

Le cas des aides sociales au logement : la simplification n'aura pas lieu !

C'est presque un lieu commun :

**l'action publique est trop
complexe et donc inefficace.**

**La solution est évidente : il faut
simplifier. Elle est pourtant
rarement couronnée de succès.**

**La complexité est-elle un faux
problème ou une triste réalité ?**

**La simplification, un mirage
ou une vraie solution ? L'étude
des aides sociales au logement
suggère plutôt que la complexité
est le pendant naturel du
fonctionnement démocratique
de notre société.**

**par Julien Burdeau
et Stéphane Michel**

Thèmes récurrents des dernières campagnes électorales, la réforme de l'Etat et la simplification de l'action publique sont devenues des figures imposées de tout discours politique moderne.

Il s'agit, d'abord, de réconcilier la sphère de l'économie privée avec celle de l'administration « en libérant les forces vives » et en brisant les entraves inutiles qui freinent l'innovation.

Il s'agit, ensuite, de maîtriser les dépenses publiques afin de respecter le pacte de stabilité monétaire et d'améliorer la compétitivité globale de notre pays, dans un contexte d'intégration des économies européennes, de mon-

dialisation des échanges et de concurrence exacerbée.

Il s'agit, enfin, de renforcer la démocratie en luttant contre une technocratie administrative omnipotente qui confisque, en favorisant l'élaboration de lois trop nombreuses et trop compliquées, l'exercice du pouvoir au détriment du politique et, finalement, du citoyen.

L'objectif est donc clair : il faut simplifier ; la volonté politique est affirmée et la méthode simple, comme il se doit. Comme le rappelle Lionel Jospin aux membres de son gouvernement à l'instar, d'ailleurs, de ses prédécesseurs : « *La production de normes juridiques doit éviter certaines dérives : dispositions nouvelles se superposant, sans s'y insérer de façon claire, aux dispositions existantes ; textes obscurs suscitant toutes sortes de difficultés d'interprétation et d'application ; ambiguïtés volontaires engendrées par une pratique mal maîtrisée de la concertation ; recours à un langage codé connu des seuls initiés donnant à l'administration et à quelques spécialistes un monopole d'interprétation* ».

Les réformes qui se succèdent s'avèrent pourtant, sur la plan de la simplification, extrêmement décevantes. La lecture des codes comme l'histoire législative dans des domaines aussi divers que la fiscalité, le code du travail, les normes environnementales ou les aides sociales nous le démontrent amplement...

Comment expliquer ces échecs et ce paradoxe apparent que constitue la coexistence d'une véritable aspiration consensuelle et collective à la simplification et le constat d'une inflation et d'une complexification continue et apparemment inéluctable de nos lois et de nos règlements ?

C'est, à travers l'examen des aides sociales au logement et des différentes tentatives de réforme, en détaillant notamment les liens qui unissent la complexité et le fonctionnement démocratique de notre société, que nous nous proposons d'esquisser une réponse.

Le secteur du logement est, en effet, dans cette perspective, intéressant à plus d'un titre. Il est au cœur des préoccupations des Français qui y consacrent

