

Extrait de :

# **Pouvoirs Locaux**

**LES CAHIERS DE LA DECENTRALISATION**

**N°45 – MAI 2000**

# HABITAT : POUR UNE POLITISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

DANIEL BEHAR

**M**oins visible que lors de son émergence à la fin des années quatre-vingt, la crise des politiques de l'habitat n'en est pas moins aiguë.

Elle se manifeste par un profond désajustement entre la demande et l'offre qui s'exprime autant par la persistance des phénomènes d'exclusion en dépit d'une reprise de la construction que par la surproduction d'une offre inadaptée (en taille ou en localisation) induite par la prégnance des logiques immobilières et fiscales au sein des politiques publiques (amortissement Perissol...). Simultanément, la montée inexorable des processus ségrégatifs dans la ville démontre s'il en était besoin l'impuissance des injonctions répétées de ces politiques ("mixité urbaine et sociale").

Faute d'oser aborder les questions fondamentales relatives à la place de l'habitat au sein de l'action publique -s'agit-il d'un service public ? doit-il être intégré à la protection sociale ?- ou d'ouvrir le chantier de la rénovation d'outils (le financement du logement) ou d'opérateurs (les HLM) manifestement obsolètes, le pari des pouvoirs publics repose sur un changement de méthode au travers d'un mouvement accéléré de territorialisation des politiques de l'habitat.

Cette volonté de territorialisation des politiques de l'habitat, contrepoint du maintien du logement dans les compétences de l'Etat après la décentralisation, est manifeste depuis plusieurs années. Dès le début des années quatre-vingt-dix, avec les programmes locaux de l'habitat (PLH) en matière de programmation de la construction neuve, ou les protocoles

d'occupation du patrimoine social (POPS) en matière d'attribution HLM, le souci d'associer les collectivités locales à la mise en œuvre de cette prérogative de l'Etat et des objectifs qu'il poursuit, droit au logement (Loi Besson) et droit à la ville (Loi d'orientation pour la ville - LOV), est explicite. Cette orientation des politiques de l'Etat s'est affirmée ces derniers temps, tant au travers des dispositifs de la loi contre les exclusions (Conférence intercommunale du logement...) que de ceux envisagés au titre du projet de loi Solidarité et Renouvellement Urbain et de leur articulation avec les dispositions de la loi Voynet (Contrat d'agglomération).

Le moment est donc opportun pour tenter un premier bilan de ces démarches de territorialisation des politiques de l'habitat, en interroger les logiques, la cohérence et en suggérer une mise en perspective.

Derrière un terme, la territorialisation, pièce maîtresse du vocabulaire imposé des acteurs publics aujourd'hui, et qui paraît relever d'une figure simple -la prise en compte du local- se font jour en réalité deux logiques de territorialisation que tout oppose, leurs ressorts, leurs principes d'action et leurs effets politiques locaux. L'une peut être caractérisée comme une territorialisation pragmatique, l'autre comme une territorialisation normative.

## REDISTRIBUTION ET TERRITORIALISATION PRAGMATIQUE

La territorialisation pragmatique concerne d'abord le volet redistributif des politiques de l'habitat, celui qui s'intéresse principalement à la question de l'accès au logement et de la solvabilité des ménages, autrement dit à ce que, depuis la Loi Besson (1989) on exprime par la notion de " Droit au Logement ".

Pour ce volet des politiques de l'habitat, la territorialisation -c'est-à-dire le rapprochement de la décision au plus près du local- apparaît comme une réponse à la crise nationale de ces politiques. On entend là crise au sens d'une dissociation de plus en plus manifeste entre leurs dimensions économique et sociale. En dépit des efforts des pouvoirs publics pour d'un côté, renforcer le volet économique de leurs politiques, en particulier par des mesures fiscales (amortissements Perissol puis Besson) qui produisent un effet incontestable de redynamisation de la construction neuve, et de l'autre pour accentuer l'effort social en faveur des populations en difficulté (accroissement des crédits alloués aux Fonds de Solidarité Logement, ou aux associations...), le désajustement entre l'offre et la demande est manifeste. La crise du logement n'est plus comme au temps des appels de l'Abbé Pierre une crise quantitative mais bien une crise qualitative, qui met à nu l'épuisement de l'encastrement vertueux entre l'économie et le social qui faisait les beaux jours des politiques du logement des Trente Glorieuses<sup>1</sup>.

