

Entretien avec **Christophe Robert (11 mars 2025), Délégué Général de la Fondation pour le logement des défavorisés (ex-Fondation Abbé-Pierre)**

Christophe Robert, est titulaire d'une thèse de doctorat en sociologie consacrée aux groupes tsiganes en France. Il a été chercheur, pendant dix ans, au sein du cabinet FORS Recherche sociale sur les sujets de l'habitat, de la politique de la ville, de l'exclusion et du développement culturel. Il est entré à la Fondation pour le Logement des défavorisés (ex-Fondation Abbé-Pierre), comme directeur des études, puis a été délégué général adjoint avant d'être désigné comme délégué général, en 2015. Il y coordonne depuis 2004 le Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France. Il est membre de plusieurs commissions nationales : commission consultative des gens du voyage, commission solidarité et renouvellement urbains. Il fait partie du collège des personnes qualifiées, nommées par arrêté ministériel, du Haut comité pour le Droit au Logement, anciennement Haut comité pour le logement des personnes défavorisées.

Propos recueillis par Didier Vanoni (Sociologue et économiste, Directeur de FORS-Recherche sociale) et Thibault Tellier (Historien, Professeur des universités. Sciences Po Rennes. Chaire Territoires et mutations de l'action publique)

Didier Vanoni : Quel est votre parcours personnel, autour de la question de la lutte en faveur du logement des personnes défavorisées et quel lien avez-vous avec la politique mise en œuvre à partir de la Loi Besson de 1990 ?

Christophe Robert : En 1990, j'avais 18 ans. Ce n'est que quelques années plus tard que j'ai pris conscience de ces enjeux en intégrant FORS-Recherche sociale comme chargé d'études. Mon expérience a débuté par des travaux d'enquêtes souvent menées dans le cadre de réhabilitations, suivis progressivement de missions d'évaluation de différents dispositifs et politiques publiques liées aux questions de logement et d'habitat. J'ai pu constater de ce fait, dès le milieu des années

1990, l'impact du cadre législatif issu de la Loi Besson à travers des études préalables à l'élaboration des Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées¹ ou pour leur évaluation.

En parallèle de ces travaux, je menais une recherche dans le cadre d'une thèse sur les gens du voyage² dans un contexte qui s'inscrivait dans la dynamique créée par la loi Besson, avec des mesures qui visaient à protéger une catégorie de la population française avec un mode de vie et un habitat spécifiques. C'est dans ce contexte que sont nés les Schémas départementaux d'accueil pour les gens du voyage qui visent à réaliser des aires d'accueil pour ces populations³.

¹ Les Plans départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) ont été créés en 1990 par la loi dite « Besson ». Ils définissaient les mesures destinées à permettre aux personnes ou familles éprouvant des difficultés d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir mais aussi de disposer de la fourniture d'eau d'énergie et de services téléphoniques. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), promulguée en mars 2014 a fusionné sous le titre de Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD), le PDALPD avec le Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion

(PDAHI) en ajoutant également des mesures destinées à répondre aux besoins d'accompagnement social, aux besoins de résorption de l'habitat informel, à la lutte contre la précarité énergétique, à la prévention des expulsions...

² Christophe Robert, Eternels étrangers de l'intérieur - Les groupes tsiganes en France, Desclée De Brouwer, 2017

³ Prévu initialement à l'article 28 de la loi du 31 mai 1990, dite loi Besson I, le schéma départemental "prévoit les conditions d'accueil spécifiques des Gens du Voyage, en ce qui concerne le passage et le séjour, en y incluant les conditions de scolarisation des enfants et celles d'exercice d'activités économiques". La loi du 5 juillet 2000, relative à

C'était une période qui s'est révélée particulièrement intéressante en matière de politique du logement des populations défavorisées. Je l'ai abordée dans le cadre de mon rôle de chargé d'études mais j'en ai également apprécié au fil du temps, le caractère à la fois novateur et structurant pour l'avenir, bien que les circonstances aient beaucoup évolué.

Que ce soient les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), la réflexion sur l'accès au logement, le maintien dans celui-ci, ou encore la logique de prévention : toutes ces dimensions témoignaient d'une nouvelle approche des politiques publiques, développées à l'échelle territoriale, tout en étant portées par une vision nationale. Par la suite, j'ai approfondi mes connaissances sur le sujet et rencontré à plusieurs reprises Louis Besson, ce qui m'a permis de réaliser à quel point cette loi a été élaborée en tenant compte de ce que les associations faisaient remonter du terrain, notamment en ce qui concerne les obstacles qui entravaient l'accès au logement ou le maintien dans celui-ci.