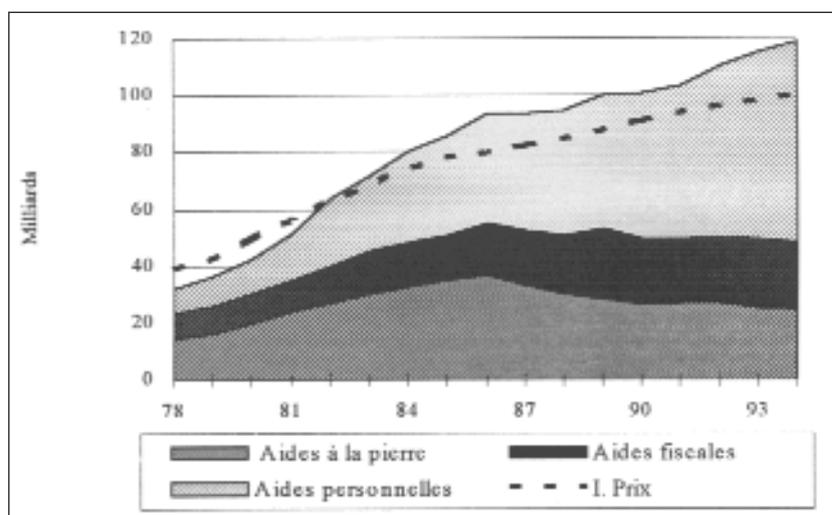


Fig. 1. - Evolution des aides de l'Etat dans le domaine du logement

crent 22 % de leur consommation, soit près de 1 000 milliards de francs, et dont il constitue le premier poste d'investissement. C'est également un domaine privilégié de l'action de l'Etat qui y affecte 120 milliards d'aides par an dont 70 milliards pour les seules aides à la personne (voir la figure 1 ci-avant), soit le quart des prestations familiales, et qui contrôle encore directement ou indirectement plus de 50 % du marché locatif.

L'importance du logement pour les ménages, et plus généralement pour la compétitivité de notre économie, explique ce fort degré d'implication, fruit d'une longue histoire débutant en 1894 avec la loi Siegfried et la création des « habitations bon marché ».

De cette histoire, découle un empilement de mesures spécifiques répondant aux objectifs nombreux qui ont été successivement assignés aux politiques publiques : le logement de la main d'œuvre, l'amélioration des conditions de vie, notamment sur le plan sanitaire, la préservation de la cohésion sociale, le logement des plus défavorisés, mais aussi la participation à la relance conjoncturelle de l'économie.

Le logement est donc au carrefour de problématiques économiques et sociales variées. La complexité qui en résulte mérite un examen.

Complexités d'abondance et de sens

Tout d'abord, il convient d'analyser plus précisément le procès instruit contre la complexité de nos lois et ses conséquences.

Le système des aides sociales au logement est à l'évidence complexe et il ne constitue d'ailleurs qu'un des piliers du logement social, à côté des aides à la pierre, destinées à la construction ou à la réhabilitation de logements sociaux, du monde des logements HLM avec ses loyers plafonds, ses conditions de ressources, ses surloyers, ses règles de construction et de financement, ses mécanismes d'attribution, et, enfin, des dispositifs de planification urbaine (plan d'occupation des sols, protocole d'occupation du patrimoine social...).

Outre le soutien à l'accession, trois catégories d'aides permettent de satisfaire aujourd'hui l'ensemble des locataires : la plus favorable, l'aide personnalisée au logement, créée en 1977, concerne le parc conventionné, essentiellement HLM, avec deux barèmes différents : l'APL1 pour des constructions antérieures à 1988 et l'APL2 pour celles qui sont postérieures à 1988 ; pour le parc non conventionné, coexistent l'aide au logement à caractère familial (ALF), créée en 1948

pour les familles d'au moins un enfant, et l'aide au logement à caractère social (ALS) créée en 1971, initialement destinée aux personnes âgées, puis étendue en 1993 à l'ensemble des locataires.

Ces aides sont fondées sur une arithmétique assez comparable, mais sophistiquée, impliquant un nombre important de paramètres : loyer, revenu, charge, nombre d'enfants, nature (HLM ou privé), taille et qualité du logement, situation géographique, situation professionnelle, modulés en fonction de nombreux plafonds, tranches, coefficients...

Cette complexité apparente ne constitue pourtant qu'une partie négligeable des 15 000 règles qui régissent l'ensemble des prestations familiales, chacune possédant sa particularité. Il existe ainsi autant de barèmes d'appréciation des ressources ou de seuils minimums de versement que d'aides sociales et, même, deux manières d'évaluer la taille d'un foyer...

