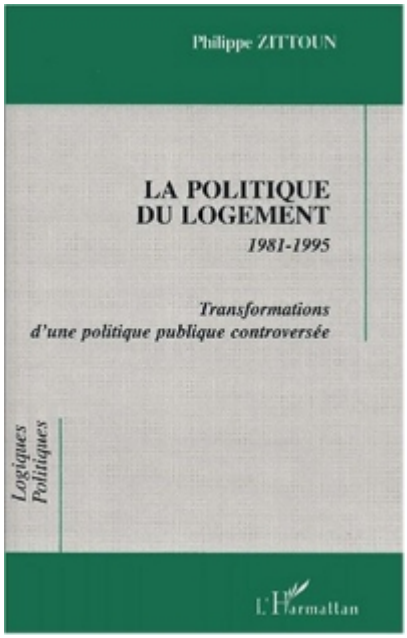
Le logement, une secte ?

Yan Maury, Les HLM - L'État providence vu d'en bas, 2001 & Philippe Zittoun, La politique du logement (1981-1995) – Transformations d'une politique publique controversée, 2001.

Par Clara Jezewski-Bec

Ce compte rendu a été publié dans la revue *Pouvoirs Locaux* n°54 de septembre 2002. La rédaction d'EspacesTemps.*net* remercie *Pouvoirs Locaux* pour l'autorisation de publication de cet article.



La politique du logement est décidément au cœur de bien des controverses, des plus basses… aux plus nobles. Dans cette dernière veine, deux parutions de L'Harmattan offrent en duel une émulation savante entre deux chercheurs en sciences-politiques. Le premier, Philippe Zittoun, se livre à une autopsie du désengagement de l'État à propos d'une politique publique controversée dont il examine en médecin légiste l'extinction annoncée et l'entrée en économie. Comment expliquer le passage de ce qu'il appelle la « coalition » interventionniste et universaliste dominante des années 50 à la « coalition libérale » à partir de la réforme de 1977 ? Objet d'intervention : une « boîte noire », celle de l'État en tant qu'organisation complexe. Avant la dissection : une planche de travail débarrassée scrupuleusement des méthodes des analystes

du changement : point de renversement d'acteurs dominants par d'autres pour expliquer les inflexions d'une politique qui produit au demeurant toujours autant de logements hlm et dont les dépenses sont restées quasi constantes de 1981 à 1995. La mise en condition s'opère autour d'hypothèses de travail reforgées : les politiques publiques sont portées et informées par des coalitions d'acteurs aux représentations différentes : la plus ancienne, centrée sur la construction de logements pour tous en réponse à un besoin social normé, interprète le problème du logement comme une conséquence des dysfonctionnements du marché ; la plus récente, libérale, redonne un rôle au marché et est axée sur l'aide aux ménages. Ces coalitions se consolident, entrent en négociation les unes avec les autres et en interaction avec d'autres scènes, politiques et économiques.

Nouvelle coalition.

Ceci étant posé, le scalpel fait son œuvre pour mettre à jour, ni plus ni moins, le caractère… sectaire d'une politique sectorielle, — si l'on nous pardonne l'expression : on a affaire à une « coalition fermée, soudée et puissante » dont les acteurs (la direction de la Construction, les organismes hlm, la Cdd…), peu nombreux et peu renouvelés, établissent selon un « parcours initiatique » un référentiel commun et produisent, en interdépendance, par l'accroissement de leurs ressources et l'homogénéisation de l'expertise, une « communauté de politique publique » qui empêche alors tout projet alternatif… jusqu'à ce que des mesures inspirées par une nouvelle génération de haut-fonctionnaires en mal de légitimité, viennent, sous l'impulsion du ministère de l'Économie et des Finances, s'agréger à cette communauté pour l'« orthodoxiser » sur dix ans. La nouvelle coalition composée cette fois du Trésor, du Budget et de la Prévision, est née au nom de l'auto-régulation du marché. Elle s'institutionnalise en 1977. L'intervention du légiste cède alors le pas à la chirurgie réparatrice : le secteur n'est pas frappé de stérilité, et la politique du logement n'est pas morte. Avec minutie, Philippe Zittoun prend le pouls de ce qui se joue entre les nouveaux arguments et instruments de réforme et les organismes hlm de la première coalition qui tentent de les contrer point par point. Car si une coalition prend le pas sur l'autre, le référentiel ne change pas du tout au tout, mais s'infléchit :