Didier Vanoni : Quel regard portez-vous sur la période qui a vu l'émergence de la « Loi Besson » puis de la « Loi exclusion » ?

Christophe Robert : Dans les années 1990, face au développement de nouvelles précarités, le choix a été fait de renforcer nos « filets de sécurité ». Il y a eu alors la volonté de créer une dynamique au sein de la société. Et si on fait le pont jusqu'à 1998, une date marquante a été la « Loi de lutte contre les exclusions », qui affiche vraiment la couleur sur les grands enjeux autour de la santé, du logement, de l'emploi, etc., et les différentes dimensions de la vie quotidienne qui

l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage, réaffirme et précise l'obligation pour chaque département de réaliser un schéma départemental de l'accueil et de l'habitat des Gens du voyage.

⁴ Pour rappel, l'article 1 de la Loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions indiquait : « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et

intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en œuvre de ces principes. Ils poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions (...)

permet de vivre dans de bonnes conditions dans un pays comme le nôtre⁴. Cela a été une période d'émulation assez importante avec une envie collective de développer des réponses permettant de protéger les plus fragiles.

Dans ce même état d'esprit, une pluralité d'acteurs étaient mobilisés sur la compréhension des parcours des personnes en situation d'exclusion, leur situation sociale, les leviers à leur disposition dans le but de leur apporter des solutions. A l'époque, on faisait par exemple des formations auprès des référents logement du RMI⁵ pour qu'ils agissent de façon la plus documentée possible sur le sujet (les mêmes formations étaient réalisées sur le volet santé, emploi...). Quand on voit comment sont parfois considérés aujourd'hui les bénéficiaires du RSA (dans la société, dans le débat public et parfois même par certaines institutions) et la faiblesse de l'accompagnement qui leur est proposé, on ne peut que constater un fort délitement en la matière.

Autre exemple : depuis la loi de 2004 qui décentralise les FSL⁶, on assiste à un patchwork de pratiques en matière d'accompagnement social et d'aides financières. Personne n'a une vision claire et globale, au niveau national, de ce qui se passe dans ce domaine d'action... Les FSL ont peu à peu fini par être considérés comme à la main de collectivités... pour le meilleur, comme pour le pire. Il y a des pratiques qui diffèrent fortement d'un territoire à l'autre, avec parfois des logiques fortement restrictives qui pénalisent durement ceux qui y ont recourt.

⁵ Le revenu minimum d'insertion (RMI) était une allocation en vigueur entre le 1er décembre 1988 et le 31 mai 2009, date à laquelle il a laissé la place au RSA (Revenu de solidarité active).

⁶ Le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer les dépenses liées à leur logement. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales désigne le Département comme unique gestionnaire.

Didier Vanoni : Vous entrez à la Fondation Abbé-Pierre en 2004, quelle était la situation vis-à-vis du logement à ce moment-là, quel bilan était fait des dispositifs issus de la Loi Besson de 1990 et de la « Loi exclusion » de 1998 ? Peut-on encore parler à cette époque, d'une politique consensuelle ? N'étions-nous pas à un tournant en raison d'une pénurie de logement qui s'affirmait ?

Christophe Robert : Le mot tournant est le bon ; je pense qu'on n'y était pas encore complètement, on était au début du tournant, si je reprends la métaphore. Les équipes à la Fondation et moi-même, étions encore sur la lancée que l'on vient de décrire à propos des années 90 et on finançait beaucoup d'associations issues de cette période-là, avec cette envie, militante, de permettre l'autonomie par le logement et d'aller repérer, pour les aider, tous ceux qui passaient à travers les mailles du filet. On commençait cependant à ressentir les effets de l'augmentation du coût du logement et son caractère excluant. Mais on n'était pas encore complètement dans cette logique.

Entre 2000-2012, les prix de l'immobilier doublent en moyenne, parfois sont multipliés par trois dans certains territoires. Les loyers augmentent eux aussi, de 50% en moyenne ainsi que les charges liées au logement. Parallèlement, les dispositifs de protection (FSL), et les dispositifs de solvabilisation (APL)⁷ ne compensent pas et ne compenseront plus. On commence alors à voir des profils de ménages en situation d'exclusion que l'on ne connaissait pas auparavant.

C'est bien à un tournant que l'on assiste. Selon le bilan fait en 2012 par l'IGAS sur l'évolution des APL sur 10 ans⁸, les loyers avaient augmenté deux fois plus vite que les montants réellement pris en

compte dans le calcul des APL et les charges trois fois plus vite. On a donc vu s'opérer un vrai décrochage, rendant les APL moins performantes pour solvabiliser les ménages.

