

## Entretien avec **Francine Benguigui** (7 juin 2024) chargée de mission au PUCA/ Plan Urbain Construction Architecture

À la suite d'une formation en philosophie, Francine Benguigui intègre un cursus en droit et économie du logement pour intégrer la Direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'Équipement. Elle assume progressivement des responsabilités au sein du Plan Construction Architecture (le PCA, qui deviendra plus tard le PUCA/ Plan Urbain Construction Architecture) et de son programme Socio-économie de l'habitat. Ce programme sera chargé d'évaluer la loi Besson et les dispositifs qui en découlent. Elle dirigera avec René Ballain, différents travaux d'évaluation des dispositifs issus de la loi Besson.

*Propos recueillis par Didier Vanoni (Sociologue et économiste, Directeur de FORS-Recherche sociale), Thibault Tellier (Historien, Professeur des universités. Sciences Po Rennes. Chaire Territoires et mutations de l'action publique) et René Ballain (chercheur en sciences politiques, Sciences Po Grenoble, PACTE).*

**Didier Vanoni : Vous avez piloté la première évaluation de la loi Besson dès 1992/1993, dans quel contexte cela s'est-il réalisé et pourquoi est-ce le PUCA qui en a eu la charge ?**

**Francine Benguigui :** Je trouvais intéressante l'idée de lancer un programme de recherche autour de la loi Besson et ses origines. Et quand je me suis posé la question, j'ai pu comprendre deux choses. D'abord, que le lien entre politique et recherche n'est pas du tout absent dans les préoccupations de la période. Ensuite, pourquoi ce programme a pris place au sein du PCA, puis du PUCA.

La culture du ministère de l'Équipement est une culture essentiellement technique. La plupart des chefs de services et des directeurs sont des ingénieurs des ponts. Et la direction qui portait la politique du logement à la fin des années 80,

quand la loi a été votée, c'était la direction de la construction.

Bien que le droit au logement ait été proclamé en 1982 par la loi Quilliot<sup>1</sup>, la question sociale du logement n'était pas du tout abordée à la Direction de la Construction. En 1984, la Direction a créé un bureau des actions sociales, qui portait sur le logement des populations spécifiques : personnes âgées, handicapées, étudiants. Il y avait une entrée sur les démunis qui était réduite à la solvabilisation par le biais des fonds d'aide qui existait déjà : les FARG<sup>2</sup> et les FAIL<sup>3</sup>. Hélène Sainte-Marie<sup>4</sup> y fait d'ailleurs allusion en disant qu'on avait quelques circulaires et que la loi Besson a permis de passer des circulaires à une loi.

Le plan construction à cette époque, vous connaissez sa mission, mais je peux la rappeler : développer des recherches et soutenir l'innovation, mais essentiellement technique et

<sup>1</sup> Entrée en vigueur le 22 juin 1982, la loi Quillot visait principalement à réglementer les rapports locatifs. Elle s'ouvre sur une déclaration importante : « Art. 1er – Le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales. »

<sup>2</sup> Fonds d'Aide de Relogement et de Garantie.

<sup>3</sup> Fonds d'Aides aux Impayés de Loyer

<sup>4</sup> Hélène Sainte-Marie est une haute fonctionnaire, spécialisée sur les questions du logement. Elle est cheffe de bureau des affaires sociales à la Direction de la construction entre 1987 et 1996. Durant cette période, elle participe à l'écriture de la loi Besson. De 1996 à 2007, elle travaille au ministère de la Santé puis revient au Logement en 2007, date à partir de laquelle elle contribue à la mise en œuvre du droit au logement opposable ainsi qu'à la réforme des attributions des logements sociaux.

architecturale, avec un volet très développé sur les expérimentations, qu'on appelait les REX, réalisation expérimentale.

Alors, pour remettre dans le contexte ce qui s'est passé au plan construction avec l'évolution de la politique, il y a, en 1986-87, un premier tournant. C'est 10 ans après la réforme du financement du logement. L'État, garant de la solidarité nationale, affiche alors le logement comme un facteur d'insertion des personnes dans la ville et la vie sociale. En effet, l'État commence à être alerté par la gravité de la situation d'une partie croissante de la population au vu des transformations du rapport à l'emploi, de la montée de la précarité et du chômage. A ce moment-là, paraissent des chiffres : 400 000 sans logis, 2 millions de mal logés, sans compter la montée des problèmes dans les quartiers sensibles.