Malgré des efforts redoublés, les pouvoirs publics ne sont donc pas en mesure de réduire globalement cet effet de ciseaux. De ce constat découle le pari pragmatique sur la territorialisation. Le local apparaît comme une solution, une bouée de sauvetage, pour des politiques dont l'inefficacité globale semble liée à des contradictions insurmontables. On retrouve là, une problématique commune à bon nombre de politiques publiques à dimension redistributive, de plus en plus impuissantes à " tenir " logique de performance et logique

---

<sup>1</sup> BEHAR, Daniel, " L'habitat : un enjeu de service public ", Etudes foncières, n° 71, juin 1996.

d'égalité. Ce que l'on décrit ici à propos du logement -une performance de la construction accompagnée d'un accroissement des inégalités d'accès au logement- se retrouve par exemple, en matière éducative. La performance relative de l'appareil éducatif pour fournir -de mieux en mieux- des diplômés en adéquation avec le marché du travail est contredite par la massification des échecs au sein même du système scolaire. Dans les deux cas, confrontés à un enjeu d'efficacité en terme de redistribution sociale, les responsables gouvernementaux voient leur salut dans la territorialisation de leurs politiques. Le Contrat Educatif Local (CEL) constitue en quelque sorte le pendant de la Conférence intercommunale du logement ou du Plan départemental pour le logement des plus démunis.

Si la territorialisation est parée de telles vertus thérapeutiques pour ces politiques redistributives, et en particulier pour les politiques du logement, c'est d'abord en raison du mouvement " vertical " qu'elle exprime, de l'exigence de rapprochement du local dont elle est porteuse. Cette logique de proximité -clé de ce versant de la territorialisation- apparaît potentiellement efficace en ce qu'elle permettrait d'apprécier plus finement les besoins et par conséquent d'adapter plus précisément les dispositifs publics. Autrement dit, la territorialisation se présente comme un recours face à une dissociation du versant économique et du versant social des politiques de l'habitat, dont la cause résiderait dans un défaut d'adaptation des actions programmées aux réalités locales. L'analyse qui sous-tend ce diagnostic considère que si la performance globale de la politique du logement s'améliore tout en laissant subsister à la marge un noyau dur de ménages accumulant difficultés économiques et handicaps sociaux, c'est que celui-ci est de moins en moins aisément identifiable au travers de dispositifs calibrés nationalement.

La connaissance au plus près des besoins et l'adaptation des réponses à ces derniers apparaît comme la préoccupation directrice de ces processus de territorialisation. La phase de diagnostic, de repérage -le plus exhaustif et précis possible- des besoins constitue un point de passage obligé de cette territorialisation. La révision des Plans Départementaux pour le logement des plus défavorisés est ainsi systématiquement précédée de telles évaluations quantitatives des besoins qui devraient aussi déboucher sur la mise en place des accords triennaux Etat/organismes HLM. Avec cette perspective, les dispositifs organisés en 1990 avec la Loi Besson à l'échelle départementale (en raison des compétences du Conseil Général en matière d'action sociale et du mode d'organisation de l'Etat) sont incités à se rapprocher encore plus du local. Dès lors, deux logiques, contradictoires, s'affrontent.

Le plus souvent, les Conseils Généraux, suggèrent un rapprochement vis à vis de la demande, des ménages et visent une territorialisation voisine de celle du RMI, à l'échelle des circonscriptions d'action sociale par exemple, tandis que les services de l'Etat, DDE en particulier, marqués par leur rôle en matière de construction neuve, sont favorables à un rapprochement vis à vis de l'offre potentielle, à l'échelle des bassins d'habitat et des territoires de mise en œuvre des Programmes Locaux de l'Habitat.

