



Janvier 1998

Vingt ans après la réforme de 1977, refonder la politique du logement

DANIEL BEHAR
RENE BALLAIN

La réforme du financement du logement de 1977 a vingt ans. Profitant de cet anniversaire et du recul qu'il apporte, il peut paraître opportun de chercher à évaluer l'impact des orientations qui ont structuré la production immobilière en France et organisé les rapports entre offre et demande de logement. Si l'occasion de dresser un bilan de la réforme est bonne, l'entreprise s'avère délicate et doit être clairement définie. Il ne s'agit pas seulement de se référer aux orientations de la réforme et aux modalités d'intervention qui avaient alors été adoptées, pour identifier vingt ans plus tard leurs effets, comme si les objectifs affichés à la fin de la période des "trente glorieuses" demeuraient pertinents dans un contexte économique et social profondément bouleversé, comme si les moyens de l'action étaient restés inchangés. Tel n'est pas ici notre propos.

En proposant une lecture contemporaine de la réforme de 1977, nous prenons le parti de considérer celle-ci non seulement comme un acte de refonte des mécanismes de financement du logement qui a clairement affirmé les orientations de l'action publique et leur a donné une lisibilité certaine, mais comme un moment de l'histoire récente des politiques du logement en France qui sont aujourd'hui confrontées à une autre réalité et à d'autres enjeux que ceux qui prévalaient il y a vingt ans. C'est bien à ce titre que cette réforme occupe une place ambiguë dans les représentations des acteurs et observateurs de la politique du logement. Elle est perçue comme un acte fondateur des politiques du logement, mais sa portée semble aujourd'hui limitée pour traiter les problèmes d'accès au logement des populations touchées par la montée des phénomènes de précarité. La réforme est alors souvent présentée comme la source de tous nos maux. Pour certains, elle marque le tournant libéral dans les politiques du logement, avec tous les effets de dérégulation qui en résultent. Pour d'autres, elle serait à l'origine de la formation des "ghettos sociaux" dans les quartiers d'habitat social des périphéries urbaines. La question de son toilettage ou plus radicalement de son adaptation à la nouvelle donne économique et sociale est donc posée.

Interroger la fonction structurelle de la réforme de 1977 dans la politique du logement en France conduit alors, dans un premier temps, à opérer une relecture dynamique de cette réforme pour souligner combien elle constitue moins une rupture que l'apothéose d'un modèle d'intervention publique. On pourra alors dans une seconde partie s'interroger sur les exigences qui doivent présider à une remise en chantier des principes de la réforme de 1977, en explicitant les principaux décalages qui se sont produits depuis lors et en soulignant quelques-uns des enjeux auxquels se trouve confrontée la politique du logement aujourd'hui.

ENTRE PERMANENCES ET RUPTURES, L'APOTHEOSE D'UN MODELE

D'INTERVENTION PUBLIQUE

Au milieu des années soixante dix alors que plus de 500 000 logements sont produits chaque année, la situation s'est suffisamment améliorée pour que s'impose l'idée que la crise du logement était terminée. Du moins sous son aspect quantitatif. Le débat qui se développe alors, notamment dans le cadre de la commission qui a été réunie pour réfléchir à la réforme du financement du logement, commission présidée par Raymond Barre, souligne que l'effort de construction engagé depuis plusieurs décennies a porté ses fruits et que l'Etat peut reconsidérer le niveau et les formes de son engagement dans le domaine du logement.

La situation de croissance économique qui prévaut alors, comme la progression continue du pouvoir d'achat permettent d'envisager la suppression de l'aide de l'Etat à la construction et de confier au marché le soin de produire les logements dont la population française a besoin. Cette orientation se fonde aussi sur le constat d'une mauvaise allocation des ressources de l'Etat qui n'aident pas suffisamment les ménages les plus modestes et ne s'adaptent pas à l'évolution de leur situation. La commission propose donc des mesures radicales en supprimant les aides à l'investissement et en leur substituant une aide à la personne pour faciliter l'ajustement des aides publiques à la situation économique des ménages et offrir de meilleures garanties d'accès à un logement de qualité pour tous.

La réforme du financement du logement adoptée en janvier 1977 s'inspire très largement de ces réflexions, mais elle maintient un système simplifié d'aides à la construction (PAP pour l'accession à la propriété, PLA pour le locatif social), crée un financement pour l'amélioration de l'habitat public (PALULOS) ou privé (PAH), et adopte une nouvelle aide à la personne, l'aide personnalisée au logement (APL) qui s'ajoute aux aides existantes, l'allocation logement créée en 1948 et l'allocation logement à caractère social (ALS) mise en place en 1971 pour certaines catégories de population. Ces mesures vont se mettre en place progressivement et constituer, à partir du début des années quatre-vingt, le nouveau cadre de l'action de l'Etat dans le domaine du logement. Mais, pensée dans une période de croissance, à une époque où l'on imaginait que celle-ci était appelée à se poursuivre, la réforme va s'appliquer dans une période de crise économique et sociale. Les "trente glorieuses" étaient terminées.