Donc, Alain Maugard, directeur de la construction, souhaitait développer des connaissances sur le fonctionnement de la politique du logement et sur les évolutions socio-économiques qui ont accompagné sa mise en œuvre. C'est un premier tournant. Il embauche Anne-Marie Fribourg au Plan construction pour préparer la mise en place du futur programme socio-économie de l'habitat. C'est elle qui me l'a expliqué. Elle m'a aussi dit qu'en parallèle, le ministère de la Recherche demandait de donner de la cohérence au programme « Conception et usage de l'habitat » parce que tous les programmes du plan construction étaient techniques ou architecturaux et il était souhaité que soit développés aussi des liens avec les sciences de l'homme et de la société. Donc, il y a un petit peu une prise de conscience.

Par ailleurs, en 1986 paraît le rapport Bruston<sup>5</sup> qui déplore l'absence de données sur le volet social de la politique du logement en notant que la plupart des travaux sont localisés à la CNAF.

Donc, le ministère engage des actions très fortes dans la période 1987-88 pour mobiliser des chercheurs avec un colloque sur les transformations des structures familiales et un

séminaire sur les stratégies résidentielles avec une réflexion sur le lien entre les deux.

En 1988-89, avec le RMI et la loi Besson, l'État est alors incité à avoir des connaissances de la situation pour nourrir des propositions politiques. La direction de la construction, sous l'impulsion de Georges Mercadal, Président du plan construction et architecture, commande un diagnostic, le rapport Chevallier, qui préconisera de structurer le milieu de la recherche et de diffuser les résultats aux professionnels et aux chercheurs.

[...]

C'est ainsi que sous cette impulsion, s'est structuré un groupe de chercheurs français et étrangers (notamment européens).

[...]

Cela s'est concrétisé par un grand colloque à la Villette, avec 800 chercheurs venant de 55 pays. L'idée était de donner un coup d'envoi à la mobilisation des chercheurs et à structurer ce champ, pour la Direction de la construction et son organisme de recherche. Donc, il y a des premières recherches qui sont engagées sur cinq thèmes : évaluation des politiques publiques, demande des ménages, patrimoine, économie, financement du logement, et bien sûr, marché immobilier.

[...]

Et là, il y a eu la création du réseau socio-économie de l'habitat en 1991, à la suite du rapport Chevallier. Ce réseau était soutenu par le CNRS et financé par le plan de construction PCA-PUCA. Les premiers séminaires portent sur la ségrégation sociale et spatiale et ils travaillent sur le fonctionnement des marchés locaux sur 6 sites avec un co-financement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

[...]

---

<sup>5</sup> « Les sciences sociales et le plan construction », BRUSTON, A. ; MARIE, M. ; REGAZZOLA, T. (1986). André Bruston a été responsable de la Mission de la recherche urbaine et des sciences sociales au ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. En 1982, il est adjoint puis responsable des Sciences sociales au ministère de la Recherche et de la Technologie et en 1987, Secrétaire permanent du Plan

urbain et Sous-directeur des politiques nationales d'aménagement au ministère de l'Équipement, dont gestion du Fonds Social Urbain, décentralisation, Littoral et montagne, Villes nouvelles, études urbaines. Il restera jusqu'en 1998 au Plan Urbain puis sera conseiller scientifique du ministère de la Ville.

Au départ, ce sont Henri Coing<sup>6</sup> et Catherine Bonvalet<sup>7</sup> qui ont été les premiers directeurs du réseau. (Jean-Claude Driant en était le chargé de mission ou le secrétaire général). C'est grâce au réseau socio-économie de l'habitat que le programme de recherche sur loi Besson a pu être largement diffusé.

**Thibault Tellier : Justement, dans ce programme, les universités sont-elles partenaires ?**

**Francine Benguigui :** Le plan de construction, à cette époque, dispose de financements de l'administration pour lancer ses programmes de recherche. Institutionnellement, les universités n'étaient pas partenaires. Mais le ministère de la Recherche était toujours représenté dans le comité des directeurs, mais pas les universités. Mais par le biais du réseau socio-économie de l'habitat, le milieu universitaire était très présent. Nous financions ce réseau, et donc c'était un lieu pour diffuser, débattre, réunir et un lieu ressource également, pour connaître les chercheurs, etc.

Quand j'ai été embauchée, on est venu me dire « on ouvre un nouveau programme Socio-économie de l'habitat et il n'y a aucune donnée dans ce domaine ». Louis Besson aurait déploré l'absence d'analyse sur le fonctionnement du marché du logement et sur les structures familiales. On observait en effet à l'époque des transformations de la famille, avec notamment une augmentation des familles monoparentales, que l'on appelait les « mères célibataires ». Il a donc appuyé énormément ce réseau.