La connaissance des besoins ne constitue pas que le préalable à cette territorialisation, elle en apparaît comme le moteur principal, car elle ne permet pas seulement d'adapter les réponses et les actions de l'Etat, elle induit une plus grande transversalité entre les acteurs. C'est en établissant de façon partagée ce diagnostic des besoins que les acteurs locaux (services de l'Etat, collectivités locales, organismes bailleurs, associations...) apprennent à mieux se connaître et par conséquent, affirme t-on, à agir plus efficacement. Bien souvent d'ailleurs, les évaluations de tels dispositifs (particulièrement ceux spécialisés dans le relogement) montrent que si les effets quantitatifs restent modestes, aux yeux des acteurs locaux, l'intérêt primordial réside dans cette dynamique d'interconnaissance induite par ces processus de territorialisation.

Mieux connaître les besoins, apprendre à mieux se connaître entre acteurs locaux ; on

comprend pourquoi le qualificatif de " pragmatique " sied parfaitement à cette dynamique de territorialisation qui imagine résoudre localement les contradictions nationales de la politique de l'habitat.

Le pragmatisme des mobiles de cette logique de territorialisation se retrouve si l'on en examine les effets locaux. Parce que toute territorialisation suppose de définir une assise géographique adaptée, ce mode de territorialisation n'ignore pas la question fameuse du " territoire pertinent ". Mais il la traite là encore de façon pragmatique. Parce que la logique de proximité est au cœur de cette démarche, le territoire pertinent est à la fois le plus réduit possible et celui qui permet au mieux d'agir ensemble face à des besoins de nature identique ou voisine. Autrement dit, la cohérence territoriale recherchée se définit d'abord sur le registre de la similitude des situations et des besoins à satisfaire.

Reposant sur un diagnostic partagé des besoins, organisée sur la base d'une relative similitude des problèmes rencontrés, recherchant avant tout une plus grande capacité à " agir ensemble ", l'action publique locale qui se compose ainsi, autour de cette logique de territorialisation présente le plus souvent deux traits distinctifs qui en limitent la portée. Elle est d'abord " technicienne ", conçue et animée par les acteurs techniques des institutions locales et par essence plutôt consensuelle, se limitant à organiser conjointement les actions qui ne remettent pas en cause les logiques de chacun.

Mais, une critique plus radicale peut lui être adressée. Elle tient au cœur même de sa problématique. Parce que cette territorialisation a pour mobile premier la proximité aux besoins, en vue d'adapter l'action publique à ceux-ci, elle constitue en quelque sorte un exercice de conformation passive à ces besoins et épouse donc, d'un point de vue territorial, les disparités de manifestation de ces besoins entre les territoires. Pour le dire autrement, une telle forme de territorialisation peut être accusée de renforcer et de spécifier les dispositifs sociaux là où l'exclusion en regard du logement est la plus manifeste, sans peser sur les mécanismes socio-économiques et territoriaux qui ont produit cette situation.

C'est donc la logique même de ce mode de territorialisation qui est ainsi interpellée : l'impératif d'égalité et de redistribution sociale efficace -moteur de ces processus de territorialisation- est-il mieux servi par une approche de proximité " collante " à l'expression des besoins non satisfaits ou par une prise de distance pointant les disparités territoriales ?

C'est autour de cette interpellation que s'est construite une seconde logique de territorialisation que l'on qualifie ici de normative.

## SOLIDARITE ET TERRITORIALISATION NORMATIVE

Si dans le premier cas le local apparaît comme une " solution " pour l'action publique et la politique de l'habitat (au risque même de sa dissolution), il se présente dans le second cas comme un " problème à résoudre ".

Dans cette acception, la territorialisation n'est pas convoquée pour réduire -de façon quasi exhaustive sur le territoire national- la crise globale d'efficacité de la politique de l'habitat, mais bien pour traiter les lieux à " problèmes ", c'est-à-dire ceux où cette crise de la politique du logement est la plus visible : pour faire simple, les deux extrêmes des situations territoriales de

spécialisation résidentielle ; là où se concentrent les difficultés sociales et par opposition les territoires de " l'urbanisme affinitaire "2.

En se focalisant sur ces situations d'extrême disparité territoriale, les processus de territorialisation constituent une tentative de réponse à un autre enjeu d'efficacité de la politique de logement. Il ne s'agit plus de garantir efficacement la redistribution sociale, mais de préserver la solidarité entre les groupes sociaux dont le délitement se manifeste aujourd'hui entre les territoires.

Autrement dit, considérée sous cet angle, la territorialisation apparaît moins comme une démarche " verticale " conjuguant proximité et redistribution, et davantage comme une approche " horizontale " visant à solidariser territoires et groupes sociaux.

Les dispositifs qui ressortissent à cette logique de territorialisation sont multiples. La politique de la ville lorsqu'elle prévoit de " prioriser " les financements de requalification du patrimoine habitat (le renouvellement urbain) et surtout de déroger aux plafonds de ressources pour l'accès au logement social dans les territoires qui relèvent de sa géographie prioritaire fait manifestement écho à cette territorialisation " solidariste ".

Il est de même pour le volet attribution des logements sociaux de la loi contre les exclusions lorsqu'il prévoit l'établissement de chartes dorénavant intercommunales. Le nouveau mode de financement du logement social succédant au PLA<sup>3</sup>, le PLUS<sup>4</sup>, en obligeant à loger un quota de ménages à faibles ressources tout en autorisant pour certains un dépassement des plafonds, se veut à lui seul, un outil de mixité sociale. Mais c'est surtout le projet de loi " solidarité et renouvellement urbain " qui marque le retour en force (après l'épisode de la Loi d'orientation pour la ville) de cette problématique en imposant des quotas de construction de logements sociaux dans les communes n'en disposant pas.

Ce projet exprime de la façon la plus nette le mobile de cette territorialisation. Au nom de la solidarité, il est nécessaire de définir le bon équilibre socio-territorial et de mettre en place les dispositifs de rééquilibrage (en creux et en plein pourrait-on dire) qui s'imposent.

Plus horizontal (solidariste) que vertical (redistributif), sans prétention à l'exhaustivité mais ciblée sur certains territoires, l'opposition terme à terme de ce mode de territorialisation en regard du précédent trouve là sa quintessence. Au pragmatisme précédemment décrit, répond la force normative de ce mode de territorialisation. Qu'il s'agisse de requalifier les territoires en crise de la politique de la ville ou de rééquilibrer les espaces les plus résidentiels, cette logique de territorialisation impose de définir précisément des catégories prioritaires, des seuils d'intervention et des niveaux d'équilibre à atteindre.

Du caractère normatif de cette territorialisation découle la conception de sa géographie d'application. Pour garantir la cohérence de l'action mise en œuvre, il ne s'agit plus d'identifier des territoires sensiblement homogènes, présentant des caractéristiques semblables, mais de rapprocher dans l'action des territoires contrastés, complémentaires.

Seconde opposition, là où la pertinence territoriale mesurée à la similitude des besoins qui s'y expriment suggère un périmètre pragmatique et évolutif des interventions, ladite pertinence, référée à un critère de complémentarité des situations exige une délimitation précise de

---

<sup>2</sup> DONZELOT, Jacques, " La nouvelle question urbaine ", Esprit, n° 11, novembre 1999.

<sup>3</sup> PLA : Prêt Locatif Aidé

<sup>4</sup> PLUS : Prêt Locatif à Usage Social

l'intervention publique. Celle-ci se doit de se placer à la bonne échelle, celle efficace pour " lutter contre les égoïsmes locaux ".

Les interrogations que suggère ce mode de territorialisation sont alors symétriques de celles évoquées pour la territorialisation pragmatique. Si celle-ci pouvait être interrogée pour son caractère passif, purement réactif à l'expression des besoins locaux, celle-la peut-être questionnée pour son volontarisme.

On peut en particulier douter de la pertinence des normes sur lesquelles elle se fonde. Ainsi la loi SRU comme le " déplafonnement " des ressources en zone urbaine sensible (ZUS) suppose que la mixité urbaine (le droit à la ville) se concrétise en tout point du territoire par la cohabitation des groupes sociaux dans les espaces résidentiels. Or on peut se demander si l'action publique ne doit pas davantage -sans s'y conformer- prendre acte d'aspirations sociales préoccupées davantage de rester " entre soi " tout en disposant d'un droit au choix résidentiel tout au long de la vie et en trouvant dans la ville, via des espaces publics, des occasions intermittentes de co-présence sociale<sup>5</sup>.

De même, cette territorialisation normative des politiques de l'habitat suppose que le brassage socio-résidentiel soit le reflet de la diversité des catégories d'offre en logement. Plus précisément, elle repose sur l'hypothèse d'une équivalence entre catégories de l'offre (les HLM) et de la demande (les couches populaires). Or, lorsque près de 75 % de la population française peut accéder au logement social, que ce dernier peut tout aussi bien décrire un grand ensemble déshérité, un lotissement pavillonnaire en ville nouvelle que des micro-opérations interstitielles en centre ville, il paraît difficile d'en faire une catégorie descriptive de la mixité socio-résidentielle ou opératoire de son rééquilibrage.

Ces quelques notations visent simplement à souligner qu'est moins en cause la qualité propre de chacune de ces normes que l'usage même de telles normes en matière de territorialisation des politiques de l'habitat.

Fondé sur des normes contestables d'un point de vue opérationnel, ce mode de territorialisation est-il en mesure de renouveler davantage l'action publique que la territorialisation pragmatique, limitée par ses dimensions technicienne et consensuelle ? On peut en douter.

De façon récurrente, les débats parlementaires lors des préparations successives de la Loi Besson, de la Loi d'orientation pour la ville et tout récemment de la loi SRU, montrent que cette logique de territorialisation est a priori invalidée par les élus locaux parce qu'elle agite le chiffon rouge d'un " retour de l'Etat " imposant sa norme au local. Au-delà de cette contestation rhétorique on pourrait penser que son caractère normatif rend quasi nul l'impact potentiel de ce mode de territorialisation sur l'action publique locale, les normes définies par les lois laissant peu de marge de manœuvre au local. La réalité est plus complexe. En multipliant les normes et les dispositifs de mise en œuvre de celles-ci (la programmation du logement social régie par la LOV et prochainement par la loi SRU, l'attribution de logements sociaux par la loi contre les exclusions et la " Conférence intercommunale du logement "...) ce mode de territorialisation rend possibles de multiples interprétations et ajustements locaux.

Autrement dit, loin de renouveler l'action publique locale, la territorialisation normative en reproduit les modalités les plus classiques : en façade une confrontation convenue entre Etat et collectivités locales, entre collectivités locales privilégiées et défavorisées, à l'arrière cour, le

---

<sup>5</sup> BEHAR, Daniel, " De la modélisation à la mobilisation : la mixité dans les politiques urbaines ", Cerisy, Paris : L'Aube, juin 1997.

règne de la négociation et de l'arrangement.

De ce point de vue, l'exigence nouvelle pour organiser cette territorialisation normative à l'échelle de l'agglomération ne modifie en rien la nature des politiques locales de l'habitat, elle en élargit l'assiette géographique et en formalise les règles de fonctionnement.

## VERS UNE TERRITORIALISATION STRATEGIQUE ?

Ces deux dynamiques simultanées de territorialisation des politiques de l'habitat sont à ce point opposées qu'on ne peut espérer qu'elles se complètent mécaniquement. On en veut pour preuve l'incapacité persistante, en dépit de ces profonds mouvements de territorialisation à organiser de véritables politiques locales de l'habitat, globales et cohérentes, partagées qu'elles sont entre leurs volets " plus démunis ", " logement social " et " foncier/urbanisme " <sup>6</sup>. Pire, le risque de contradiction et de neutralisation mutuelle n'est pas à exclure. Comment développer une dynamique pragmatique, consensuelle, en matière de logement des plus démunis lorsqu'il faut en parallèle satisfaire à des injonctions normatives ?

Dépasser cette opposition nécessite de revenir sur leur ressort commun, la volonté de réduire localement la crise nationale des politiques de l'habitat. Quelles sont les causes profondes de cette crise ? On peut penser qu'elle prend sa source dans une obsolescence des catégories de l'action publique, une incapacité croissante de ces dernières à refléter -et donc à peser- sur les catégories socio-économiques.

Pendant les Trente Glorieuses, les catégories employées par les politiques du logement coïncidaient parfaitement avec la réalité sociale. Chacune d'entre elles (les différentes catégories de logement HLM par exemple) décrivait une étape des trajectoires socio-résidentielles les plus communes (le jeune ménage débutant, l'installation familiale...). Ensemble, elles reflétaient la représentation collective de la société, autour d'un modèle d'intégration sociale à la fois hiérarchisé, sélectif et promotionnel.

Tout a basculé dès 1977, avec la réforme Barre, lorsque, prenant acte d'un changement global de perspective des politiques publiques, la politique du logement s'est infléchi autour d'un modèle d'intégration plus ouvert et concurrentiel <sup>7</sup>. Depuis lors, les frontières sont brouillées ; il n'y a plus équivalence entre catégories des politiques du logement et catégories sociales. Les différences sociales ne correspondent plus aux périmètres et seuils des catégories de l'action publique ; elles les transgressent et se manifestent en leur sein. Etre logé en HLM n'a plus de signification sociale précise, ne détermine en rien le groupe social d'appartenance, ou la trajectoire sociale passée et à venir des locataires concernés. Il y a autant de différences entre locataires HLM qu'entre locataires et accédants à la propriété. De là découle l'inefficacité globale d'une action publique munie de ces catégories incertaines pour loger les exclus, tisser de façon pertinente les mailles d'un filet de protection ou pour peser sur les équilibres socio-territoriaux.

---

<sup>6</sup> BALLAIN, René, JAILLET, Marie-Christine, " La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat " in Logement et Habitat " l'état des savoirs ", Paris : La Découverte, 1998.

<sup>7</sup> ESTEBE, Philippe, " Service public et différences sociales ", Projet, n° 260, hiver 1999-2000.



La territorialisation apparaît alors -au travers d'un effet de zoom géographique- comme une tentative pour démultiplier et affiner ces catégories " désajustées " de l'action publique. C'est là tout le sens de la sophistication à l'infini des catégories de populations " conjuguant difficultés économiques et fragilités sociales " et des débats inépuisables sur les frontières de la catégorie " logement social ", auxquels le vote de la loi SRU a redonné une vigueur momentanée.

Faute de prendre à bras le corps la question de la pertinence des fondements mêmes de ces catégorisations, les dynamiques actuelles de territorialisation risquent fort de s'épuiser sans pour autant réduire la crise qu'elles prétendent combattre.

Pourtant, il apparaît possible de donner territorialement aux objectifs de la politique du logement le sens qu'ils n'ont plus nationalement à condition de rompre avec cette oscillation entre leur " priorisation " locale et leur adaptation à la marge pour reformuler en situation globalement ces intentions, en redéfinissant ainsi les catégories de l'action.