Dans le rapport annuel de la Fondation sur l'état du mal-logement, on commence à parler des classes moyennes inférieures. Et, c'est un point très important par rapport au sujet qui nous occupe. A partir du moment où l'on a vu ces ménages qui n'étaient pas concernés jusqu'alors par de telles difficultés de logement, se positionner, en raison de leur prix, sur des logements de plus faible qualité (parce qu'un plus anciens ou un peu vétuste), on a constaté que cela se faisait au détriment des catégories plus fragiles pour lesquelles ce parc jouait un rôle d'amortisseur de crise. Et là, il y a alors un « effet domino » qui montre que la forte diminution du « logement social de fait » (qu'il y avait en nombre, par exemple, dans certains quartiers de Lyon) accentuait l'exclusion du logement des ménages pauvres ou précaires.

La hausse des coûts du logement et le manque de logements dans certains territoires ont créé un « effet domino », qui a frappé en cascade de plus en plus de personnes et, au bout de la chaîne, toujours plus durement, les ménages les plus démunis.

Didier Vanoni : Face à cette crise, comment se positionnaient les courants politiques ? De quelle manière la politique en faveur du logement des défavorisés a-t-elle évolué dans les années 2000 ? La SRU⁹, le Droit au logement opposable (Dalo)¹⁰ puis le Logement d'Abord¹¹ sont-ils, selon vous, des « continuations » des dispositifs issus des lois Besson ?

⁷ L'aide personnelle au logement (APL) est une aide financière destinée à réduire le montant de des loyers, ou des mensualités d'emprunt. Elle vise à permettre aux ménages à faible revenu d'accéder à un logement ou de s'y maintenir.

⁸ L'Inspection générale des affaires sociales (Igas) est un organisme administratif qui assure le contrôle et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques de la sécurité sociale et de la prévoyance sociale, de la protection sanitaire et sociale, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

⁹ La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, appelée Loi SRU, est un texte complexe qui modifie en profondeur le droit de l'urbanisme

et du logement. On désigne par SRU, surtout l'article 55 de cette loi qui impose à certaines communes de disposer d'une proportion minimum de logements sociaux (20% puis 25%).

¹⁰ Le droit au logement opposable (Dalo) est instauré par la loi du 5 mars 2007. Il vise à garantir le droit à un logement décent et indépendant à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

¹¹ La stratégie "Logement d'abord", initiée en 2010 et confortée en 2017, vise à transformer la lutte contre le sans-abrisme en facilitant l'accès direct ou rapide au logement pour les personnes sans domicile, moyennant si besoin un accompagnement adapté, souvent pluridisciplinaire, afin de faire du logement un levier d'insertion sociale.

Christophe Robert : Les politiques publiques n'ont pas été en mesure (ou n'ont pas voulu) « se frotter » à la massification des problèmes et à l'élargissement des victimes de la crise du logement. Ces questions n'ont pas été au cœur des préoccupations des responsables politiques. Seuls ceux qui étaient bien renseignés voyaient ce qui se passait. L'appareil administratif de l'Etat était encore dans la lignée des années 1990. On était dans les mêmes logiques d'intervention avec des plans départementaux qui continuaient à structurer localement les politiques sociales du logement.

Le chômage occupait beaucoup de place dans le débat public à ce moment-là, sans que le lien ne soit fait avec la question du logement. Et lorsque les problèmes ont surgi, il a été difficile de rebondir et de réajuster le tir. D'ailleurs, cette nouvelle crise ne pouvait pas à elle seule être résolue avec les prérogatives du seul ministre du logement. Le problème était (et l'est d'ailleurs encore) bien plus systémique.

Durant cet épisode, les outils développés dans la décennie précédente ont continué à exister. Mais face à cette massification des difficultés, ils se sont avérés bien insuffisants.

Pour en revenir à votre question, je ne mets pas la SRU sur le même plan que le Dalo. Avec la SRU on est en 2000. A cette époque, il y avait encore une vision politique qui relevait de la solidarité urbaine, avec des injonctions qui visaient à imposer des obligations à des communes. C'est une bonne loi qui était vraiment dans la continuité de la Loi exclusion de 1998 et qui se situe au bon niveau territorial, etc.