Par l'importance des bouleversements qu'elle génère dans les dispositifs et mécanismes de financement du logement, cette réforme est vite apparue comme un virage majeur dans la politique du logement. La réalité est plus complexe. Qu'il s'agisse du désengagement financier de l'Etat, de l'unification des produits aidés, ou de l'incitation à l'accession à la propriété, nombre des nouvelles dispositions marquantes de la réforme de 1977 s'inscrivent en fait dans la continuité des évolutions antérieures et signifient moins un virage qu'une accélération de tendances déjà dessinées. Mais elles constituent aussi autant de ruptures qui ne sont pas nécessairement celles qui avaient été imaginées par les auteurs de la réforme de 1977.

Du désengagement financier de l'Etat à son développement

La politique du logement qui s'est effectivement mise en place en France après la seconde guerre mondiale, s'est toujours attachée à ce que les mécanismes du marché assurent le plus largement possible la satisfaction des besoins. Cette volonté déjà sensible dans les orientations de la loi de 1948, a inspiré la création entre 1950 et 1953, des mécanismes financiers qui assureront le soutien à l'investissement privé et à la constitution du marché immobilier. Cette orientation n'a jamais été démentie dans les faits et l'effort financier de l'Etat a toujours été considéré comme un engagement provisoire auquel devait se substituer progressivement l'investissement privé. Les premières tentatives de désengagement financier de l'Etat apparaissent dès la fin des années cinquante. Elles s'intensifient au milieu des années soixante quand, entre 1963 et 1965, l'Etat cherche à réduire son intervention et appelle une contribution accrue du secteur privé (propriétaires, investisseurs et secteur financier).

La réforme de 1977 ne fait donc que prolonger et approfondir ce mouvement dans un contexte de croissance économique soutenue et d'augmentation régulière du pouvoir d'achat des ménages. Le désengagement budgétaire de l'Etat du secteur du logement est significatif puisqu'en très peu de temps la part de l'investissement privé dans l'investissement logement augmente sensiblement (de 59% en 1984 à 82% en 1990). Investissement qui s'opère de façon privilégiée en faveur de l'accession à la propriété puisque, jusqu'à la fin des années quatre-vingt, l'investissement locatif privé a connu un net ralentissement. Mais cette orientation générale n'a pas pour autant enrayer la progression des dépenses publiques en faveur du logement. Elles augmentent au contraire régulièrement puisque la dépense collective annuelle pour le logement a progressé de 40% en francs constants de 1978, au moment de la mise en place de la réforme, à 1990, même si le rythme de leur développement semble aujourd'hui ralenti (116 milliards de francs valeur 1990 en 1988, 123 en 1990 et 122 en 1993).

Mais cette évolution masque un double mouvement de substitution. D'un côté, les dépenses inscrites au budget

de l'Etat ont progressivement été freinées et transférées sur les budgets sociaux ou sur les entreprises et leurs salariés. D'un autre côté, les aides à l'investissement ont stagné puis engagé une décroissance alors que les aides à la personne explosaient. Michel Mouillart note ainsi que les aides à l'investissement qui étaient deux fois supérieures aux aides à la personne en 1978 (respectivement 43 milliards de francs et 20 milliards en francs de l'année 1990), avaient diminué de 50% en 1993, et étaient alors deux fois moins importantes que les aides à la personne qui avaient fortement progressé (respectivement 28 et 60 milliards de francs).

Ce basculement souhaité pour améliorer la "performance économique et sociale" des aides publiques au logement a provoqué des évolutions ambiguës qui n'avaient pas été imaginées par les promoteurs de la réforme du financement du logement de 1977. Si la substitution des aides à la pierre par les aides à la personne s'est bien opérée et a accompagné un temps le développement d'une accession sociale à la propriété, leur croissance qui n'a été limitée qu'au prix d'une perte du pouvoir d'achat des aides à la personne, s'est trouvée accélérée par la désolabilisation des ménages et la montée des phénomènes de précarité au sein de la société française. La dérive financière qui a accompagné cette évolution a en partie masqué les mutations plus essentielles quant au rôle des aides et au mode de régulation de l'action publique. D'un côté, les aides à la personne dont le caractère permanent et structurel s'affirme apparaissent désormais comme l'un des fondements de la lutte contre la pauvreté et un élément de renforcement de la cohésion nationale. D'un autre côté, le recours privilégié aux aides à la personne marque un changement de mode de régulation de l'intervention publique qui passe ainsi d'une intervention a priori sur la structuration de l'offre susceptible de peser sur le fonctionnement du marché, à une intervention a posteriori qui vise à faciliter l'accès au logement des ménages les plus modestes et à leur permettre d'y demeurer.

Enfin, la persistance de dispositifs non négligeables d'aide à la pierre, notamment dans le secteur locatif social a occulté la perspective de la Commission Barre, en laissant croire que la production du patrimoine "logement" restait pour partie "une affaire d'Etat".