Cette complexité n'est toutefois pas rédhibitoire à l'heure de l'informatique et les caisses d'allocations familiales (CAF) sont tout à fait capables de gérer l'intégralité du dispositif pour un coût finalement modéré, entre 4 et 6 % des prestations versées. Cette complexité présente même des avantages et peut s'expliquer naturellement par le souci légitime d'adapter les règles à la variété des besoins et à celles des allocataires.

Elle rend en revanche les aides plus difficiles à piloter - ce qui peut se révéler budgétairement coûteux. Les études préalables à l'extension en 1993 de l'ALS à l'ensemble du parc locatif avaient ainsi oublié de prendre en compte les trois milliards de francs nécessaires au financement du logement étudiant.

Les critiques les plus sérieuses émises contre le système d'aides sociales ne contestent pas le bien-fondé de cette complexité d'abondance, nécessaire

Il existe autant de barèmes d'appréciation des ressources ou de seuils minimums de versement que d'aides sociales et, même, deux manières d'évaluer la taille d'un foyer...

pour tenir compte de la diversité des situations. Elles condamnent, en revanche, l'exis-

tence d'une complexité de sens, voire l'inexistence de sens. Peu importe, en effet, la quantité d'informations ou de catégories nécessaires pour construire un système équitable pour autant que ces informations soient organisées autour de principes simples, définis démocratiquement et aisément compréhensibles par le citoyen. C'est bien l'absence de tels principes et l'existence au quotidien de situations manifestement contraires à l'équité qui jettent le discrédit sur les politiques publiques et mettent en cause leur efficacité.

Pourtant, chaque aide est fondée sur une logique interne dont on trouve facilement, avec quelques connaissances administratives, les justifications. Ces justifications demeurent, néanmoins, difficiles d'accès pour le citoyen, notamment pour les allocataires les plus modestes. Ceci altère l'intérêt de ces aides qui perdent leur caractère incitatif, car elles ne sont pas anticipables.

L'absence de principes simples et compréhensibles, définis démocratiquement, et l'existence de situations manifestement contraires à l'équité jettent le discrédit sur les politiques publiques

Cela diminue également la responsabilisation des ménages dans la gestion de leur budget. L'allocataire doit en effet

recourir à un tiers - assistante sociale des CAF ou des HLM pour calculer ses droits. Dans le cas de l'APL, versée en tiers-payant, la notion même de charge réelle de logement ne lui est plus accessible puisqu'il n'a conscience que du reste à payer après déduction de l'aide.

Cette opacité engendre même des effets pervers comme le surendettement des ménages - certains foyers pariant sur la stabilité d'une aide au logement, qui ne s'ajuste parfois que plus de deux ans après une modification de statut (voir la figure 2 ci-contre) - et des frustrations bien compréhensibles. Comment, en effet, expliquer que la diminution des allocations familiales lors du vingtième anniversaire d'un enfant se traduise de plus par une diminution de l'aide sociale au logement ?

La plus grande source de complexité réside toutefois dans la juxtaposition, sans mise en cohérence, des prélèvements fiscaux et des différents systèmes d'aides sociales (prestations familiales, chômage, RMI, minimum vieillesse ...) dont les logiques s'avèrent incompatibles. Tout d'abord, la proximité du revenu-plafond des aides sociales (seuil au delà duquel le ménage n'est plus éligible) et du seuil d'imposition engendre un phénomène de « trappe à pauvreté » : l'augmentation des revenus est, dans cette plage de ressources, intégralement compensée par la diminution des aides. Par ailleurs, les revenus du travail, les revenus de transfert et les minima sociaux sont pris en compte de manière différente dans le calcul des aides sociales au logement - les barèmes privilégiant les revenus de transfert. Les revenus globaux de deux retraités d'un même palier HLM - l'un touchant le minimum vieillesse (3 222 F) et l'autre une pension de retraite (3 400 F) - peuvent ainsi différer, une fois prise en compte l'APL, de plus de 10 % (le revenu global étant respectivement de 4 800 F et de 4 300 F).