Le Dalo c'est un peu différent. C'est ce que d'aucun ont appelé à l'époque « une bombe à retardement » laissée par Jacques Chirac avant de quitter la présidence de la République. Il l'avait appelé de ses vœux afin de calmer les revendications d'associations à la suite de la mobilisation des Enfants de Don Quichotte¹² qui avaient installés un village de tentes de personnes sans abri et dont l'action avait été fortement médiatisée, même en dehors de nos frontières. Cela avait donné lieu à un débat à

l'Assemblée nationale. Certains pensaient qu'avec le Dalo « on donnait le bâton pour se faire battre » tandis que d'autres défendaient l'idée que cela allait permettre de provoquer des politiques du logement plus sociales.

Les premières années de mise en œuvre de la loi Dalo ont d'ailleurs permis de réactiver des dynamiques issues de la loi de 1990. Les commissions de médiation imposaient des relogements dans un délai réduit et l'Etat a dû remobiliser les outils à sa disposition pour permettre par exemple d'augmenter les attributions de logements sociaux. Ça a donc été au départ, une dynamique plutôt vertueuse. Les contingents préfectoraux ont par exemple été réactivés dans certains territoires, dans d'autres les commissions de médiation ont identifié qu'une partie du problème venait de personnes victimes de l'habitat indigne et qu'il fallait donc rendre plus efficaces les politiques existantes pour lutter contre ce fléau... Mais, assez vite on a senti que l'Etat était tenté de réduire la portée de la loi. En cherchant à limiter le nombre de ménages reconnus prioritaires, en réduisant les montants indemnitaires dus par l'Etat en cas de non-respect de la loi... Aujourd'hui, près de 100 000 ménages ne sont pas relogés au-delà du temps imparti par la loi, bien qu'ils aient été reconnus prioritaires au titre du « Dalo ».

Au fond, la loi Dalo n'a peut-être pas créée, au sens strict du terme, de nouveaux outils opérationnels et structurant en matière de politiques publiques pour le logement des personnes défavorisées. Mais elle a tout de même permis de réactiver cette question et de reloger un nombre important de ménages dont les dossiers de demande de logement sont revenus en haut de la pile alors qu'ils étaient en « souffrance », pour certains par exemple parce qu'ils étaient victimes de discriminations.

Didier Vanoni : Et qu'en est-il du Logement d'abord ?

Christophe Robert : On vient de parler de massification des problèmes de logement et des

¹² Les Enfants de Don Quichotte est une association, fondée le 16 novembre 2006, qui a pour but de soutenir et de défendre des initiatives visant à prévenir ou lutter contre des problèmes affectant le bien-être social et humain. Elle s'est fait connaître lorsqu'elle a installé dans la nuit du 15 au 16 décembre 2006, un village de 200 tentes sur les berges du

canal Saint-Martin à Paris, dans le but de sensibiliser le public, les décideurs politiques et les médias à la situation des personnes sans domicile.

dispositifs de protection qui n'ont pas suivi. Les outils issus de la loi Besson ont continué d'exister mais avec moins d'efficacité face à des problèmes qui ont changé de nature et d'ampleur.

Et, au fond, la démarche du Logement d'abord, avec ses deux plans successifs¹³, relève d'une certaine continuité, me semble-t-il, mais aussi repose sur une logique un peu différente qui indique une certaine rupture.

Pourquoi une continuité ? Parce que le Logement d'abord prolonge l'idée défendue par la Loi Besson d'apporter des réponses ajustées aux problèmes rencontrés par les personnes mal logées. Ce qui est une bonne chose. Mais cette politique n'est pas déconnectée du reste de la société, des difficultés qu'elle rencontre, de la politique du logement dans son ensemble, de ses enjeux. Or elle s'exerce dans un contexte d'enracinement de la crise du logement et d'élargissement de ses victimes.

Cela sachant que simultanément, depuis 2017, la puissance publique s'attaque aux deux leviers de la protection sociale dans le domaine du logement, que sont les APL et le logement social. C'est un paradoxe considérable qui n'enlève rien à la pertinence de la philosophie du Logement d'abord, mais qui l'empêche de monter en puissance. Et donc, pour le dire simplement, si le Logement d'abord a permis à ce stade de proposer un logement plus digne, à environ 600 000 personnes, la puissance publique a par ailleurs affaibli les deux leviers de la protection que je viens d'évoquer, fragilisent par la même plusieurs millions de ménages, avec le risque qu'une partie d'entre eux bascule dans le mal-logement. Il y a là une contradiction que certains identifient comme résultant d'une politique « ultra-libérale », avec une logique où l'on se donne bonne conscience en apportant quelques réponses aux plus pauvres, tout en livrant l'ensemble de la population pauvre et modeste, aux logiques du marché, avec le risque de voir s'accroître les fragilités et les exclusions par le logement. Il faudrait de mon point de vue renforcer et articuler ces deux dimensions : une politique ajustée qui réponde aux besoins des personnes en grandes difficultés, tout en

réorientant plus socialement la politique globale du logement.

