en Provence-Alpes-Côte d'Azur et ils cherchent à concentrer leur intervention dans les métropoles françaises les plus dynamiques démographiquement, où la demande en logements liée au développement de l'emploi est forte.

Ce décalage a renforcé la volonté des opérateurs locaux d'étendre leur périmètre d'intervention. Ainsi, le groupe TG, composé de trois ESH intervenant en Gironde et en Dordogne, a par exemple fusionné ses filiales pour créer un opérateur d'envergure régionale et favoriser la circulation des capitaux entre ses territoires d'intervention³¹. De la même façon, l'ESH Domofrance, dont le siège social est à Bordeaux, a obtenu une dérogation pour pouvoir intervenir à l'échelle nationale et compte s'implanter en Île-de-France³². Ainsi, non seulement le périmètre de référence du champ local devient *a minima* régional, mais il existe en plus un risque de décalage entre l'échelle à laquelle sont conçues les politiques locales du logement et l'échelle d'intervention des opérateurs. On voit ainsi la mesure dans laquelle la superposition de processus de régulation opérant à des échelles différentes peut rendre complexe la stabilisation des coordinations locales.

²⁸ Entretien avec le directeur général de l'ESH Le Foyer, 03/03/2014.

²⁹ Entretien avec le directeur général de l'ESH Le Foyer, 03/03/2014. Voir aussi : Thierry Châtelier, « La société n'était plus viable », *Sud Ouest*, 6 juillet 2013.

³⁰ Entretien avec la cheffe de service « Délégation des aides à la pierre » de la Communauté urbaine de Bordeaux, 15/10/2013.

³¹ Entretien avec le directeur général de l'ESH Mésolia, 18/02/2014. Voir aussi : Jean-Bernard Gilles, « Habitat social : Mésolia Habitat veut peser plus lourd dans la région », *Sud Ouest*, 26 mai 2014.

³² Entretien avec le directeur du développement de l'ESH Domofrance, 14/10/2013.

E. CONCLUSION

L'approche régulationniste, couplée avec des concepts permettant de rendre compte de phénomènes se déroulant à l'échelle « méso », nous permet de justifier, d'outiller et d'approfondir notre approche des mutations de la production neuve des organismes HLM. Elle nous donne les moyens de formaliser la façon dont nous abordons ces phénomènes, en posant la question des phénomènes sociaux et économiques qui stabilisent et bouleversent les champs locaux. Elle nous permet de hiérarchiser nos critères d'analyse, tout en ne nous empêchant pas d'observer les arrangements des acteurs avec les contraintes structurales. Elle motive enfin une sensibilité à la façon dont les acteurs définissent et organisent leur rapport à l'espace.

Plusieurs difficultés subsistent néanmoins. En premier lieu, la validité de l'articulation des concepts régulationnistes à des outils issus d'autres cadres théoriques reste à conforter, notamment par la mobilisation de matériaux empiriques. En second lieu, l'approche proposée ne résout pas les difficultés de l'analyse causale. La hiérarchisation des critères d'analyse n'équivaut pas à une relation de cause à effet. Les évolutions du champ de la production des logements sociaux dans le bordelais le mettent en évidence : une approche précise des temporalités et des discours recueillis au cours de l'enquête de terrain est nécessaire pour conforter les relations de cause à effet présentées. Cela pose en troisième lieu la question de la prise en compte des stratégies des opérateurs, que l'analyse risque de reconstruire *a posteriori* comme rationnelle alors qu'elle pourrait par exemple être le fait d'opportunités. Les modalités de l'introduction des matériaux d'enquête concrets dans le cadre théorique restent donc à approfondir.