l'aide à la personne vient s'intégrer au référentiel universaliste pour le « revitaliser ». La période qui suit à partir de 1981 va venir modifier ce compromis. Après cette entrée en matière, on entre alors de plein pied dans l'étude que propose P. Zittoun en trois séquences : l'affaiblissement de la coalition universaliste, de 1977 à 1989, sa recomposition par l'intégration de nouveaux acteurs, et l'avènement d'une scène fortement concurrentielle de 1992 à 1995 dont les mesures contradictoires prises alors par les gouvernements successifs sont le symptôme. Notre métaphore laisse place à une science dépassionnée mais convaincante.

L'office « Beau soleil » : au temple du corporatisme sectoriel ?



« Une citadelle à percer ». Autre opération, autre risque admirablement assumé : le second auteur, Yan Maury, approche par une démarche dense et polyvalente le « controversé milieu hlm ». Pour ausculter la fin de l'État providence, il faut le voir à la fois d' « en haut » mais surtout « d'en bas ». Pour rendre compte des transformations institutionnelles et des pratiques générées par ces « entreprises sociales » que sont les organisations hlm, rien de tel que l'immersion dans une constellation apparemment « complexe, fermée, secrète ». Or, nous dit Yan Maury, cette puissante machine à produire des logements collectifs de masse

est entrée dans un processus de transformation sociale où des secteurs et des acteurs entrent dans des jeux plus ou moins coopératifs avec d'autres secteurs, si l'on suit la théorie des jeux. Jusqu'ici, on se situe dans la nuance avec le précis de P. Zittoun. A la lumière de ces luttes d'influence, c'est cependant la production de nouvelles valeurs fondatrices et le « rapport aux valeurs » qui intéresse Yan Maury. Les principes d'égalité de traitement, concurrencés dans les années 70 par ceux de rentabilité (prix du service), de concurrence (influence du marché) et de qualité deviennent des valeurs dès lors qu'ils sont adaptés à des enjeux sociaux, à des publics-cibles différenciés et à de nouvelles configurations. Yan Maury les désigne : la décentralisation et, avec elle, les terrains de contractualisation-négociation. Pour les organisations hlm en proie à de vives tensions, une des clefs de survie est fournie par le repositionnement local, autrement dit l'ancrage territorial face au pouvoir d'agglomération et face à d'autres acteurs, élus locaux et associatifs. Pour appréhender ce nouveau mode d'insertion et qualifier les hlm (mouvement social ? corporatisme en crise ? sur le déclin ?), Yan Maury s'inscrit dans un courant d'analyse inspiré de la sociologie qui se présente en pionnier, à l'écoute de la « parole des acteurs de proximité » : l'entreprise de cerner la figure de l'usager hlm, ce destinataire des politiques publiques urbaines contemporaines dont encore peu d'analystes et peu de démarches d'évaluation font cas. La métaphore sectaire est délogée par la science du vrai-faux candide, arpenteur depuis 1986 de quartiers et d'hlm, sourcier d'impacts (celui d'une politique publique ; ceux du « désenchantement et de la difficulté de vivre », d'influences (le « modèle néo-libéral européen »), d'indices de bonnes pratiques, de jeux de pouvoirs, de liens sociaux et de stratégie au nom de l'usager et … d'essoufflements (l'exclusion ne fait plus profession ; essoufflement du « logement social » ; essoufflement professionnel du corporatisme hlm. Au total, c'est de dé-clôture qu'il s'agit : conquête des clases sociales ; fusion des organismes ; sous-traitance sociale associative ; diversification, réduction des frontières public-privé… Avec au bout l'exclusion. Au lecteur de faire son marché…

Résumé

La politique du logement est décidément au cœur de bien des controverses, des plus basses… aux plus nobles. Dans cette dernière veine, deux parutions de

L’Harmattan offrent en duel une émulation savante entre deux chercheurs en sciences-politiques. Le premier, Philippe Zittoun, se livre à une autopsie du désengagement de l’État à propos d’une politique publique ...