C'est donc seulement aujourd'hui que la portée de la réforme de 1977 apparaît réellement. Il faut sans doute davantage lui imputer l'impulsion d'un processus de redéploiement de l'intervention de l'Etat vers une aide structurelle à la personne et une facilitation de l'accès à l'offre qu'en faire le moment originel du désengagement de l'Etat.

De l'unification des produits à la crise du secteur public

La période des "trente glorieuses" s'est traduite par une diversification grandissante des produits immobiliers mis sur le marché avec une aide publique. Si au début des années cinquante, la nécessité de construire rapidement un grand nombre de logements a contribué à constituer une offre immobilière relativement standardisée (dans le parc HLM comme dans les copropriétés privées qui constituaient un mode d'urbanisation dominant), très rapidement, à mesure que l'aide publique devenait plus sélective, s'est constituée une hiérarchie de produits immobiliers ajustés aux capacités contributives des différentes catégories de ménages pour permettre leur montée en gamme quand leur situation s'améliorait. Au total, au début des années soixante dix le parc locatif social (PSR, PLR, HLMO, ILN...) comme le parc en accession était extrêmement segmenté et hiérarchisé.

La réforme a provoqué comme nous l'avons souligné une simplification des financements et la promotion d'un nombre limité de produits immobiliers aidés : le PAP pour soutenir l'accession à la propriété, le PLA pour développer le parc locatif social. Les aides à la personne et notamment l'APL ayant pour fonction de garantir l'accès à ces divers types de logements ainsi qu'à ceux qui sont financés à l'aide d'un prêt conventionné ou qui sont améliorés grâce à un financement public (PALULOS, PAH) ou à une subvention de l'ANAH. En réalité, avec le recul, ces modifications qui constituent une remise à plat du dispositif de financement apparaissent plus techniques que stratégiques. Elles ne remettent pas en cause la fonction des différents produits aidés qui était d'accompagner la promotion sociale des ménages ; mais elles proposent un nouveau mode de soutien à ce processus. Si dans les années cinquante et soixante, l'insuffisance de l'offre et la relative fragilité de la demande plaidaient pour une intervention puissante pour soutenir la construction, pour une segmentation de plus en plus forte de la production immobilière et un contrôle relativement sévère des conditions d'entrée, à la fin des années soixante dix, la réforme propose d'autres modes de soutien à ce mouvement de promotion résidentielle : l'APL doit notamment faciliter le passage à l'accession à la propriété et en réduire provisoirement le coût pour les accédants. En ce sens, la réforme marque l'apothéose de ce mouvement de promotion sociale et résidentielle engagé au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Mais ce faisant, la réforme a impulsé un processus de banalisation de l'offre et d'indifférenciation des produits. La production aidée se rétracte progressivement tout au long des années quatre-vingt alors que la production marchande élargit sans cesse son périmètre au point de constituer le segment dominant de l'offre. Cet élargissement soutenu par des mécanismes d'incitation fiscale, contribue à rendre l'accès au logement de plus en plus sensible aux mécanismes marchands. Dans un contexte de détérioration de la situation économique des

ménages, les aides à la personne ne peuvent alors suffire, malgré leur augmentation, à garantir l'accès à un logement et la pérennité de son occupation.

Malgré sa croissance continue, le secteur public du logement assimilé au secteur HLM se trouve en quelque sorte marginalisé, en charge d'accueillir une population de plus en plus modeste et ceux qui ne peuvent affronter les rigueurs du marché. D'étape dans des parcours résidentiels ascendants le parc HLM tend à devenir lieu de relégation et il s'avère incapable de garantir à lui seul le droit au logement et à la ville. La disjonction entre un secteur public de production et de gestion de logements sociaux et la mission de service public qui consiste à assurer l'accès au logement, la garantie de son occupation, la qualité de l'insertion urbaine est aujourd'hui avérée. Cette rupture conduit à s'interroger à la fois sur la mission du parc HLM quand sa fonction sociale d'accueil et d'intégration des salariés de condition modeste s'épuise et sur les conditions dans lesquelles peut être garanti l'accès au logement pour une population marquée par la montée des phénomènes de précarité.

Autrement dit, sur ce point là encore, la réforme de 1977 n'a pas marqué la rupture si souvent décrite quant à la fonction et à la typologie des produits aidés ; elle a en revanche -en banalisant l'offre- accéléré la disjonction entre secteur public HLM et enjeux de service public.

De la priorité à l'accession à la propriété au logement des défavorisés

Les évolutions récentes interrogent incontestablement sur la priorité accordée à l'accession à la propriété dans la réforme de 1977 tant les conséquences de ce choix apparaissent majeures sur le plan des dynamiques sociales comme sur celui des transformations urbaines. Pourtant, avec le recul, l'affichage par la réforme de cette priorité constitue moins un virage qu'un recentrage de l'intervention publique qui ne remet pas en cause ses orientations fondatrices.