Les aides sociales au logement possèdent également un rôle comparable à celui des allocations familiales sans que ce caractère ne soit ni explicité, ni débattu. Elles ne garantissent pas, en effet, un taux d'effort équivalent à deux ménages disposant pourtant du même bien-être global (revenu par unité de consommation du ménage et dépense de logement par unité de consommation identiques), mais comprenant un nombre d'enfants différent.

Enfin, au sein même des aides sociales au logement, la fixation des loyers-pla-

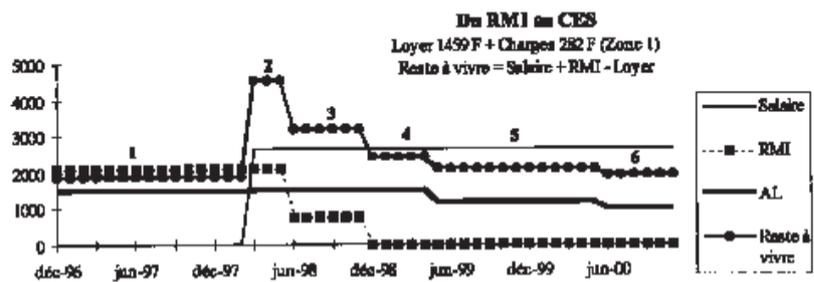


Fig. 2. - Evolution du reste à vivre d'un locataire, allocataire du RMI puis bénéficiaire d'un contrat emploi-solidarité à partir de février 97.

fonds - seuil au-delà duquel la dépense de logement n'est plus prise en compte - favorise fortement les locataires du parc HLM qui se trouvent, à revenu égal et pour un coût inférieur, mieux logés que leurs homologues locataires du parc privé « social de fait ».

Si l'on ajoute, à ces dysfonctionnements et à cette perte de sens, l'incapacité des nouveaux logements HLM - dont les niveaux de loyers sont comparables à ceux du privé - à répondre à une demande de plus en plus sociale, la permanence des rentes de situation des locataires anciens dont les revenus ont souvent dépassé les plafonds de ressources en vigueur, l'absence totale de rapport entre le service rendu par un logement HLM et son prix, la progression rapide de la ségrégation résidentielle dans les grandes villes et, enfin, la permanence du mal-logement et du problème des SDF, on comprend aisément le discrédit dont souffrent les aides sociales au logement - un discrédit teinté de défiance envers un dispositif incapable de remédier aux injustices les plus criantes.

La simplification ou l'éternel retour de la complexité

La complexité est donc coupable car elle est responsable d'une dilution du sens de l'action publique ! Dès lors, la simplification doit avoir pour premier objectif de redonner un sens aux instruments du logement social. C'est une aspiration du public, que relaye l'ensemble du monde politique et auquel essaie de répondre, en vain, l'administration.

Force est en effet de constater, malgré des efforts réels et méritoires, que les réformes qui se sont succédé ont échoué. La description du système actuel suffit d'ailleurs à prouver qu'en matière de simplification beaucoup reste à faire... même si beaucoup a été fait. L'administration se trouve ainsi comme Sisyphe condamnée à porter, chaque jour et sans espoir de succès, le lourd fardeau de la simplification.

Le caractère cyclique du niveau de complexité des aides au logement est, à ce titre, exemplaire. A la veille de la réforme de 1977, considérée par le monde du logement comme une véritable révolution, la complexité du système est en fait déjà comparable à celle d'aujourd'hui. On compte alors sept types de logements HLM et d'aides à la pierre et deux aides à la personne : l'ALS et l'ALF qui ne concernent qu'une fraction des locataires. On déplore déjà sa complexité, l'apparition de rentes de situation et le caractère ségrégationniste des aides qui, en établissant une véritable hiérarchie des catégories de logements, altèrent la mixité sociale et rejettent les moins aisés vers les banlieues périphériques.