F. BIBLIOGRAPHIE

- Aglietta, M., 1976. *Régulation et crises du capitalisme*, Paris, Editions Odile Jacob.
- Bartoli, P., Boulet, D., 1989. *Dynamique et régulation de la sphère agro-alimentaire. L'exemple viticole*, Montpellier, Université de Montpellier-I, INRA.
- Béal, V., Rousseau, M., 2008. « Néolibéraliser la ville fordiste. Politiques urbaines post-keynésiennes et re-développement économique au Royaume-Uni », *Métropoles*, vol. 4.
- Bourdieu, P., 2000. *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil.
- Boyer, R., 1986. *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte.
1990. « Les problématiques de la régulation face aux spécificités sectorielles. Perspectives ouvertes par la thèse de Pierre Bartoli et Daniel Boulet », *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, n. 17.
2003. « L'anthropologie économique de Pierre Bourdieu », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 150.
- Boyer, R., Saillard, Y., 2002. « Un précis de la régulation », in Boyer, R., Saillard, Y. (dir.), *Théorie de la régulation. L'Etat des savoirs*, Paris, La Découverte "Recherches".
- Brenner, N., 2004. *New State Spaces: Urban Governance And the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Brenner, N., Theodore, N., 2002. « Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism", » *Antipode*, vol. 34, n. 3.
- Citron, P., Gimat, M., 2013. « Franchissements et redéfinitions des frontières entre les champs de la production du logement », *Atelier des doctorants du CRIA autour des travaux de Pierre Bourdieu*.
- Cordier, M., 2011. *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, Créteil, Université Paris-Est.
- Demoulin, J., 2014. *La participation des locataires : un instrument de gestion dans les organismes HLM*, Nanterre, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense.
- Desage, F., 2005. *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, IEP de Lille, Lille.
- DGALN, 2014. *Base de données SISAL*, Paris, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.
- Driant, J.-C., 2009. *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française.
2011. « Les mutations en sourdine du financement du logement social », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 1, n. 9.
- Duncan, S., Goodwin, M., Halford, S., 1993. « Regulation theory, the local state and the transition of urban politics », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 11, n. 1.
- Fondation Abbé Pierre, 2014. *19ème rapport sur l'état du Mal-Logement en France en 2014*, Paris, Fondation Abbé Pierre.
- Le Galès, P., 2003. *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Ghekière, L., 2008. « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Recherches et Prévisions*, n. 94.
- Gilly, J.-P., Pecqueur, B., 2002. « La dimension locale de la régulation », in Boyer, R., Saillard, Y. (dir.), *Théorie de la régulation. L'Etat des savoirs*, Paris, La Découverte "Recherches".
- Gimat, M., à venir. « Les organismes de logement social au croisement de l'action publique locale, des pratiques managériales et de l'entreprenariat social », in *Entreprises solidaires ? L'économie sociale et solidaire en question(s)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Goodwin, M., Painter, J., 1996. « Local governance, the crises of Fordism and the changing geographies of regulation », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 21, n. 4.
- Harloe, M., 1995. *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*, John Wiley & Sons.
- Harvey, D., 1989. « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler*, vol. 71, n. 1.
- Hoorens, D., 2014. « Le financement du logement social : forces et éléments de fragilité du modèle économique français », *Revue d'économie financière*, vol. 3, n. 115.
- Jessop, B., 1990. « Regulation Theories in Retrospect and Prospect », *International Journal of Human Resource Management*, vol. 19, n. 2.
1995. « The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change? », *Economy and Society*, vol. 24, n. 3.
- 1997a. « A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes, hegemonic projects and governance », in Lauria, M. *Reconstructing Urban Regime Theory*, Londres, Sage.
- 1997b. « Twenty Years of the (Parisian) Regulation Approach: The Paradox of Success Abroad and Failure at Home », *New Political Economy*, vol. 2, n. 3.
- Jessop, B., Brenner, N., Jones, M., 2008. « Theorizing sociospatial relations », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 26, n. 3.
- Kemeny, J., Lowe, S., 1998. « Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence », *Housing Studies*, vol. 13, n. 2.
- Lascoumes, P., Le Galès, P., 2005. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Logan, J.R., Molotch, H.L., 1987. *Urban Fortunes: the Political Economy of Place.*, Berkeley, University of California Press.
- Lorrain, D., 1998. « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n. 80-81.
- MacLeod, G., 1997. « Globalizing Parisian Thought-Waves: Recent Advances in the Study of Social Regulation, Discourse and Space », *Progress in Human Geography*, vol. 21, n. 4.
- MacLeod, G., 2002. « From Urban Entrepreneurialism to a "Revanchist City"? On the Spatial Injustices of Glasgow's Renaissance », *Antipode*, vol. 34, n. 3.
- Maury, Y., 2001. *Les HLM: L'Etat providence vu d'en bas*, Paris, Harmattan.
- Miot, Y., 2012. *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle ? Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne*, Lille-I.
- Morange, M., Fol, S., 2014. « Ville, néolibéralisation et justice », *Justice Spatiale / Spatial Justice*, vol. 6.
- Mullins, D., Czischke, D., van Bortel, G., 2012. « Exploring the Meaning of Hybridity and Social Enterprise in Housing Organisations », *Housing Studies*, vol. 27, n. 4.
- Painter, J., 1997. « Regulation, Regime, and Practice in Urban Politics », in Lauria, M. *Reconstructing regime theory: regulating urban politics in a global economy*, Thousand Oaks, Sage.
- Painter, J., Goodwin, M., 1995. « Local Governance and Concrete Research: Investing the Uneven Development of Regulation », *Economy and Society*, vol. 24, n. 3.
- Peck, J.A., Tickell, A., 1992. « Local modes of social regulation? Regulation theory, thatcherism and uneven development », *Geoforum*, vol. 23, n. 3.
1995. « Social regulation after Fordism: regulation theory, neo-liberalism and global-local nexus », *Economy and Society*, vol. 24, n. 3.
- Peck, J., Tickell, A., 2002. « Neoliberalizing space », *Antipode*, vol. 34, n. 3.

- Pinson, G., 2006. « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, n. 4.
- Place Groupe Reflex, Acime, Planète publique, Acadie, 2013. *Plan départemental de l'habitat. Point d'étape du diagnostic*, Bordeaux, Conseil général de la Gironde.
- Pollard, J., Halpern, C., 2013. « Les acteurs de marché font-ils la ville ? », *EspacesTemps.net*.
- Sainsaulieu, R., 2004. « Les mondes sociaux » des organismes de logement social, Paris, Les Cahiers d'Actualités Habitat.
- SOeS, 2014. *Base de données RPLS*, Paris, Service de l'observation et des statistiques du ministère en charge du logement.
- Stone, C., 1989. *Regime politics: governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F., Rodriguez, A., 2002. « Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode*, vol. 34, n. 3.
- Du Tertre, C., 2002. « La dimension sectorielle de la régulation », in Boyer, R., Saillard, Y. (dir.), *Théorie de la régulation. L'Etat des savoirs*, Paris, La Découverte "Recherches".
- Tuot, T., 2008. « La réforme des offices de l'habitat », *Actualités Juridiques Droit Administratif*.
- Uffer, S., 2011. *The Uneven Development of Berlin's Housing Provision*, Londres, London School of Economics.
- USH, 2013. *Les HLM en chiffres*, Paris, USH.
- Zittoun, P., 2001. *La Politique du logement, 1981-1995. Transformation d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan.