

Habitat et Société

OUTRE-MER
DES BESOINS
CONSIDÉRABLES

POINTS DE VUE
LA VILLE DANS
TOUS SES ÉTATS

Une
PLACE
Pour chacun
DANS
LA Cité

Faut-il vraiment territorialiser la politique de l'habitat ?

Pour Daniel Béhar, après l'âge I de la question territoriale construit autour de l'intégration nationale et l'âge II fondé sur le local et la décentralisation, c'est un âge III interterritorial qu'il faut inventer.

Depuis une vingtaine d'années, l'ensemble des acteurs de l'habitat s'accordent pour considérer que la territorialisation de cette politique constitue une condition majeure de son efficacité, en ce qu'elle permettrait de prendre en compte la diversité des situations et des besoins et, partant, d'y adapter les réponses publiques. Pourtant, dans le même temps, on a assisté à un triple processus : le passage massif à l'aide à la personne, puis la banalisation des financements et l'augmentation de la part des logements « décontingentés », enfin, l'accroissement de la part des aides fiscales – qui, tous trois participent d'une même évolution : la dé-territorialisation massive de la politique du logement (Driant 2009).

Face à ce paradoxe, faut-il entériner ce basculement d'une grande partie de la politique du logement dans le champ de la régulation macro-économique des finances publiques, persister dans un appel invariant à l'adaptation des politiques publiques « au plus près » des réalités ou renouveler les termes du débat ?

La fin des territoires ?

On plaidera ici d'autant plus pour ce renouvellement des positions qu'en vingt ans la question territoriale a profondément évolué. Un constat général s'impose : si l'on raisonne du point de vue de « l'usager », des ménages, le territoire a perdu de l'importance, en ce qu'il constitue de moins en moins une contrainte pour nos choix de vie. Cela tient d'abord a contrario au poids croissant des mobilités dans les pratiques sociales. Certes, la mobilité résidentielle n'a guère augmenté ces dernières décennies, mais ses ressorts et modalités sont bouleversés. Elle était auparavant largement contrainte et déterminée par l'activité. Les flux résidentiels étaient induits par les localisations successives de l'activité économique et les ménages s'installaient au plus près de



Daniel BEHAR, géographe est consultant à la coopérative ACADIE et professeur associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris Est)

leurs lieux de travail. Ce n'est plus le cas. Le développement économique est loin d'expliquer l'attractivité et le « boom démographique » des régions littorales, et les ménages – largement bi-actifs – opèrent des arbitrages complexes pour choisir leurs lieux de résidence. C'est ce qu'a consacré l'usage généralisé du terme de « stratégies résidentielles ». Ce poids des mobilités dans les pratiques sociales est tel qu'il induit un nouveau registre d'inégalités sans que pour autant on puisse y voir le reflet strict de la hiérarchie sociale. Ainsi, la géographie des titulaires de minima sociaux et leur concentration dans les départements du sud de la France sont largement le résultat de flux exogènes.

Simultanément, le territoire est devenu d'autant plus une variable dans la construction des choix résidentiels des ménages que, fruit des politiques d'aménagement et d'équipement de ces dernières décennies, l'offre territoriale est globalement équivalente sur le territoire national. Le renouveau du rural en est la preuve éclatante. Le niveau des aménités territoriales n'est plus en tant que tel, dirimant. Enfin, bien évidemment, cette prééminence progressive des liens sur les lieux (Veltz 2002) tient à la montée des relations immatérielles, du virtuel dans nos modes de vie.

Faudrait-il pour autant conclure de ce moindre « déterminisme territorial » dans les pratiques sociales que la question territoriale n'en est plus une pour l'action publique ? Bien au contraire, la complexification des relations entre les individus – et plus largement les agents économiques (1) – et les territoires tend de plus en plus à faire du territoire un problème pour l'action publique.

La déstabilisation de l'action locale

L'action locale apparaît déstabilisée tant dans ses finalités que dans ses modes de faire. Elle est, en effet, fondée sur une vision quasi-anthropologique du territoire. Le local

«fait territoire» en ce qu'il constitue le support d'une identité collective, d'une appartenance communautaire. Lorsque notre identité n'est plus référée à un lieu exclusif mais relève davantage d'un archipel territorial, c'est le sens même de l'action locale qui est mis à mal. Il n'est qu'à observer comment les acteurs locaux s'attachent à l'objectif d'équilibre local habitat/emploi, au nom du rapprochement domicile/travail, alors même qu'aujourd'hui le plus souvent cet équilibre quantitatif est atteint, mais au prix d'une dissociation spatiale radicale entre actifs et résidents. Mieux, cet éclatement de nos appartenances territoriales met en cause l'action locale dans son ressort le plus fondamental: le lien électif. Quel sens donner à une démocratie locale reposant exclusivement sur la fonction résidentielle? Lorsque l'espace local ne permet plus de résumer l'essentiel des dimensions de notre vie sociale, ne s'achemine-t-on pas vers une généralisation de «la démocratie du sommeil» (Viard 2004)?

Dans le même temps, les mécanismes fondateurs de l'action locale – autour de la redistribution – sont profondément affectés par cette transformation de la relation entre société et territoire. En effet, l'action locale – strict décalque de l'action publique nationale – repose sur l'articulation entre croissance économique et développement social par le biais de l'argent public. L'efficacité de l'action locale est mécaniquement corrélée à sa capacité à favoriser l'installation d'entreprises sur son territoire, pour ensuite accroître l'impôt local et enfin le redistribuer en équipements et services à la population résidente. Ce mécanisme sera d'autant plus performant que le circuit est étanche entre producteurs de valeur et bénéficiaires de la redistribution. Autrement dit, ce modèle de l'action locale repose sur l'insularité – pour ne pas dire l'autarcie – territoriale. Or, cette dernière a aujourd'hui largement implosé. Chaque territoire n'est plus qu'un élément d'un système plus vaste. Le local tend à devenir une superposition de réalités multiples, aux géographies différenciées, toutes ouvertes à leur façon sur l'extérieur. Chacun le sait bien: aujourd'hui la performance économique d'un territoire ne garantit plus mécaniquement sa cohésion sociale, cela parce qu'en dépit des efforts croissants de la redistribution publique locale, les retombées du développement économique local bénéficient pour une grande part à des populations installées ailleurs. Autrement dit, la redistribution est en passe d'épuiser sa capacité à constituer le principe de l'action locale. Au-delà de son caractère rhétorique et incantatoire, la référence au développement durable pourrait opportunément lui être substituée. En effet, au travers de l'injonction à concilier les trois sphères du développement économique, de la cohésion sociale et de la préservation des ressources, le développement durable souligne le défi posé à l'action locale: comment réduire les contradictions entre des dynamiques territoriales – celles de

la croissance économique et de la localisation des entreprises, celles des marchés de l'habitat, du travail ou de l'éducation et enfin celles de la consommation des ressources naturelles – qui ne sont plus mécaniquement combinées sur un espace local?

L'épuisement des territorialisations des politiques publiques

Confrontés aux difficultés à ajuster les politiques publiques aux mutations de la société française, les acteurs ont imaginé, depuis une vingtaine d'années, trouver un salut dans le local. C'est tout le sens du mouvement continu de territorialisation des politiques publiques: faire du local une solution à la crise d'efficacité de ces dernières. Ce mouvement a pris deux formes simultanées.

La première relève d'une approche pragmatique de la territorialisation. Elle prend appui sur un idéal de proximité et vise à adapter les réponses publiques au plus près des réalités et problèmes à traiter. Les politiques sociales du logement se sont largement inscrites dans ce mouvement. On a assisté à ce titre à une fuite en avant: le rapprochement n'a pas de fin et son horizon consiste en une individualisation de la réponse publique, un traitement «au cas par cas». Cela justifie la double critique dont ce mode de territorialisation fait l'objet. D'une part, la proximité tend à faire négliger les effets de contexte: l'échelle de la solution n'est généralement pas celle à laquelle se manifeste le problème. D'autre part, cette logique d'individualisation tend à nier la notion même de «politique publique» comme réponse à des enjeux collectifs.

Simultanément, le second mode de territorialisation tient davantage d'une logique normative. Il s'agit moins de viser l'adaptation généralisée aux réalités que de «prioriser» l'action là où les problèmes sont les plus aigus ou les plus concentrés. C'est ainsi qu'est justifié le principe de «discrimination positive territoriale», et c'est ce qui a structuré largement la politique de la ville et sa «géographie prioritaire». La critique vis-à-vis de ce mode de territorialisation est aujourd'hui encore plus radicale. Elle met en cause à la fois le caractère rhétorique de cette intention, se traduisant en fait par un saupoudrage des moyens et inversement le risque d'enfermement localisé, ignorant la complexité et la généralisation des problèmes à traiter (Maurin 2004).

Au-delà de leurs symétries, ces deux figures de la territorialisation prônée depuis vingt ans reposent sur une même approche du territoire, l'assimilant au local. Elle consiste en réalité à «réifier» le local, à catégoriser le local comme jusqu'alors on catégorisait les publics (Estebe 2004). On fait ici l'hypothèse que leur épuisement simultané tient, non à la fin de la question territoriale, mais aux limites de l'assimilation de cette dernière au local. La reformulation de la question territoriale autour de l'enchevêtrement des lieux

et des liens invite encore davantage à une territorialisation de l'action publique, non plus pour adapter ou prioriser cette dernière en fonction des réalités locales, mais pour développer une capacité nouvelle à agir de façon systématique, à prendre en compte et à peser sur des mécanismes interdépendants, voire contradictoires. Ce nouvel âge de la territorialisation de l'action publique est celui de l'interterritorialité (Vanier 2008).

Vers une action publique interterritoriale ?

On peut illustrer cette nouvelle façon d'aborder la question territoriale, notamment dans le champ de l'habitat et du social.

En matière d'habitat, l'approche « localiste » consiste à construire la politique publique en réponse aux besoins locaux. Il s'agit de lui substituer une logique visant à positionner le territoire en regard des stratégies résidentielles des ménages. En raisonnant ainsi, on change doublement de perspective. On construit la politique publique pour peser sur des dynamiques de marché (les stratégies des ménages sont la résultante implicite d'un rapport offre/demande). Mais surtout on ne prétend plus intervenir sur un espace fermé qui générerait des « besoins locaux », mais sur un système territorial ouvert – et le plus souvent discontinu –, défini par la diversité des stratégies résidentielles des ménages. Un tel changement de perspective est particulièrement opportun en Ile-de-France. L'acuité de la crise quantitative y conduit à persister à raisonner en termes de besoins non satisfaits alors que la question majeure en matière d'habitat est celle de la « panne résidentielle » de la métropole, induite par un phénomène « interterritorial » : l'attractivité supérieure des autres grandes villes françaises. Cela invite encore plus qu'ailleurs à imaginer des politiques de l'habitat identifiant les profils de ménages dont il faudrait infléchir les stratégies résidentielles.

Sur le plan des politiques sociales, s'est installé, sur la longue durée, autour de la politique de la ville et en dépit de ses avatars, un référentiel lui aussi très localiste : la géographie prioritaire a pour objectif stratégique – quel que soit le levier mobilisé (développement social, renouvellement urbain...) – de raccrocher un quartier en difficulté au reste de la ville, là aussi au sein d'un espace implicitement fermé. Au vu de ses résultats mitigés, cette stratégie est aujourd'hui contestée au point que d'aucuns prônent d'inverser le balancier, d'abandonner l'approche par le territoire pour en revenir à des politiques visant les publics (Donzelot 2005). Pourtant, chacun sait bien que si la situation de bon nombre de quartiers de cette géographie prioritaire ne s'est guère améliorée, c'est notamment parce qu'une part non négligeable de ceux qui les habitaient il y a vingt ans, au début de la politique de la ville, ont pu les quitter, sans qu'il soit possible de mesurer l'impact imputable aux politiques publiques. Autrement dit, les dyna-

miques des territoires et des publics sont étroitement imbriquées, et souvent de façon contradictoire. C'est sur ces dynamiques – et leur dimension interterritoriale – que les politiques publiques doivent agir. En s'attachant à identifier les interdépendances entre situations des territoires et trajectoires sociales, on est en mesure de construire des stratégies d'intervention publique différenciées. On n'agira pas de la même manière, par exemple, dans les situations territoriales marquées par la désindustrialisation et l'enkystement d'une pauvreté installée, ou dans les grands territoires « rurbains » accueillant les nouveaux travailleurs pauvres. Mais dans les deux cas, la stratégie locale est construite en fonction de facteurs « extérieurs », interterritoriaux.

Évidemment, cette conception interterritoriale de l'action publique conduit à questionner les formes de la gouvernance territoriale. Sans entrer dans le débat institutionnel, on soulignera combien cela met en cause un des dogmes de la gouvernance territoriale, celui de la subsidiarité, c'est-à-dire l'hypothèse selon laquelle il existe un niveau optimal de l'action, celui qui se situe au plus près. La recomposition des territoires ici esquissée interdit de raisonner ainsi. Pour peser sur des systèmes organisés autour d'interdépendances complexes, il n'y a plus de niveau pertinent, qu'il s'agisse du plus local ou du plus global. C'est au travers de la confrontation des points de vue que se construira la pertinence de l'action.

Après l'Age I de la question territoriale construit autour de l'intégration nationale, l'Age II fondé sur le local et la décentralisation, c'est bien un Age III interterritorial que nous devons inventer. ■

DANIEL BEHAR

(1) En effet, on aurait pu développer des constats similaires quant aux logiques territoriales des entreprises.

Bibliographie

- DONZELOT Jacques, Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ? Seuil 2006
- ESTEBE Philippe, L'usage des quartiers, L'Harmattan. 2004
- DRIANT Jean-Claude, Les politiques du logement en France. La Documentation Française. 2009
- MAURIN Eric, Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social. Seuil ; 2004
- VANIER Martin, Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité. Ed. Economica 2008
- VELTZ Pierre, Des lieux et des liens. Politique du territoire à l'heure de la mondialisation. Ed. de l'Aube. 2002
- VIARD Jean, Le nouvel âge du politique ; le temps de l'individu-monde. Ed. de l'Aube. 2004