En effet, la priorité donnée à l'accession à la propriété au milieu des années soixante dix, le retour d'un discours moralisateur sur les vertus intégratives de la propriété que l'on croirait emprunté aux fondateurs du logement social à la fin du XIX^{ème} siècle, ne remettent pas en cause le modèle résidentiel promotionnel qui fonde l'action publique et l'organise. Il se trouve au contraire, actualisé et renforcé. Parce qu'on se situe à un moment avancé de la dynamique de promotion sociale des "trente glorieuses", il apparaît possible, au milieu des années soixante dix, de "lever le pied" sur la production de HLM, de prendre acte de leur fonction transitoire, pour, en revanche, redéployer l'action publique vers le soutien à l'accession à la propriété qui constitue l'étape suivante des parcours résidentiels. La réforme de 1977 qui contribue à accompagner la montée en gamme des ménages dans la hiérarchie des produits logement a aussi pour effet de soutenir le déplacement spatial de l'urbanisation du centre vers les périphéries des villes.

Au-delà de la priorité accordée à l'accession à la propriété de maisons individuelles, souvent dénoncée par la suite au fur et à mesure qu'apparaîtront les sinistrés de l'accession, la réforme de 1977 marque, avant tout, une confiance absolue dans le modèle résidentiel promotionnel, dont personne n'imaginait alors qu'il puisse s'enrayer. La dynamique promotionnelle fondée sur l'amélioration continue de la situation des ménages et la progression de leur pouvoir d'achat, apparaissait suffisamment engagée et forte pour rendre moins aiguë la "question locative" et en faciliter le traitement. On ne peut que rapprocher à cet égard la réforme de 1977 de la réflexion qui s'engage au même moment, dans la seconde partie des années soixante dix, et qui conduira à la promulgation de la loi Quilliot du 22 juin 1982, qui élargit les droits des locataires et instaure un meilleur équilibre du rapport propriétaire/locataire. La confiance dans le modèle promotionnel, le sentiment de la fin de la crise du logement, du moins sous son aspect quantitatif, autorisent à reconnaître le locataire comme agent économique majeur et à le doter de droits nouveaux. C'est bien là, l'aboutissement d'une longue quête qui survient lorsque la période des "trente glorieuses" s'achève.

Qu'il s'agisse de la banalisation de l'offre qu'autorise le recours concomitant à des aides fiscales pour soutenir la production immobilière et à des aides à la personne pour faciliter l'accès au logement ou de la priorité accordée à l'accession à la propriété pour structurer le marché et organiser les trajectoires résidentielles, les orientations des interventions publiques semblent s'être progressivement inversées. Quand la réforme tentait d'impulser l'homogénéisation de l'offre immobilière, la politique de l'Etat provoque, à nouveau, une diversification de l'offre autour du PLA avec la création des prêts locatifs intermédiaires pour une population disposant de ressources supérieures à celles qui sont demandées pour entrer dans le parc HLM, et la mise en place de financements spécifiques pour générer une offre spécifique et adaptée pour les défavorisés. Quand, soutenant l'accession à la propriété, la réforme tirait "vers le haut" la production de logements, l'action publique, sensible depuis une dizaine d'années aux difficultés des ménages fragiles, décline "vers le bas", avec un grand raffinement, des formes d'habitat spécifiques (accueil d'urgence, habitat temporaire, logement d'insertion, habitat adapté...) qui éloignent, au moins temporairement, leurs occupants de l'accès à un logement locatif ordinaire fut-il situé dans un secteur fragile du parc HLM.

Si la spécialisation actuelle de la politique du logement sur les défavorisés peut paraître aller à l'encontre de la réforme de 1977 focalisée sur l'accompagnement de la promotion des classes moyennes, la contradiction n'est qu'apparente. Le mouvement de spécialisation sociale du parc HLM engagé de façon inéluctable depuis trente ans en représente le contre coup et le prolongement. La réforme a accusé le mouvement de balancier entre les deux orientations de la politique du logement qui tend à se situer selon les périodes entre induction économique et compensation sociale. Si, en 1977, le développement de l'accession était susceptible de servir de locomotive pour structurer l'ensemble de l'offre, les politiques engagées depuis le début des années quatre vingt dix avec la loi Besson puis avec le plan Périssol, se situent davantage dans une logique de compensation aux effets inducteurs faibles.

Sous ce dernier angle aussi, la rupture de 1977 n'a pas la portée qu'on lui accorde habituellement : elle ne constitue qu'un recentrage dans une recherche constante de la consolidation de la chaîne du logement. En ce sens la focalisation actuelle sur le logement des défavorisés s'attache au versant opposé d'une approche globalement similaire.

VINGT ANS APRES : QUE FAIRE DE LA REFORME DE 1977 ?

Par ajustements successifs ou par des mesures plus radicales, la réforme de 1977 a connu une profonde transformation. Si elle demeure une référence incontournable, son contenu s'estompe. Ses orientations ont été poussées à l'extrême notamment dans le cadre du budget 1997 en même temps que se sont évanouies la plupart des dispositions d'intervention qu'elle contenait. Face à une telle situation les attitudes sont ambiguës.