Là où il y a une sorte de rupture, c'est dans la manière d'appréhender les parcours des personnes sans domicile et les réponses à apporter. La réponse à l'augmentation du sans-abrisme au fil de ces 15/20 dernières années, a globalement été de « faire tourner » les personnes sans-abri, de solutions précaires en solutions précaires ou temporaires, avec parfois des épisodes de rue. On appelle cela « le tourniquet ». Une logique qui permet de libérer par cycles, des places pour d'autres personnes sans-abris, en donnant l'impression qu'on apporte une réponse ou que l'on maîtrise le phénomène du sans-abrisme.

Ce processus se double aussi d'une série d'étapes « probatoires » imposé aux personnes avant d'accéder à un logement digne de ce nom. Or, tous ces dispositifs d'urgence ou intermédiaires ne sont pas centrés sur le bien-être et l'insertion des personnes, au fond.

Le principal intérêt du Logement d'abord, a été d'affirmer que le logement n'est pas la récompense, après un parcours en escalier. Mais qu'il constitue au contraire un puissant levier de réinsertion, qui permet aux personnes de se reposer, de trouver un emploi, d'avoir une vie familiale et sociale, etc.

Pour autant, malgré son caractère éminemment vertueux, la démarche ne peut pas suffisamment monter en puissance dans un univers dans lequel, par ailleurs, on choisit d'affaiblir les leviers de la protection sociale et de laisser faire le marché en espérant qu'un jour ou l'autre tout ça s'équilibrera.

Didier Vanoni : Peut-on revenir sur le rapport qu'entretient le pouvoir politique avec la question du logement des défavorisés et aborder la manière dont les ministres du logement qui se sont succédé depuis le début des années 2000, l'ont incarné. Y-at-il eu, selon vous quelque chose qui a marqué chacun des courants politiques au pouvoir durant ces 20 dernières années ?

13 Le premier plan quinquennal pour le Logement d'abord a été lancé par le Président de la République en 2017. Fort des résultats obtenus avec ce premier plan quinquennal (2018-

2022), il a été décidé de poursuivre et de renforcer la stratégie du Logement d'abord avec un deuxième plan pour la période 2023-2027.

On peut commencer par dire que le logement a rarement été placé en haut de la pile des priorités gouvernementales depuis le débat des années 2000. Ce qui est un immense problème. Certaines périodes ont toutefois donné lieu à des démarches plus volontaristes que d'autres et à des résultats intéressants à analyser. Je pense par exemple à l'action de Jean-Louis Borloo¹⁴ qui a donné lieu à deux dynamiques intéressantes. La première, cela a été la création de l'Anru¹⁵ qui a porté la rénovation des quartiers populaires, et ainsi réactivé l'intérêt des politiques publiques sur ce sujet et les territoires en difficultés.

Avec le Plan national de rénovation urbaine, il réactive la question des quartiers populaires et invite les maires concernés à s'y réintéresser différemment. Cela a été une démarche intéressante parce que drainant des moyens financiers publics auxquels ont été accolés des moyens apportés par des acteurs privés ou issus du paritarisme, via Action logement, etc.

Cela restait cependant limité (on le disait dès le début lorsque je siégeais au comité d'évaluation et de suivi de l'Anru qu'avait mis en place Jean-Louis Borloo), notamment parce que les interventions sur l'urbanisme et l'habitat étaient découplées des autres sujets déterminants pour ces quartiers et leurs habitants comme la question scolaire, des transports, de l'insertion par l'emploi... Le PNRU, en remettant l'attention et des moyens financiers sur ces quartiers (ce qui est positif), aurait pu constituer un effet levier puissant pour les autres dimensions fondamentales en réponse aux difficultés de ces territoires et de leurs habitants. J'ai le sentiment que l'on a un peu raté le coche sur cette articulation.

La deuxième avancée que l'on doit à Jean-Louis Borloo se sont des objectifs de long terme qui reposent sur une loi de programmation budgétaire pluriannuelle. Celle-ci permet aux acteurs de savoir « où l'on va », ce qui leur

permet de s'engager dans cette dynamique, parce qu'ils savent où l'Etat mettra des moyens dans la durée, quels seront par exemple les moyens consacrés à la production de logements sociaux, à la rénovation, à l'amélioration des foyers de travailleurs migrants... vraiment, quand on reprend tout l'historique de la loi qui a donné lieu au plan de cohésion sociale et à la loi programmation pluriannuelle budgétaire¹⁶, on constate que l'on avait là un cadre d'action et une vue sur le temps vertueuse, au sens où l'action menée n'était pas soumise aux stop and go, fluctuations des débats parlementaires ou des changements de ministres.