Afin de pallier ces défauts, Raymond Barre propose alors la mise en place d'une aide personnelle unique, exclusivement attribuée aux individus, pour leur permettre de couvrir, dans certaines limites, la différence entre la dépense d'habitat et la charge qu'ils peuvent supporter. Cette aide aurait le mérite de marier l'effort de solidarité nationale au respect de la liberté individuelle, éviterait la ségrégation des populations et supprimerait les rentes de situation. Elle pourrait, enfin, s'ap-

pliquer à la totalité du parc locatif, le neuf comme l'ancien, le HLM comme le privé.

Raymond Barre reconnaît toutefois que l'application brutale et immédiate de ce système poserait de graves difficultés à certains ménages dont les revenus chuteraient brutalement, aux administrations dont les budgets augmenteraient, et au secteur de la construction qui pourrait voir ses commandes, du moins au début, décliner. Il préconise, donc, dans un premier temps, de mettre en place un système unique de prêt (le prêt locatif aidé - PLA) pour financer la construction et une aide personnalisée (APL) applicable à la construction neuve ; dans un deuxième temps, de généraliser l'allocation logement existante (ALS et ALF) à l'ensemble des ménages ; enfin de prévoir, par étapes, l'unification des aides personnelles tant par l'extension progressive au reste du parc que par l'unification des barèmes. Il fait ainsi le choix volontaire d'un système complexe, mais transitoire, malgré sa volonté affichée de converger vers un système idéal et simple en dix ans. Vingt ans plus tard, on peut regretter que les impératifs budgétaires liés à une conjoncture économique adverse aient altéré la mise en place de ce système. Malgré l'extension progressive de l'ALS achevée par le « bouclage » de 1993, le système actuel reste, en effet, fondé sur trois aides à la personne et une aide à la pierre qui s'est, au fur et à mesure, de nouveau subdivisée en quatre niveaux.

Constat d'échec - sans doute - mais le bouclage de 1993 a, par exemple, permis de replacer les ajouts successifs de nouvelles catégories aux populations couvertes par l'ALS dans une démarche globale de généralisation universelle, aujourd'hui perçue comme une grande avancée sociale d'une simplicité absolue.

La simplification n'aura pas lieu

Jugé sur le long terme, le bilan des politiques publiques est donc nuancé. L'édifice des aides sociales n'est assurément pas moins complexe qu'en 1977 ou en 1950, mais un certain recul his-

torique permet néanmoins d'infirmier le constat dressé fréquemment d'une accélération récente et rapide de la complexité.

Ce maigre succès ne doit toutefois pas tromper : les aides sociales restent complexes, voire trop complexes, et la dynamique de simplification n'est assurément pas à la hauteur des ambitions politiques affichées. Elle n'est pas non plus suffisamment vigoureuse ni visible pour convaincre le grand public.

Le fonctionnement actuel du système social caractérisé par une dilution des responsabilités et une absence de visibilité et d'évaluation, mais aussi les contraintes, notamment budgétaires, auxquelles il est soumis, expliquent en premier lieu sa tendance naturelle à la complexification.

Les motifs invoqués par Raymond Barre pour préférer la complexité illustrent parfaitement, à cet égard, le premier problème auquel les gouvernements sont confrontés dans leur volonté de réforme, celui de l'inertie de la société liée aux contraintes financières.

Cette contrainte s'impose d'abord au législateur quand il considère les résultats de ses réformes sur le revenu des ménages. La diminution brutale d'une aide, que celle-ci soit justifiée

ou non, est en effet difficile, à la fois politiquement et humainement, à instaurer. Il est ainsi nécessaire de concevoir, dans la mise en place des politiques, de longues périodes de transition (10 ans) ou d'appliquer les nouvelles mesures aux flux, c'est-à-dire aux nouveaux entrants et non aux stocks.

Cette inertie explique également la tendance naturelle des administrations à proposer des simplifications des systèmes sociaux, par le haut, c'est-à-dire par l'alignement de l'ensemble des régimes sur le plus favorable.