**René Ballain : C'était par là qu'était appréhendée la dimension sociale de l'habitat.**

---

<sup>6</sup> Henri Coing, Docteur ès-lettres, sociologue a été Professeur e à l'Université Paris-Val-de-Marne. Il est l'auteur dans les années 1960 d'une enquête, devenue un classique en sociologie et en études urbaines, sur la rénovation urbaine d'un quartier populaire parisien : « Rénovation urbaine et changement social : L'îlot n 4 Paris, 13<sup>e</sup>, Les éditions ouvrières, 1966

<sup>7</sup> Catherine Bonvalet est directrice de recherche à l'Institut national d'études démographiques (INED) à Paris.

<sup>8</sup> Gilbert Santel, ingénieur général des Ponts et Chaussées a occupé entre 1988 et 1990 plusieurs fonctions au sein de

**Francine Benguigui :** C'est Gilbert Santel<sup>8</sup> qui nous a fait passer de la culture technique à une autre culture, et qui était très motivé pour développer l'axe politique sociale du logement.

Il y a eu une grande action au ministère à ce niveau-là. Cela venait de Louis Besson qui demandait qu'on accompagne la mise en œuvre de sa loi, par un corpus de recherches. Et en parallèle, ce qui n'est quand même pas fréquent. On avait donc un ministère technique qui essayait de développer un volet social de la politique du logement et en même temps de se doter d'un ensemble de connaissances.

**Thibault Tellier : Ne s'agissait-il pas, en quelque sorte, d'un retour aux sources ? Jusqu'aux années 1970, la dimension sociale était en effet bien présente, notamment avec l'existence d'un bureau d'études sociologiques au sein de la Direction de la Construction. Cette orientation semble s'être atténuée au fil des années 1970, et l'on pourrait percevoir ici une forme de renouveau.**

**Francine Benguigui :** En effet. Concernant la réhabilitation, je me souviens particulièrement de l'importance accordée à la participation des habitants au sein du bureau d'études sociologiques ; cet aspect m'avait profondément marquée. Une évaluation de grande ampleur, dirigée par Pierre Calame<sup>9</sup>, a été menée autour de la réhabilitation. Tous les services concernés se sont concertés et ont collaboré pendant près d'un an et demi, voire deux ans.

Durant toute cette période, nous avons maintenu une collaboration étroite avec le bureau des actions sociales de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC). Le domaine social regroupait alors des

cabinets ministériels. Il a été ensuite Directeur de la construction au ministère de l'Équipement en 1990-1991, puis a dirigé le cabinet de Louis Besson, puis de Michel Delebarre au ministère de la Ville et de l'Aménagement du territoire, puis au ministère de la Fonction publique et des Réformes administratives. À la retraite, Gilbert Santel est devenu président d'Emmaüs Habitat et administrateur de la Fondation Abbé-Pierre.

<sup>9</sup> Pierre Calame, polytechnicien, ingénieur des Ponts et Chaussées, a travaillé vingt ans au ministère de l'Équipement où il a occupé diverses responsabilités de gestion territoriale et d'administration centrale.

personnes atypiques et fortement engagées. Le premier programme a d'ailleurs été lancé conjointement avec la DGUHC, permettant à ces services d'effectuer des évaluations des plans en notre compagnie. Leur travail était avant tout administratif, orienté vers le suivi de la politique.

En consultant les comités de pilotage et les jurys, vous pourrez constater, dans les ouvrages *Loger les défavorisés* et *Mettre en œuvre le droit au logement*, combien le bureau des actions sociales et d'autres services de la DGUHC étaient impliqués dans ce programme. À une certaine époque, on comptait quatre ou cinq membres issus du bureau des actions sociales, dont Marie-Hélène Borie, suivie par Annick Leborgne, puis Annie Badouard. Par la suite, André Gouillou a pris part au travail de fond à mes côtés, et Christiane Chanliou est également intervenue.

**René Ballain : Ce qui est important, au-delà des personnes, c'est l'association très forte entre le PUCA et les services du ministère.**

**Francine Benguigui :** Oui, c'est une expérience unique.

**Didier Vanoni : Une fois que tous ces travaux ont eu lieu, est-ce qu'il y avait des remontées vers Louis Besson ou son cabinet ? Ces travaux, ont-ils pu être recyclés ou réappropriés par le politique ?**

**Francine Benguigui :** En fait, Patrick Doutreligne<sup>10</sup>, quand il a été au cabinet, a joué un rôle majeur. Il est venu à toutes les réunions du comité de pilotage de l'évaluation de la loi Besson, qu'il a commandé pour qu'elle soit faite en deux mois. Et donc nous avons fait un commando.