Pour certains il convient de revenir à une application plus cohérente des orientations de la réforme et de débarrasser des mesures qui l'ont alourdie, comme s'il suffisait de prendre en compte un défaut d'administration des aides et une trop grande complexité du dispositif qui brouillerait les objectifs de la politique du logement affichés au moment de la réforme de 1977. Pour d'autres, le contexte ayant changé, il est nécessaire de doter la puissance publique de nouvelles modalités d'intervention, sans pour autant remettre en cause les orientations libérales qui inspirent la politique du logement depuis un demi-siècle. De prendre acte ainsi de la perte de capacité des acteurs publics à structurer la production immobilière et à réguler le marché et de la concentration des efforts de la collectivité sur le segment très social de l'offre. Pour d'autres encore, parmi lesquels nous nous rangeons, il convient de s'interroger sur les limites d'une politique qui éprouve de plus en plus de difficultés à garantir le droit au logement pour tous quand l'intervention publique se réduit à assurer a posteriori l'ajustement de l'offre et de la demande en jouant principalement sur les mécanismes de redistribution que constituent les aides à la personne. Il devient alors impératif de s'interroger sur les objectifs et les nouvelles finalités qui peuvent refonder la politique du logement.

La politique du logement et la question sociale

La réforme de 1977 s'inscrivait dans la dynamique dominante des "trente glorieuses". Accompagnant le mouvement général de promotion sociale, elle soutenait le déplacement "vers le haut" de la production immobilière et faisait de l'accession à la propriété de maisons individuelles à la périphérie des villes le terme recherché des trajectoires résidentielles, et elle assurait, grâce aux aides à la personne, une solvabilisation temporaire d'accompagnement du cursus résidentiel.

Un profond désajustement entre l'offre et la demande

Appliquée dans un contexte économique plus incertain que celui dans lequel elle avait été conçue, la réforme n'a pu enrayer un désajustement de plus en plus marqué entre l'évolution de l'offre et celle de la demande : le parc de logements à bon marché s'est rétracté en même temps que le nombre de demandeurs à revenus faibles et irréguliers a augmenté.

La transformation des caractéristiques de la demande est liée à des phénomènes socio-démographiques importants et durables : ruptures familiales et affaiblissement du modèle de la famille constituée d'un couple avec enfants, réduction de la taille des ménages avec une augmentation des personnes isolées dans toutes les catégories d'âge, vieillissement de la population. Elle tient également au développement de la précarité et à la paupérisation d'un nombre sans cesse croissant de personnes.

Parallèlement, de profondes mutations affectent l'offre immobilière. La production de logements apparaît aujourd'hui globalement insuffisante pour répondre aux besoins et une pénurie relative tend à se reconstituer sur certains segments du marché, dans certains bassins d'habitat ou pour des catégories de population spécifiques, notamment les plus fragiles. Les experts soulignent que le déficit cumulé de logements sur la dernière décennie serait de l'ordre de 500 000 à 600 000 logements.

La situation est aggravée par la modification radicale de la structure de l'offre immobilière depuis une quinzaine d'années. La construction neuve n'occupe plus la même place que par le passé dans la satisfaction de la demande. L'essentiel de l'offre émane désormais du parc existant pour la location mais aussi pour l'accession à la propriété. L'effet de la construction neuve sur la mobilité résidentielle s'en trouve limité alors que des phénomènes complexes affectent le stock de logements existant : requalification de certaines fractions du parc sous l'effet des politiques de réhabilitation, réduction du parc locatif privé suite à l'acquisition de logements par des propriétaires pour leur occupation personnelle. Cette réduction a été particulièrement sensible entre 1978 et 1988, puisqu'en dix ans le parc locatif privé a perdu 700 000 unités avant d'en regagner entre 1988 et 1992 (280 000). Mais ces données globales sont à apprécier avec prudence car il n'y a pas équivalence entre les logements locatifs privés qui disparaissent (les plus anciens, les moins chers, mais aussi ceux qui ont la vocation sociale la plus affirmée) et les nouveaux logements locatifs privés (de petite taille avec des loyers élevés). Parallèlement disparaissent, dans les grandes villes au moins, les formes d'habitat que l'on peut qualifier de marginales (hôtels meublés, pensions de famille, chambres isolées) qui permettaient l'accueil dans la ville des populations les plus fragiles.

Toutes ces tendances ont pour résultat de réduire le volume du parc immobilier à bon marché, le plus souvent constitué des logements les moins confortables, mais qui étaient justement ceux qui avaient la vocation sociale la plus affirmée. Tout se passe alors comme s'il n'y avait plus parallélisme entre l'évolution de la demande marquée par la transformation des structures familiales et la montée des précarités et le mode de production et de gestion du logement soumis à des régulations marchandes.