Ces solutions sont néanmoins en contradiction avec les impératifs budgétaires qui s'imposent également à l'Etat. L'incapacité à trouver des compromis budgétaires explique ainsi l'échec, en 1977 comme en 1997, de l'unification globale des aides personnelles. L'Etat a, dans ces conditions, souvent recours à la création de caté-

gories particulières, sources évidentes de complexité, mais seules alternatives possibles pour promouvoir dans la durée des réformes.

La dilution des responsabilités de la maîtrise de la filière locative sociale entre les préfets, les DDE et DRE, les élus et les présidents d'offices HLM, les responsables du 1 % logement et les associations est également une source de complexité et d'inefficacité. La transparence des attributions des HLM partagées entre les bailleurs, l'Etat et les entreprises, la pertinence des constructions nouvelles décidées en commun par les mêmes acteurs, mais aussi la cohérence de l'accompagnement social dépendant des mairies, des associations ou des HLM, en pâtissent assurément. En définitive, on observe peu à peu, dans le logement social le même phénomène que dans l'action sociale : la décentralisation, avec l'apparition de nouveaux acteurs dont l'action est moins bien maîtrisée par les institutionnels, laisse un sentiment de flou inachevé et de système insuffisamment piloté.

Enfin, le manque de visibilité et d'évaluation des instruments de la protection sociale et la dissémination des informations qui y ont trait sont, à la

L'incapacité à trouver des compromis budgétaires explique l'échec, en 1977 comme en 1997, de l'unification globale des aides personnelles

fois, la cause et le produit de la complexité des mécanismes en jeu. Ils favorisent en effet

des décisions inappropriées, car prises en information imparfaite et empêchent d'identifier les vrais problèmes, ce qui conduit inévitablement à se focaliser sur des aspects tangibles, comme la charge budgétaire totale qu'on s'efforce en vain de maîtriser. Ces dysfonctionnements et leurs conséquences participent alors, à leur tour, à l'accroissement de la complexité, initiant ainsi un véritable cercle vicieux.

Mais au-delà de cette tendance structurelle à la complexification, c'est surtout l'absence d'objectifs clairs qui nous semblent condamner à l'insuccès les efforts continus de simplification de l'administration. Que faut-il, en effet, conclure des critiques couramment exprimées quand, à la fois, on s'insurge contre le scandale du mal-logement et

Comparaison de l'APL versée pour un loyer de 1550 F à une personne isolée en fonction de la nature de ses revenus

Revenus	Catégorie de ressources	APL « transfert »	APL « travail »	Taux d'effort
27 000 F	RMI	1 441 F	1 104 F	18 %
38 000 F	Allocation Adultes Handicapés	1 441 F	850 F	15 %
56 400 F	Retraite pour les plus de 65 ans	730 F	459 F	5 %
56 400 F	Chômeur de plus de 2 ans	821 F	459 F	7 %

Note : L'APL « transfert » est calculée pour des revenus dont la nature est précisée dans la colonne catégorie de ressources - l'APL « travail » pour les mêmes revenus correspondant à un salaire.

des SDF, mais qu'on juge inadmissible que les nouveaux HLM soient construits avec des normes de qualité inférieure, faisant du logement social « ouvrier » un succédané au rabais du « logement bourgeois » ; quand on demande aux HLM de respecter les équilibres financiers, mais qu'on regrette l'insuffisante affirmation de leur vocation sociale ; quand on dénonce les allocations logement pour étudiants mais qu'on refuse de les supprimer dans l'attente d'un statut social étudiant introuvable... ? S'agit-il de loger les exclus ou d'offrir un logement de qualité au plus grand nombre ? La priorité est-elle à l'insertion par le logement ou au logement des salariés ? Parce que le citoyen n'a pas toujours conscience de ces alternatives qui appellent des réponses spécifiques et ne sait, ou ne veut, faire le choix entre deux modes de redistribution, les aides sociales au logement sont condamnées à être injustes et inefficaces : en ne sachant qui contenter, elles ne contentent personne.

