



# Le Monde

26 septembre 1995

## *Une nouvelle donne pour l'habitat*

DANIEL BEHAR

**E**n dépit de ses accents volontaristes (réquisitions), de ses mesures spectaculaires (prêts à taux zéro), de son apparent engagement contre l'exclusion (création de dix mille logements d'urgence), le plan logement du gouvernement ne témoigne en rien d'une rupture avec la « pensée unique », pas plus qu'il ne paraît en mesure de réduire la fracture sociale.

En fait, cet ensemble de mesures fait preuve d'une remarquable continuité avec des politiques antérieures, en se fondant sur deux hypothèses implicites pour lier de façon mécanique production de l'offre et résorption de la demande : celle de l'équivalence entre promotion sociale et mobilité résidentielle d'une part ; celle de la convergence entre performance économique et efficacité sociale d'autre part. Ce sont là les principes qui ont structuré l'intervention publique dans le domaine du logement depuis quarante ans.

S'appuyant sur un « modèle promotionnel » qui liait ascension sociale et trajectoires résidentielles, du locatif privé précaire à l'accession en logement individuel, en passant transitoirement par le HLM, les politiques du logement tenaient leur efficacité de leur capacité à « encadrer » leurs versants social et économique : la locomotive économique des incitations à la construction neuve produisait de l'intégration sociale et, inversement, les aides sociales au logement — à la pierre ou à la personne — participaient d'une dynamique « keynésienne » globale.

On sait aujourd'hui que la nouvelle donne sociale a rendu caduc ce modèle d'action publique. La visibilité des « exclus du logement » ne constitue que la partie émergée d'un processus généralisé de dislocation du modèle résidentiel promotionnel. Pourtant, les politiques du logement s'épuisent depuis dix ans à surenchérir sur leurs deux leviers d'intervention, dont la disjonction est avérée. Devant cette impuissance, la fuite en avant n'a plus de sens : la réquisition ne peut tenir lieu de politique, sous peine de nier la valeur patrimoniale et marchande du logement. L'espoir d'une résorption de la crise au travers d'un bond en avant de la construction HLM trouvera rapidement ses limites dans les capacités budgétaires de l'Etat. Le mythe du rétablissement de l'« effet de chaîne » — version immobilière de « l'ascenseur social » — par la relance de l'accession à la propriété se heurtera à la fois à la généralisation du sentiment de vulnérabilité économique et à l'émiettement irréductible de parcours résidentiels sans rapport avec l'homogénéité et la linéarité du modèle promotionnel antérieur.

N'est-il pas temps de distinguer le logement, bien inscrit dans une logique de marché, et l'habitat, service rendu, enjeu de service public ? Trois pistes complémentaires mériteraient d'être examinées. En premier lieu, il s'agit de considérer l'habitat comme une composante structurelle de la protection sociale. Dans une société confrontée au risque et à l'instabilité, on ne peut plus concevoir le droit au logement comme un droit minimal pour des exclus mis à distance, mais bien comme un « droit universel », pour tous. Il faut alors reconsidérer la sédimentation d'aides au logement, aux finalités disparates et aux effets inéquitables, pour les intégrer de façon cohérente au sein du budget de l'Etat.

Deuxième orientation : l'intervention publique doit moins se focaliser sur la production directe que sur la régulation des marchés immobiliers. Il faudra alors admettre que politique du logement et politique du bâtiment ne vont plus de pair. Alors même que le chiffre d'affaires du bâtiment est pour moitié réalisé dans la réhabilitation, le mythe des vertus dynamiques de la construction neuve obère encore toute politique du logement. Continuera-t-on longtemps à attendre un effet de résorption de la crise d'une construction neuve marginale et centrée sur un modèle familial classique, qui ne représente pourtant plus aujourd'hui qu'un tiers des ménages ? Qui aura la détermination de revoir en ce sens l'ensemble des leviers d'intervention publique ? De reconsidérer les droits de mutation ? De taxer les logements vacants ? D'orienter les aides fiscales sur l'investissement dans l'ancien ? Il va de soi alors que cette fonction régulatrice doit prendre acte de la différenciation locale des marchés de l'habitat et passer par une véritable délégation contractuelle aux collectivités locales de l'ensemble des aides publiques.

Enfin, dernier axe, l'Etat se doit de recentrer ses leviers financiers dans cette perspective, fondée sur une distinction entre la dimension patrimoniale du bien logement et l'usage du service « habitat ». Vis-à-vis des organismes HLM, cela nécessite d'établir de véritables cahiers des charges de concession de service public dissociant la propriété du patrimoine de son exploitation et allant —pourquoi pas ?— jusqu'à l'ouverture de cette dernière à la concurrence privée. Il faudra probablement, dans cette perspective, mettre un terme au financement public total du coût de la construction HLM et en finir ainsi avec un raisonnement « aéronautique » qui laisse croire à l'absence de valeur résiduelle d'un patrimoine à la qualité aujourd'hui incontestable. Vis-à-vis des propriétaires bailleurs, il s'agit de généraliser une incitation au conventionnement, aujourd'hui marginal, en se basant sur un statut fiscal de production de service assujettissant les loyers à la TVA. En matière d'accession sociale, cela invite à rompre avec des aides publiques à « fonds perdus » offrant la totalité de la plus-value potentielle à leurs bénéficiaires. Peut-on imaginer des aides renforcées mais centrées sur le « service » du coup de pouce à la première accession et dont le remboursement ultérieur lors de la vente, notamment, garantirait la démultiplication des effets sociaux ?