Une situation nouvelle se dessine donc qui n'est pas seulement marquée par un décalage quantitatif entre l'offre et la demande de logement, mais également par des dynamiques d'évolution divergentes qui affectent d'un côté la production de l'offre immobilière et d'un autre côté la demande. Ce décalage est difficile à traiter dans une période où la puissance publique s'est progressivement dessaisie de ses capacités d'intervention sur la production de l'offre immobilière.

Un risque, celui de la constitution d'un sous-habitat social, un enjeu, celui de la sécurisation

La nécessité de prendre en compte les effets de la restructuration économique a conduit à la constitution, à partir de la fin des années quatre vingt, d'un volet social de la politique du logement dont la finalité première consiste à organiser l'accès au logement des ménages les plus fragiles et à leur permettre d'y demeurer. La loi Besson du 31 mai 1990 qui avait été conçue pour faire face à un nombre limité de situations difficiles et passagères a été mise en oeuvre très rapidement et a contribué à structurer le domaine de ce que l'on peut appeler le logement très social. Elle a non seulement survécu aux changements de la majorité législative, mais elle s'est trouvée enrichie, à partir de 1994, de dispositions nouvelles pour renforcer la production de logements temporaires et l'accueil d'urgence.

L'évolution récente de la politique du logement qui, d'un côté abandonne au secteur marchand le soin de produire l'offre immobilière nécessaire à la satisfaction des besoins de la population française, et d'un autre côté renforce la dimension sociale de son intervention, fait surgir le risque de voir se constituer un secteur d'habitat très social qui soit en fait un sous habitat social accueillant des occupants disposant de statuts minorés, de plus en plus déconnecté du secteur d'habitat ouvert aux populations stables.

Un secteur d'habitat marginal existait déjà par le passé, composé des foyers, des centres d'hébergement, des structures d'accueil, des cités de transit. Il accueillait divers publics qui connaissaient un moment de rupture, une situation de crise ou qui cumulaient divers handicaps. Ils relevaient globalement de l'action sociale quand les salariés étaient d'abord adossés à des mécanismes de protection sociale. Ces publics et ces situations existent toujours, mais la nouveauté réside d'une part dans le déficit de logements abordables, dans le parc public comme dans le parc privé, qui rend plus difficile qu'autrefois la sortie de toutes les formes d'habitat transitoire et d'autre part dans l'éclatement de la catégorie relativement homogène des salariés, même si elle était hiérarchisée : le nombre des salariés stables se réduit à mesure qu'augmentent les précaires ou, pour reprendre les termes de Robert Castel, les "stables déstabilisés", les "valides invalidés". Le risque est alors grand de voir ces derniers traités selon les modalités qui étaient précédemment réservés à ceux qui relevaient d'un "handicap" et que, dans le domaine du logement, les pratiques et méthodes de l'action sociale gagnent du terrain plutôt que de reconsidérer les normes qui fondent le système de production et de gestion du logement.

Alors que la réforme du financement de 1977 avait laissé espérer qu'il était possible de produire un habitat de qualité pour tous, la politique conduite en faveur du logement des défavorisés a provoqué la multiplication des formes d'habitat censées reconstituer les différentes étapes d'un parcours résidentiel qui, de l'hébergement d'urgence à l'habitat temporaire puis au logement d'insertion conduirait progressivement au logement ordinaire. Il y aurait ainsi un certain parallélisme entre le parcours d'insertion et la trajectoire résidentielle des personnes en difficulté. Une telle représentation résiste difficilement à l'épreuve des faits et la chaîne des produits immobiliers qui se reconstitue si elle conduit certains à un logement HLM, allonge pour d'autres la durée du

trajet pour y parvenir et constitue parfois une impasse.

L'autre risque lié à la constitution des différentes déclinaisons de ce parc très social réside dans l'apparition de statuts minorés dans le domaine du logement (hébergés, résidents, sous-locataires, clients d'hôtel social...) comme cela s'est effectué dans le domaine de l'emploi. On ne peut écarter le risque que se consolide ainsi une zone de droit minimal et de sous-citoyenneté dans laquelle seraient enfermés ceux qui ne disposent pas de ressources salariales stables et suffisantes et qui ne peuvent, de ce fait, affronter les rigueurs du marché.

Pour échapper à ce double risque d'enfermement dans des formes d'habitat spécifiques et dans des statuts dérogatoires au droit commun, ne faut-il pas dégager de nouvelles perspectives pour assurer la sécurisation en matière de logement quel que soit le statut d'occupation et la position du logement dans la hiérarchie des formes d'habitat. Cet enjeu n'implique-t-il pas de traiter la question du logement dans une perspective de solidarité et de cohésion nationale et de la faire entrer dans le champ de la protection sociale ? Ce changement de perspective qui dégagerait la question du logement des défavorisés d'un traitement relevant de l'action sociale peut d'autant plus facilement être envisagé que le rôle des aides personnelles au logement a changé et que les fonds de solidarité logement constituent, sous certains aspects, l'esquisse de mécanismes de sécurisation.