Dès lors, la simplification peut-elle fournir une réponse à ces questions ? Assurément non et la diversité des réformes proposées qui se dévoilent sous ce mot d'ordre pourtant consensuel nous prouve que la gestion de la chose publique ne saurait se résoudre à la simple application de bonnes pratiques managériales héritées du privé.

La simplification n'existe pas, il n'existe que des simplifications

La simplification est un mythe, un artifice de langage commode qui permet d'emporter l'adhésion en étouffant la

polémique sous le sceau du bon sens. La simplification n'existe pas - il n'existe que des simplifications déterminées par des intérêts catégoriels ou des aspirations politiques.

Trois questions fondamentales conditionnent en effet le contenu des simplifications qui sont proposées. Elles

divisent profondément le monde politique, mais également les différents acteurs du monde du logement : les ministères (budget, logement, affaires sociales), les HLM (SA et offices), la CNAF, l'Union nationale des familles, les associations de locataires liées à des syndicats, les associations...

C'est d'abord sur la place à laisser au marché dans le domaine du logement que les oppositions se font jour. La diversité des aides à la personne découle, en effet, de la scission du secteur locatif entre parc libre et parc conventionné. Leur unification appelle un choix préalable entre extension et diminution du rôle de l'Etat.

L'unification des aides « par le bas », en transformant de fait les aides sociales en une aide forfaitaire, indépendante du niveau de la dépense de logement, s'apparenterait par exemple à la mise en place d'un impôt négatif. Ce système réduirait notablement les distorsions entre les loyers et renforcerait le rôle du marché.

C'est ensuite sur le contenu précis à donner aux notions d'égalité et de solidarité et sur le degré de subjectivité adéquat qu'il convient d'instiller dans l'appréciation fine des situations individuelles, que porte le débat. Egalité ou équité, à chacun selon son dû ou selon ses besoins, prise en compte des situa-

tions « instantanées » ou des parcours des individus, droit normatif ou procédural (adaptation du « contrat social » au cas de chaque individu) - les réponses à ces questions aussi vieilles

Parce que la France n'est ni parfaitement jacobine, ni totalement girondine, la décentralisation des aides sociales ne peut revêtir qu'un caractère inachevé

que la démocratie, mais toujours sans solution, se traduisent en effet par des règles, des barèmes et un

fonctionnement administratif radicalement différents. Le système d'aides sociales s'efforce aujourd'hui, au prix d'une dilution des responsabilités, de réaliser la synthèse entre un centralisme très contraignant s'affirmant par des barèmes nationaux et la prise en compte des situations individuelles grâce au soutien aux expériences locales.

Enfin, troisième interrogation déterminante pour apprécier l'opportunité d'un surloyer renforcé dans les HLM ou pour se prononcer sur le maintien de la coexistence des aides à la pierre et des aides à la personne : quelle mixité sociale souhaitons-nous ?

Les HLM doivent-ils loger les franges les plus défavorisées de la population ou au contraire privilégier le maintien d'un certain équilibre de peuplement ? Quel doit être le degré d'intervention de l'Etat dans la préservation de cette mixité sociale ? Quel peut être le degré de liberté des élus locaux ? A ces questions, les réponses varient selon les sensibilités politiques. Les choix sont lourds de conséquences pour la cohésion sociale de notre pays - les disparités du taux de HLM dans la petite couronne de l'Ile-de-France le rappellent. Ils sont également déterminants pour faire évoluer notre système d'aides sociales vers une plus grande cohérence.

La complexité réhabilitée

Simplifier, c'est donc choisir et trancher clairement entre plusieurs convictions politiques ! Gouverner, c'est au contraire, aujourd'hui, déplacer les équilibres dans les limites des consensus acceptables, rendre possible ce qui est souhaitable.

Osons alors une hypothèse : la complexité est le pendant naturel du fonctionnement démocratique de notre société ; en quelque sorte, le pire des fonctionnements à l'exception de tous les autres.