Quant à la succession de ministres, se pose la question des fluctuations des points de vue et des orientations qui sont nuisibles à la conduite d'une politique du logement cohérente qui se construit sur le long terme. Rendez-vous compte que nous en sommes à huit ministres différents, depuis 2017. Du point de vue de la continuité de l'action publique, c'est une vraie difficulté.

On constate aussi qu'un certain nombre de repères et de valeurs tendent à s'effriter. C'est peut-être d'ailleurs autant le sens de l'État que la question des valeurs défendues qui fait clivage. Mais si on reprend plus loin en arrière, oui, bien sûr, qu'il y a une différence entre les différentes politiques.

Le quinquennat de François Hollande, s'il n'a pas été magique, a été au moins bienveillant, vis-à-vis de tous les sujets que nous portons. Et cela s'est vu sur la production de logements sociaux, sur le respect des fondamentaux de la protection sociale, sur l'inconditionnalité de l'hébergement, jusqu'à l'idée d'augmenter de 10% en 5 ans le montant du RSA. Donc, oui, il y a des différences avec ce qui s'est fait depuis 2017 et notamment les importantes coupes budgétaires sur le logement social et les APL. S'il y a eu des politiques différentes durant les périodes dont on vient de parler, les administrations, elles,

¹⁴ Jean-Louis Borloo, est un homme politique français. Avocat d'affaires, il est devenu élu maire de Valenciennes et député européen en 1989 avant de devenir ministre délégué à la Ville en 2002, puis ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale de 2004 à 2007 il a été ensuite ministre de l'Écologie de 2007 à 2010.

¹⁵ L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) est un établissement public créé en 2003 pour financer et mettre en œuvre le Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Ce programme doté d'un budget annuel de

12 milliards d'euros, achevé en 2020, a permis la rénovation de 600 quartiers en zone urbaine sensible (ZUS), dont 215 quartiers prioritaires ayant bénéficié de plus de 70% de l'enveloppe. Ce programme a été suivi d'un second programme qui court jusqu'en 2026.

¹⁶ Le plan de cohésion sociale, (également dénommé « plan Borloo ») désigne le projet porté par Jean-Louis Borloo en 2004 pour l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Ce plan ne s'appuyait sur aucun fond spécifique mais s'ancrait dans la loi de programmation 2005-2009.

assuraient globalement la continuité du rôle de l'État et garantissait le fait législatif, la mise en œuvre des dispositifs, le respect de la chose publique. L'administration a par exemple porté, malgré la difficultés du sujet, la réforme des attributions des logements sociaux dans la durée. La vision de l'intérêt général, a tenu sur de nombreux sujets, malgré les alternances de ministres ou de politiques, par-delà les alternance droite-gauche ou autre positions idéologiques.

Cependant, force est de constater que depuis quelques années, je ne saurais pas le situer précisément dans le temps, on assiste chez une partie de nos dirigeants et de nos responsables d'administrations, à une déconnexion avec les territoires, avec les dispositifs publics élaborés au fil des décennies et avec ce que vit concrètement la population. Et on assiste simultanément à une montée en puissance des discours idéologiques ou à visée communicationnelle. C'est un sujet qui nous préoccupe beaucoup à la Fondation.

Thibault Tellier : Deux remarques par rapport au phénomène générationnel. Les entretiens que nous menons pour cette recherche nous amènent à interroger des personnalités qui sont plutôt septuagénaires, voire octogénaires, et qui effectivement, cumulaient à la fois un sens de l'État et un engagement militant. Deux choses qui tendent à disparaître chez les jeunes générations. Je dirige un master à qui s'appelle « Gouverner les mutations territoriales » à l'IEP de Rennes où les étudiants manifestent un profond désintérêt pour les questions relatives au logement, et notamment pour le logement social. Ma deuxième remarque concerne le personnel politique qui n'a plus comme pouvait l'avoir Jean-Louis Borloo, une expérience de maire qui lui permettait de développer un schéma de réflexion sur le rôle de l'État. C'est quand même l'un des désastres du macronisme que d'avoir mis de côté toute une série de gens qui exerçaient des responsabilités électives au plan local, et qui connaissaient les populations.