La politique du logement et la question résidentielle

La réforme de 1977 constitue l'apothéose d'une action publique qui considère l'accession patrimoniale à la propriété comme l'horizon et le moteur du modèle promotionnel. Dans cette logique, les politiques du logement et les politiques fiscales visent à renforcer un processus d'élévation conjointe de la valeur d'usage et de la valeur patrimoniale du logement, dans un horizon temporel long. On va ainsi aider le locataire à maximiser le niveau de service (valeur d'usage), afin de constituer une épargne, condition de l'acquisition ultérieure (valeur patrimoniale). Les logiques d'intervention sont les mêmes, vis à vis du propriétaire bailleur ou du propriétaire occupant : sur le long terme l'optimisation de la valeur d'usage garantit la maximisation de la valeur patrimoniale.

Dans cette logique, la question des statuts d'occupation est simple : en dépit de leur diversité et de leur empilement, les différentes mesures des politiques du logement des années 60 aux années 80 (aides à la pierre, aides à la personne, incitations fiscales et politique du crédit) forment un ensemble cohérent en ce qu'elles organisent séquentiellement l'élévation de tous, du statut de locataire privé, à celui de locataire HLM puis d'accédant à la propriété.

La politique vis à vis des HLM est doublement révélatrice de cette logique. D'une part, la construction d'un parc HLM important destiné aux actifs salariés peut être considérée comme une incitation à la constitution d'une épargne individuelle en vue de l'accession ; l'intégration au parc HLM permet aux ménages populaires de réduire leur taux d'effort et de s'inscrire par contre coup dans la dynamique de l'accession. Dans le même esprit, si la réglementation HLM contrôle étroitement les conditions d'accès afin de vérifier la légitimité sociale de cette " prime à l'accession ", elle ne fixe aucune exigence quant à la sortie (temps de présence, plafond de ressources...). Le droit au maintien dans les lieux ne constitue pas un droit social mais une condition de l'incitation à l'épargne préalable à l'accession.

Un brouillage des statuts résidentiels

Bien que ce modèle continue à être au cœur de l'action publique, il voit ses fondements fortement déstabilisés. Parce que le long terme ne constitue plus un horizon commun à l'ensemble de la population française, ce sont deux modèles qui coexistent désormais : un modèle organisé autour du long terme et dans lequel valeur patrimoniale et valeur d'usage sont dépendantes ; un modèle nouveau centré sur la maîtrise du risque dans lequel ces deux valeurs sont faiblement corrélées.

En matière de logement, le risque a un caractère polymorphe. Il est pour partie lié aux " inégalités dynamiques " qui résultent du développement de la précarité socio-économique, de l'éclatement des modèles familiaux et du caractère erratique de la mobilité géographique et professionnelle. Il tient aussi à la prise en compte croissante de l'environnement du logement dans sa valeur. Jusqu'alors l'environnement considéré comme un patrimoine (site, équipements en infrastructures...) ne pouvait aller que s'améliorant. L'environnement, de plus en plus considéré comme un service (qualité des équipements, réputation de l'école, sentiment d'insécurité...) peut connaître des évolutions rapides et imprévisibles qui rendent le risque incertain.

Dans ce nouveau modèle, chaque acteur produit sa lecture propre de sa situation et de ses risques. La maîtrise du risque " subjectif " devient le moteur des stratégies résidentielles. Dans cette recherche de la maîtrise du risque, la valeur patrimoniale n'est plus nécessairement primordiale (on peut acquérir un logement comme un "

bien consommable " sans viser le patrimoine transmissible) et surtout ce qui apparaît individuellement comme la meilleure solution pour maîtriser le risque peut produire du risque collectif (voir les copropriétés dégradées).

Avec la perte de l'assurance d'une promotion sociale, le système séquentiel de passage vers l'accession s'est grippé. Certes, les politiques publiques, du PAP au PTZ en ont tenu compte, notamment en tendant à rendre l'accession possible pour tous, même sans accumulation préalable d'un capital. Mais de ce fait, l'accession à la propriété se trouve repositionnée. Elle n'est plus nécessairement le résultat d'un parcours séquentiel mais devient une alternative possible pour les ménages, quelle que soit leur situation résidentielle. Les statuts de locataire et de propriétaire ne sont plus articulés séquentiellement autour du moteur qu'est l'épargne, mais font l'objet d'un arbitrage instantané de la part des ménages.

Parce que cet arbitrage instantané est éminemment subjectif, il peut aboutir à un usage " à contre emploi " des statuts de locataire et d'accédant. Ainsi certains ménages vont survaloriser l'accession comme facteur de sécurité sans disposer des moyens nécessaires pour faire face aux charges de préservation du patrimoine, tandis qu'au nom de la même recherche de sécurité certains vont se sédentariser dans le parc HLM au nom du droit au maintien dans les lieux, en dépit de leur capacité économique à accéder à la propriété.

Vers un statut de l'occupant ?

Multipliation des statuts d'exception précarisés, usage " à contre-emploi " des statuts ordinaires de locataire ou de propriétaire, tout indique que c'est bien le schéma de pensée qui fondait l'action publique autour de la réforme de 1977 qui est en crise.

