



Politiques publiques

et territoires

la Croix

18 Juillet 1997

Logement : la Gauche est-elle soluble dans les HLM ?

**DANIEL BEHAR
PHILIPPE ESTEBE**

L'annonce par le gouvernement —conformément aux promesses électorales— d'une relance de la production et de la réhabilitation des HLM semble révélatrice —non seulement de sa politique du logement— mais plus largement de ses choix économiques et sociaux.

Assiste-t-on à un retour de balancier, après la tentation libérale du précédent gouvernement, vers un recours classique à l'Etat Providence, en l'occurrence par le biais de la construction massive de logements sociaux ? N'y a-t-il pas lieu pourtant d'esquisser un nouvel équilibre entre l'Etat et le marché, au travers d'une refondation des notions de service public et de protection sociale.

LIBERALISME OU INTERVENTIONNISME : UNE MEME IMPUISSANCE PUBLIQUE

Les politiques du logement —en dépit de leurs oscillations— ont fait, ces quinze dernières années, la preuve de leur inefficacité.

Les uns en ont appelé de manière incantatoire à plus de marché. Cela s'est traduit en réalité par une politique fiscale de l'immobilier (amortissements Méhaignerie ou Périssol) aveugle à son impact économique : il n'est qu'à constater les avatars du produit « logement étudiant » et ses effets de dérèglement du marché du logement de certaines grandes agglomérations. Mieux, cette injonction libérale a masqué une croissance exponentielle — mais passive — des dépenses publiques, et notamment des aides sociales à la personne.

Les autres ont affiché leur volonté d'amplifier l'action de l'Etat. Cela n'a pas empêché que la part des dépenses publiques consacrées au logement dans le produit intérieur brut (PIB) soit une des plus faibles d'Europe (moins de 1 %). Pire, au nom de la solidarité, de plan d'urgence en plan d'urgence, on a opéré un resserrement de fait de l'intervention publique sur la constitution d'une filière d'exception au statut précaire pour les plus démunis.

Les incapacités des uns et des autres à démontrer l'efficacité de leurs choix a trouvé son aboutissement depuis 1992 dans le recours unanime à la réquisition de logements, qui, en dépit de son affichage volontariste, constitue le symbole patent de l'impuissance publique.

Cet épuisement des politiques publiques tient à leur incapacité à prendre acte du renouvellement radical de la question du logement. Les politiques du logement ont été conçues en regard d'un modèle résidentiel

promotionnel simple où chaque produit logement, du HLM au pavillon, correspond à une étape du parcours ascensionnel des ménages. L'intervention publique pouvait être à la fois ciblée sur un maillon de la chaîne, et efficace sur l'ensemble du système grâce à l'encastrement des leviers économique (l'investissement sur le neuf) et social (les aides à la personne). Sous les coups convergents de l'extension de la précarité sociale, de l'implosion des modèles familiaux et de « l'achèvement » global du patrimoine immobilier français, le fonctionnement des marchés du logement est bouleversé et davantage « circulaire » que promotionnel : les parcours résidentiels sont erratiques, chaque produit logement (HLM, copropriétés, pavillonnaires...) répond à des fonctions sociales multiples et aléatoires.

Dans ce contexte, la situation se caractérise d'un côté par une aspiration de chacun à un statut résidentiel assuré, de l'autre, par une double exigence de régulation des marchés immobiliers et de renouvellement —plus que de croissance— du patrimoine de logements.

PLUS DE SECTEUR PUBLIC OU PLUS DE SERVICE PUBLIC ?

Dès lors que s'épuise l'intervention publique fondée sur l'alternance entre le levier du marché et celui du secteur public, comment repenser une régulation collective qui réponde aux besoins et permette une meilleure efficacité dans la concrétisation du droit au logement ?

Les deux enjeux constitutifs du droit au logement sont la possibilité d'accès et la sécurité du maintien dans l'habitat : y répondre passe désormais par l'intégration globale du logement dans le système de protection sociale. Il faut à la fois tendre un filet de sécurité universel et assurer l'équité sociale sur la base d'une progressivité du taux d'effort en fonction des ressources et du niveau de service rendu. Ceci suppose, non seulement un bouleversement radical de la finalité des aides publiques au logement mais encore, sans doute, un débat de fond sur les priorités au sein du système de protection sociale : doit-on par exemple, comme c'est aujourd'hui le cas, consacrer une part plus importante des dépenses publiques à la couverture du risque invalidité qu'au logement ? Peut-on avoir recours, en matière de logement, aux principes mutualiste et assurantiel ?

Cette première rupture entraîne une seconde, relative au champ de l'intervention publique. Il ne s'agit plus d'inciter à produire toujours plus de logements en tant que « bien » mais, dans cette perspective de protection sociale, d'assurer effectivement l'accès de tous au « service », à l'usage de ce bien. Cet enjeu de constitution d'un service public de l'habitat ne peut plus se limiter au seul secteur public des HLM. La mission de service public concerne aujourd'hui l'ensemble des logements, quel que soit leur statut : secteur public, secteur privé ; neuf et occasion. A l'inverse, l'ensemble du patrimoine logement peut relever d'une logique de marché : l'extension de la régulation publique à l'ensemble du service habitat autorise un glissement progressif de l'investissement HLM vers le marché.

SANTÉ-LOGEMENT : UN MEME DROIT A LA PROTECTION SOCIALE ?

Aborder la question du logement à partir de ces deux principes —protection sociale et service public— conduit alors à reconsidérer la notion même de droit au logement telle qu'elle a été conçue durant les années quatre-vingt. Alors qu'on évoquait ainsi un droit abstrait (qui ne saurait s'appliquer individuellement) et ciblé sur les plus pauvres, on doit maintenant s'engager vers un droit au logement à la fois universel et effectif.

L'action publique en matière de logement doit être aujourd'hui abordée dans le même esprit que le domaine de la santé. Parce que la santé se situe au carrefour des exigences de protection sociale et de service public, la puissance publique y a l'obligation de garantir universellement et effectivement l'accès aux soins, par le biais de la médecine libérale ou du secteur public. Certes, les conditions de mise en oeuvre de cette obligation sont en débat. Il est d'autant plus opportun d'ouvrir une réflexion de même nature en matière de logement. Si l'on considère que la crise est due à un désajustement de l'offre et de la demande et non à un manque de logement, l'obligation de satisfaction individuelle du droit au logement est légitime. Si l'on situe dans une perspective de protection sociale, chacun doit être assuré de son accès au logement, chez un bailleur privé, ou dans le secteur public.

L'enjeu pour l'Etat n'est plus alors véritablement d'améliorer la « performance sociale » du seul secteur public des HLM. En matière de logement, c'est bien une obligation de résultats, à la fois globale et individuelle qui pèse non plus sur les HLM, mais sur la puissance publique elle-même. Il ne s'agit plus de choisir entre le marché et l'Etat mais bien d'aller vers plus d'Etat —une intervention publique élargie hors du seul secteur public— et plus de marché —un alignement progressif du patrimoine public sur le patrimoine privé.