Christophe Robert : Oui, tout à fait. Je voudrais juste réagir et compléter votre analyse qui me

paraît importante. Pour cela, je vais vous relater une anecdote. L'autre jour, nous étions une dizaine de responsables associatifs, qui pour certains sont relativement jeunes, à rencontrer la ministre de la Santé et de la solidarité, Catherine Vautrin¹⁷, qui fait plutôt partie de « l'ancienne garde » dans l'actuel gouvernement. Et la plupart l'avait trouvé plutôt bien. Ce n'était pas tant sur le plan idéologique ou des idées formulées mais, comme vous venez de le décrire, parce qu'elle témoignait de par son histoire, sa connaissance des institutions et en tant qu'élue locale à Reims, d'une bonne connaissance des dispositifs, des politiques publiques, du rôle de l'État, etc. Et le fait d'avoir en face de nous, une personnalité avec ce type d'expérience, nous a fait nous rendre compte que depuis deux ou trois ans nous étions avant tout en relation avec des responsables politiques, des ministres, etc., au profil très éloignés de celui de Catherine Vautrin, où le discours idéologique dominait avant tout. C'est par exemple ce que nous avons vécu avec le ministre Guillaume Kasbarian, lors de son court passage au logement, avec qui les échanges ont été difficiles.

Le deuxième élément que je voulais aborder, au sujet des élus locaux, concerne le développement de l'intercommunalité. Les avancées récentes, ces dix dernières années, se situent pour une bonne partie ici, dans la façon dont s'est imposée la bonne échelle territoriale d'intervention (à l'échelle du bassin d'habitat, du bassin d'emploi, de transport...). A une échelle qui permet de développer une meilleure connaissance des phénomènes (par exemple de ségrégation territoriale, d'insuffisance de transport, de manque de diversité par l'habitat...), mais qui permet aussi de déployer des politiques plus adaptées. Donc, il y a peut-être là une « petite lueur d'espoir », celle qui permettrait de réactiver une dynamique plus vertueuse.

On peut aussi souligner l'action de collectivités locales qui sont intervenues de manière plus volontariste ces dernières années sur la question de l'habitat (sans attendre l'Etat), ayant compris que le logement est essentiel pour les habitants de la ville, et s'engagent sur le sujet : en mettant par exemple en œuvre l'encadrement des loyers,

¹⁷ Catherine Vautrin, députée de la Marne et ministre à plusieurs reprises, a été aussi présidente du Grand Reims de 2014 à 2024. Elle a présidé également l'Agence nationale

pour la rénovation urbaine (ANRU) de 2022 à 2024. Elle est depuis décembre 2024, ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles.

en développant la lutte contre l'habitat indigne, en s'attaquant à la prolifération des locations touristiques qui assèchent le marché locatif privé.... Et donc, se dit qu'il y a quelque chose d'intéressant à encourager de ce côté-là.

Le problème de ce mouvement, c'est qu'il dépend du bon vouloir des collectivités, des moyens dont ils disposent ou se dotent. Cela peut être profondément inégalitaire pour les habitants des collectivités qui n'agissent pas ou de celles qui n'ont pas la capacité financière pour agir. Cela peut produire de véritables « zones blanches » en matière de traitement des problèmes de logement, même s'il existe des leviers, nationaux, par exemple pour rénover les centres anciens, le PNRQAD¹⁸, et les programmes Action Cœur de Ville ou Petite ville de demain¹⁹ ... D'où l'importance de maintenir une forte dynamique nationale et d'Etat pour s'assurer que les sujets sont traités sur tout le territoire. Mais pour rester positif, je dirais que par la nécessité d'agir localement, la politique en faveur du logement des défavorisés peut, peut-être, aussi rebondir par ce biais.

Didier Vanoni : Les outils issus de la loi Besson serait donc encore un bon véhicule pour relancer cette politique, selon vous ? D'aucuns pensent qu'il serait temps de proposer une nouvelle loi pour le logement des défavorisés qui intégrerait les nouveaux enjeux de sociétés mais aussi les contraintes environnementales ainsi que les gouvernances locales d'aujourd'hui, qu'en pensez-vous ?

A propos de l'actualité de la loi Besson, je constate simplement, comme je l'ai dit tout à l'heure, qu'il y a encore des endroits où les Plans départementaux restent structurants, que les schémas départementaux pour les gens du voyage restent des leviers d'incitation, que les FSL, avec les limites dont ils témoignent et les

différences de traitement territoriaux depuis la décentralisation, restent des outils utiles aux ménages en difficultés... Donc oui leur utilité est bien réelle.