L'enjeu ne peut pas simplement consister à exiger la résorption des statuts précaires ou à tenter de remettre dans la norme les statuts à contre-emploi (cf. le rachat HLM des copropriétés dégradées). C'est bien à une nouvelle lecture des enjeux de la question résidentielle qu'il faut procéder. En particulier, l'interrogation doit porter sur la capacité de l'intervention publique à transformer des stratégies individuelles erratiques de maîtrise du risque, dans une perspective de réduction du risque collectif.

Dans cet esprit, il ne s'agit plus de débattre des vertus comparées de la location ou de l'accession mais bien de faire face à l'implosion des modes d'occupation au regard des statuts proposés, pour s'interroger de façon radicale sur la pertinence éventuelle d'un statut intermédiaire (mais non transitoire) de " l'occupant ".

La reformulation globale des logiques résidentielles ne doit-elle pas conduire à remettre en question la distinction mécanique locataire/propriétaire, voire à envisager le " démembrement " de la propriété au bénéfice d'un statut de l'occupant, pendant dans le domaine du logement de la propriété commerciale ?

La politique du logement et la question territoriale

La réforme de 1977 est placée sous le double signe d'une vision " optimiste " de l'évolution de la société et d'un déterminisme de la question urbaine par la question sociale : le processus en cours d'homogénéisation de la société, via la promotion sociale est la garantie même de la mixité urbaine ; celle-ci en constitue la projection au sol. Subsiste uniquement une question technique de " mise en œuvre " : quelle est la manière adéquate d'accompagner en matière de logement ce processus ? A cette question, les années 60 et 70 répondent par la mixité spatiale de produits socialement ciblés (saupoudrage de PSR - HLM et ILN dans les ZUP). La réforme de 1977 répond par la mixité des populations au sein d'un même produit.

L'autonomie relative de la " question urbaine "

A première vue, on observe deux types d'évolution notables depuis cette période. D'une part chacun s'accorde pour constater une amplification de la ségrégation socio-spatiale, via notamment un processus d'éloignement " des extrêmes ", la spécialisation socio-spatiale étant autant si ce n'est plus le fait des catégories sociales aisées que des populations défavorisées. Le second phénomène a trait aux différenciations territoriales qui conduisent à singulariser les situations locales, à raisonner aujourd'hui en termes de " marchés locaux de l'habitat ".

En réalité, ces deux phénomènes nous semblent révélateurs d'un changement de modèle quant à la relation entre la question sociale et la question urbaine. Ils signifient moins une aggravation absolue de la spécialisation socio-spatiale qu'une inscription plus complexe des rapports sociaux dans l'espace. La perte de lisibilité des modèles ségrégatifs simples (Est/Ouest, Centre/périphérie), l'importance des mobilités, le rôle des espaces publics... toutes ces évolutions conduisent à renouveler ce mode de lecture de la question sociale, dans l'espace : il s'agit moins de considérer le degré de concentration territoriale des spécialisations sociales que l'ampleur des contrastes, des " différentiels d'évolution sociale " entre les territoires.

En ce sens, on peut constater une autonomie relative des dynamiques territoriales vis à vis des rapports sociaux. L'espace urbain n'est plus la simple " trace au sol " de ces derniers, il les reformule, en situation.

La politique du logement : du sectoriel au territorial ?

La politique du logement -jusque la LOV et la loi Besson- a suivi les traces de la réforme de 1977 : tenter de produire une répartition spatiale optimale de produits logement catégoriels. L'inefficacité -largement reconnue- de ce mode d'intervention est significative des évolutions qui viennent d'être évoquées.

Parce que la question territoriale a " pris son autonomie ", l'enjeu passe du registre technique -la mixité urbaine comme mode de traduction spatiale d'un processus social acquis- au registre politique -la cohésion territoriale, ou comment produire spatialement un processus spatial grippé ?

Par contrecoup, le statut de l'approche territoriale, et de la politique du logement, au sein des politiques publiques, en est singulièrement renouvelé. La politique du logement ne peut plus être considérée comme une politique sectorielle définissant des produits catégoriels (sur une base sociale), qu'il faut simplement agencer spatialement.

Il ne s'agit même pas de tenter une adaptation à la marge de ces produits en fonction des situations locales, comme c'est le cas aujourd'hui. Il faut maintenant davantage redéfinir la place du territoire dans la politique du logement et le statut de la politique du logement au sein des politiques publiques. Peut-on imaginer que la question territoriale devienne première dans la conception même d'une politique du logement ? Autrement dit que la définition nationale des grands objectifs et leviers d'intervention s'accompagne d'une véritable reformulation en situation, selon les territoires ?

Peut-on alors se contenter de voir dans la politique du logement une politique keynésienne entre l'économie et le social ? Sa place n'est-elle pas aujourd'hui davantage, au sein des politiques publiques, entre le social et le territoire, entre une politique de protection sociale à redéployer et une politique des territoires à inventer ?