



Politiques publiques

et territoires

Le Monde

15 février 1994

Réponse à l'abbé Pierre : Non, l'hiver 94 n'est pas l'hiver 54 !

DANIEL BEHAR

Depuis quelques années, le même scénario se reproduit : l'hiver place les SDF et autres mal-logés à la une des journaux et justifie l'incantation renouvelée de l'abbé Pierre : il faut construire plus et encore davantage.

Et chaque année, toujours plus honteux et coupables, les pouvoirs publics mettent en avant leurs plans de relance successifs, leurs tentatives - jamais à la hauteur - pour accroître le volume de construction.

En réalité, si crise quantitative il y a, on ne peut pas la réduire à cette seule dimension et encore moins rechercher les réponses dans cette seule voie. En premier lieu, la situation est globalement sans rapport avec celle de 1954. Si on déplore fréquemment que le volume de construction neuve soit retombé au niveau de cette époque (270000 logements en 1992), il faut rappeler qu'entre 1945 et 1992, alors que la population française croissait de 40 % (de 40 millions à 56 millions d'habitants), le nombre de résidences principales progressait, lui, de 100 % (de 10,5 millions à 21 millions de logements). On comprend à cette aune que, lors de chaque enquête, les ménages français expriment davantage leur satisfaction quant à leurs conditions de logement et éprouvent en revanche une gêne grandissante en regard d'un manque de logements qui paraît marginal.

Quantitativement réelle mais réduite (de l'ordre de 10 % à 15 % du volume annuel de construction), la crise que nous connaissons est en fait structurelle. C'est d'abord une crise du mode de régulation du marché par les pouvoirs publics.

Depuis quarante ans, les politiques publiques du logement s'organisent autour de deux logiques simultanées : accompagner le processus de croissance par des mesures (directes ou indirectes) d'incitation économique à la construction neuve, et garantir l'accès au logement, via des dispositifs sociaux compensateurs en direction des ménages les plus modestes.

Cette politique — dont l'équilibre entre interventionnisme ou libéralisme a varié selon les gouvernements et les périodes repose sur une hypothèse centrale durable : l'existence d'un « effet de chaîne » organisant une succession linéaire et ascendante, tant des produits « logements » que des trajectoires résidentielles : du HLM vers l'accession individuelle, en passant par le locatif privé et l'accession en collectif. C'est cet effet de chaîne qui garantissait à la fois la fluidité du marché et l'efficacité des politiques publiques.

Or, aujourd'hui, des bouleversements, tant sociologiques qu'économiques, ont mis à mal cet effet de chaîne. Avec plus de 52 % de ménages propriétaires ou accédants, le marché du logement a perdu sa fluidité, alors même que des besoins locatifs nouveaux et irréductibles (vieillesse, décohabitation des jeunes, séparation des couples) se font jour. Soumis à un effondrement de sa rentabilité financière, le parc locatif privé est en voie de disparition, laissant seuls, face à face, le parc locatif public (les HLM) et l'accession à la propriété. Enfin,

parce que les trajectoires de vie deviennent plus complexes, chaotiques, difficilement prévisibles, le marché du logement se fragmente, l'équivalence trentenaire entre statut social et type de logement occupé disparaît : HLM, copropriétés ou ensembles pavillonnaires ne permettent plus d'identifier à coup sûr une catégorie sociale.

Résultat de ces processus : l'effet de chaîne est rompu. Les thromboses localisées se multiplient à tous les niveaux et rendent vaine une politique de relance qui chercherait à réamorcer la pompe par le « bas » de l'échelle résidentielles. Ainsi, en dépit de ce qui apparaît comme un désengagement, l'Etat réalise en fait aujourd'hui, via les HLM, près d'un tiers de la construction neuve - niveau inégalé - avec l'efficacité que l'on sait !

Confrontés à cette impuissance de leur politique de relance de l'offre, les pouvoirs publics s'attachent depuis 1989 à la dimension sociale de leur action, au profit des plus démunis.

Manifestant le même aveuglement que pour la résorption du chômage, ils ont considéré les exclus du logement comme une bulle circonstancielle et circonscrite dont il s'agirait de prendre la mesure pour ensuite, par des moyens d'exception, l'éliminer. Pourtant les SDF et mal-logés d'aujourd'hui ne sont pas les enfants des clochards des années de croissance. Leur multiplication exponentielle en change l'identité. Reflet de la vulnérabilité, de la précarisation croissante d'une large fraction de la société, ils ne constituent plus aujourd'hui ni une marge tolérable ni un stock fini que l'on pourrait mécaniquement réduire, mais bien un flux permanent à gérer en tant que tel. La crise actuelle du logement n'est ainsi en rien comparable à celle de l'après-guerre. Plus modeste quantitativement, elle est en fait incomparablement plus grave. Elle signe l'épuisement des fondements qui ont conduit l'action publique depuis trente ans.

Comme la crise de l'emploi, elle invite à sortir des schémas de réponse duals, reposant, d'un côté, sur la relance économique et de l'autre, sur des mesures sociales spécifiques, pour repenser la finalité même de l'action publique.