Concernant la question d'une nouvelle loi, je suis assez partagé. Je pense que la politique du Logement d'abord est vertueuse et doit donc être prolongée et surtout qu'elle doit monter en puissance. Je pense aussi qu'il faut donner des outils aux collectivités pour agir, comme par exemple, l'encadrement des loyers qu'il faut prolonger et élargir à d'autres villes. Notre espoir, c'est que cela se passe pour l'encadrement des loyers comme pour la loi SRU, et qu'il soit à terme intégré aux politiques locales de l'habitat avec même une possibilité que cette disposition puisse évoluer dans ses formes, comme Cécile Duflot²⁰ a fait évoluer le seuil de 20% de logements sociaux à 25%. Nous proposons par exemple que, dans les arrondissements d'une ville comme Paris, ce soit à l'échelle de l'arrondissement que se fasse le décompte des objectifs de construction de logement sociaux.

Cela étant, je pense qu'il y a des nouveaux outils à développer, par exemple, autour de la lutte contre l'habitat indigne pour les collectivités qui ne disposent pas toujours des compétences et des moyens pour intervenir. Nous proposons de créer une agence nationale pour s'occuper de cette question. Un outil permettant aux collectivités qui veulent se coller au problème et qui n'ont pas les moyens de le faire puissent puiser de la compétence, de l'ingénierie, du suivi et des moyens.

En fait, quand une ville se saisit de l'encadrement des loyers ou lutte contre l'habitat indigne, ça marche. Quand une ville a une politique foncière et de diversification de l'habitat, ça marche aussi. Donc, je ne suis pas certain qu'une nouvelle loi soit le sujet central. En revanche, fixer les objectifs nationaux, donner les moyens d'agir, contraindre ceux qui ne font pas est essentiel.

¹⁸ Le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, également connu sous le sigle PNRQAD, est un programme de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine lancé en 2007 ayant pour objectif la réhabilitation de quartiers dégradés dans les centres anciens de 25 villes en France.

¹⁹ Lancé en 2018, le programme national Action Cœur de Ville a pour ambition de redynamiser le centre des villes moyennes tandis que le programme Petite Ville de demain lancé en octobre 2020, soutient les communes de moins de

20 000 habitants ayant un rôle clé pour la dynamique locale afin de les aider à revitaliser leur centre-ville.

²⁰ Cécile Duflot, a été Secrétaire nationale des partis écologistes Les Verts et Europe Écologie Les Verts, ainsi que conseillère municipale de Villeneuve-Saint-Georges et conseillère régionale d'Île-de-France. À la suite de la victoire de François Hollande à l'élection présidentielle de 2012, elle est nommée ministre du Logement et de l'Égalité des territoires.

Didier Vanoni : Du coup, quelles seraient, les réformes qu'il vous semblerait nécessaire d'engager aujourd'hui ? Ne devraient-elles pas prioritairement s'employer à répondre ce que vous évoquiez au début de l'entretien, à savoir le problème de la massification des besoins ?

Christophe Robert : Je crois vraiment, et alors du coup, ça pourrait apparaître idéologique à certains, alors que cela ne l'est pas dans mon esprit, que face à la massification, il faut de la régulation, de l'injonction et de la règle.

De la régulation sur les prix du foncier, sur le montant des charges locatives et sur les loyers (par l'encadrement de ceux-ci), etc. La régulation est un volet essentiel parce qu'autrement, cette massification des problèmes anéantit en partie l'efficacité des autres interventions en direction des plus fragiles. Sans s'atteler à ce problème, ce serait comme tenter de vider à la petite cuillère, un océan d'exclusion par le logement.

Ensuite de l'injonction et de la règle, pour dire ce que nous devons collectivement faire et où doivent se concentrer les efforts budgétaires. Et donc, pour répondre à la massification des problèmes, en plus des outils de la régulation, il faut mobiliser ceux de la construction (pour le moyen et le long terme) et de la rénovation. Et bien sûr accroître massivement les efforts sur la dimension écologique de la ville et du logement. Dans un contexte difficile, sur le plan financier, cette injonction doit s'accompagner d'un ciblage sur les plus fragiles, et quand je dis les plus fragiles, cela concerne les plus pauvres mais cela va jusqu'aux classes moyennes inférieures, même si les réponses à apporter ne sont pas nécessairement de même ampleur ni de même nature.

Et puis il y a les réponses indispensables à apporter aux urgences sociales qui ne peuvent pas attendre tant elles sont vitales : loger les personnes sans domicile, prévenir les expulsions, lutte contre l'habitat indigne...

* * *