Du côté de l'action en faveur du droit au logement, il ne s'agit plus alors de considérer les exclus comme une catégorie en soi, que l'on pourrait mieux appréhender localement, mais comme le résultat d'interactions entre l'évolution d'un marché de l'habitat et des situations individuelles. Ainsi, en Seine-Maritime, l'exclusion vis à vis du logement apparaît comme le contre coup d'une volonté de requalification d'un parc HLM massif et pose la question de la maîtrise des interactions entre parcs public et privé. En Haute-Garonne, cette exclusion reflète davantage la pénurie d'une offre accessible, quels que soient les segments du marché considérés (locatif, accession...) et renvoie à un enjeu de relance de cette offre.

De même, du côté des politiques promouvant le droit à la ville, on ne peut plus s'en tenir à diversifier l'habitat par l'instillation d'un quota de HLM. Il s'agit là de considérer la mixité résidentielle non comme un équilibre statique, mais comme une dynamique à instaurer pour contrer les processus de spécialisation entre les différentes échelles de territoire. Dans les Hauts-de-Seine, cette diversification passe moins par la construction au compte gouttes de quelques HLM alibi, rapidement absorbés socialement par leur environnement, que par le " déverrouillage " des parcours résidentiels des populations assignées à résidence dans le parc social existant. De la même façon, en Seine-Saint-Denis, l'installation sur place des salariés de l'économie métropolitaine qui de plus en plus, y travaillent apparaît comme une illusion. En revanche, la diversification peut prendre sens en accompagnant la promotion interne, vers la maison individuelle, de populations d'origine étrangère, soucieuses de leur ascension sociale.

Ces quelques illustrations visent à montrer qu'en adoptant un point de vue territorialisé pour changer leurs catégories d'analyse, les politiques de l'habitat modifient leurs logiques d'intervention et retrouvent un sens commun.

En ce sens, l'approche territoriale ne doit pas se laisser enfermer dans un simple processus de rapprochement, normatif ou pragmatique, mais doit être considérée comme un mode de lecture des interférences entre échelles géographiques, des interdépendances entre le local et le global.

Ainsi conçue, la territorialisation constitue d'abord une posture, incitant à énoncer un " point de vue " pour l'action, voire un parti pris. Ce faisant, l'approche territoriale offre l'occasion de faire évoluer les politiques publiques, de catégories d'état, statiques, vers des catégories de processus, autrement dit de développer une vision systémique, plus conforme aux réalités contemporaines.

\* \* \* \* \*

\* \*

Au-delà de l'effet de mode, quelle peut être la vertu modernisatrice de la territorialisation des politiques de l'habitat pour l'action publique ? Au terme de cette analyse, la réponse est ambivalente.

L'observation des démarches de territorialisation pragmatique et normative montre que du côté de l'action de l'Etat, il s'agit avant tout d'un détour pour éviter la remise en cause du noyau dur des politiques du logement, tandis que du côté de l'action publique locale, entre consensus et arrangement, l'impact est plus que modeste.

Pourtant, une dynamique de territorialisation stratégique, telle qu'on peut en voir les prémices aujourd'hui autour de démarches de reformulation en situation des objectifs nationaux peut laisser espérer des effets de transformation majeurs.

Du côté de l'Etat, la territorialisation peut constituer un levier pour donner un sens à des politiques qui hésitent entre le vieux (le recours privilégié aux HLM, l'incitation persistante à la construction,...) et le neuf (l'ouverture vers les bailleurs privés, l'acquisition-amélioration, c'est-à-dire la déconnexion progressive entre le " bien " logement et le " service " habitat...) pour refonder une politique du logement, compétence de l'Etat, et l'inscrire résolument dans une logique de modernisation, et de la protection sociale, et du service public.

Du côté de l'action publique locale, en se détachant de l'impératif de rabattement du territoire légitime sur le territoire pertinent pour privilégier une démarche d'énonciation collective, de reformulation politique des objectifs affichés nationalement par l'Etat, quels qu'en soient ensuite les niveaux institutionnels de mise en œuvre, la territorialisation stratégique des politiques de l'habitat peut contribuer à une véritable " politisation " de l'action publique locale. ■