Les négociations entre ministères sont à ce titre caractéristiques. Rarement conduites sur un mode coopératif, et encore moins par des équipes projets constituées de manière transversale pour l'occasion, elles ne

visent pas à l'élaboration d'un projet clair, cohérent et consensuel, mais à la définition d'un espace de convergence délimité par des solutions de moindre désagrément, dont les raisons d'être s'expliquent d'ailleurs par le consensus qu'ils favorisent, et non par la simplicité ou l'efficacité du dispositif obtenu.

Il s'agit, lors de ces négociations, de supprimer dans les propositions adverses les dispositions trop polémiques, tout en faisant accepter les quelques mesures jugées indispensables. Dans ce jeu compliqué, tous les coups sont permis : la rétention d'information, la manipulation des statistiques et des experts, le recours à la pression médiatique... Comment s'étonner alors que ces négociations restent parcelaires, s'appuient sur des bases tech-

niques atrophiées, portent sur des points de détail et non sur des principes, et que le résultat, arbitré dans l'urgence, ne soit pas simple ?

La complexité est bien le produit d'un mode de fonctionnement et non le résultat de sa perversion. C'est aussi le prix à payer pour faire avancer la société. Si les dysfonctionnements qu'elle génère sont clairement identifiés et critiqués, les avantages de la complexité restent en effet, de notre point de vue, injustement ignorés.

La complexité permet d'abord, en conciliant, sans les résoudre, les conflits qui persistent, le fonctionnement de la politique du logement. Elle facilite aussi son évolution progressive en l'absence de réponses claires à des

La complexité apparaît finalement comme un mal nécessaire : coupable de la perte de sens qui mine l'action publique, elle n'en est pas moins indispensable pour promouvoir le changement

questions essentielles, mais non moins insolubles. Elle permet, enfin, de s'adapter à des réalités

multiples, variant au gré des contextes sociologiques ou géographiques des villes et des quartiers, tout en préservant une indispensable homogénéité nationale.

La coexistence de dispositifs multiples, aux mains d'acteurs divers, garantit par ailleurs la prise en compte, à toutes les échelles géographiques, des aspirations des citoyens. Parce que la France n'est ni parfaitement jacobine, ni totalement girondine, la décentralisation des aides sociales ne peut revêtir qu'un caractère inachevé. Le précepte de management « *Penser global, agir local* » ne s'applique pas à cette démocratie multiple, qui doit conjuguer l'aspiration du niveau local à promouvoir des politiques « de terrain », supposées plus efficaces, avec la volonté d'action d'un

niveau central souvent déçu par l'application de ses orientations.

La complexité, c'est enfin l'huile dans les rouages des mécaniques budgétaires, l'indispensable boîte à outils des conférences budgétaires. La panoplie des allocations et l'abondance des ajustements possibles entre les paramètres, les plafonds, les tickets modérateurs constituent en effet des leviers efficaces pour infléchir les tendances et résoudre à court terme les impasses budgétaires sans susciter de polémiques, ni recourir à un débat public dont l'issue est toujours incertaine. On peut s'indigner devant le manque de courage politique que traduisent ces ajustements technocratiques et s'insurger, par exemple, contre l'évolution des arrondis dans l'appréciation des ressources servant au calcul de l'APL : aux 500 F inférieurs jusqu'en 1994, puis au franc inférieur, et enfin aux 500 F supérieurs depuis 1997... Cette kyrielle de mesures marginales, mais individuellement indolores, n'en est pas moins efficace.

En conclusion, la complexité apparaît finalement comme un mal nécessaire. Elle est assurément coupable de la perte de sens qui mine l'action publique. Elle n'en est pas moins indispensable pour promouvoir le changement. Mais au-delà de ses conséquences ou de son intérêt, la complexité indique surtout le degré d'inertie de notre société, l'intensité du courage de notre classe politique à susciter les vrais débats, la capacité de notre nation à répondre unanimement aux questions de principe qui fondent notre contrat social. Liée à l'évolution de ces trois questions, la simplification quitte le champ du rationnel pour investir celui du politique. Elle y gagne sans doute en noblesse ce qu'elle y perd en simplicité. ●