**René Ballain : Je me souviens de la pression...**

**Francine Benguigui :** C'était un commando pour rédiger l'appel d'offre, la diffuser aux équipes, faire le jury et qu'ils fassent un recyclage intelligent de leurs expériences parce qu'il ne s'agissait pas d'aller faire des enquêtes.

Louis Besson a toujours été là aussi. C'est quand même incroyable. Dans les publications, il a toujours livré son analyse de la situation. Il a fait l'ouverture du colloque qui s'est tenu en 2002 sur le toit de l'Arche, et qui a donné lieu à la synthèse finale des deux programmes de recherche, *Mettre en œuvre le droit au logement*.

Il y a eu aussi *Les nouveaux modes d'accès et d'occupation du logement Nouveaux statuts d'occupation, nouveaux modes de propriété, nouveaux acteurs*, en 1996, dans lequel il y avait un volet qui consistait à partir des enseignements du premier programme de recherche, d'essayer, de questionner la mise en place d'une nouvelle filière pour les personnes défavorisées, avec de modes d'occupation différents et des statuts, des produits immobiliers et des opérateurs nouveaux.

En s'appuyant sur des exemples étrangers, on se disait qu'il y avait peut-être des formes intéressantes de logements pour les défavorisés à promouvoir. On avait vu des choses sur le système des coopératives mais aussi sur le démembrement de la propriété qui pouvaient faciliter l'accès à la propriété ; on avait vu aussi des produits immobiliers temporaires...

**René Ballain : Je trouve que ce qui est important c'est que l'enchaînement des programmes que vous avez pilotés, à chaque fois ont donné lieu à un colloque qui élargissait le propos.**

**Francine Benguigui :** Moi, j'ai une passion pour le métier de passeur. Je voulais absolument transmettre pour l'action, les résultats des connaissances.

Si vous reprenez les arrêtés ministériels de la création du plan construction du PCA puis du PUCA, le but était de développer des programmes de recherche, techniques et architecturaux au départ, puis cela a été de soutenir l'innovation technique et de valoriser la recherche. On avait d'ailleurs des moyens financiers pour ce travail de valorisation et de diffusion des résultats aux acteurs et aux décideurs, ce que Pierre Calame a appelé brillamment « de la connaissance utile à l'action ».

---

<sup>10</sup> Voir l'entretien réalisé avec Patrick Doutreligne dans le cadre de cette recherche.

**Didier Vanoni : Au-delà des programmes que vous avez animés, avez-vous retrouvé des traces visibles de ces travaux dans d'autres instances ou dans d'autres milieux ?**

**Francine Benguigui :** Non. Ce que j'ai constaté en partant, c'est que l'État abandonnait la question du logement. Dans la politique menée mais aussi au niveau de ses services, puisque je n'ai pas été remplacée, comme d'autres au PUCA. Cela va complètement dans le sens du propos d'Alain Lipietz<sup>11</sup>, qui disait qu'il avait vu 20 ou 30 ans auparavant, en Amérique du Sud, le social pris en charge par les églises et par le secteur caritatif. Quand j'ai vu que c'était la Fondation Abbé Pierre qui prenait en charge les questions du mal-logement à la place du ministère ...

Alors il se trouve qu'il y a Didier Vanoni, René Ballain et Jean-Claude Driant qui ont quand même infusé dans tous ces programmes, donc il n'y a pas de perte, mais ils n'ont pas les moyens de mener une politique donc ils sont cantonnés à une position d'alerte et de résistance. Vous résistez, vous visibilisez le mal-logement et vous vous mettez en colère quand ça ne va pas...

**René Ballain : Les initiatives que vous mentionnez, c'était à l'intérieur de l'appareil d'État, côté administration, mais côté recherche ça existe encore, c'est externalisé?**

**Francine Benguigui :** Ah non, mais là il n'y a plus rien. J'ai été très déçue de ne pas être remplacée sur ce sujet.

**Didier Vanoni : Quel regard portez-vous sur la politique envers le logement aujourd'hui?**

**Francine Benguigui :** C'est compliqué. Je dirais qu'un acquis de la loi Besson, c'est l'affichage fort du droit au logement dans une politique et une ambition affirmée du devoir de solidarité de l'ensemble de la nation pour le garantir. Ce n'est pas rien. C'est une exigence de haut niveau. Il me semble que cette ambition forte du devoir de solidarité a permis par les politiques locales, de visibiliser des publics en difficulté dont personne ne voulait. Ça ne veut pas dire que l'on a réussi à leur donner des solutions mais on a mis la

question à l'ordre du jour dans les politiques locales de l'habitat. Je pense que c'est un acquis, mais je ne sais pas si, dans les 15 dernières années, cette politique est complètement tombée ou si cette politique a continué.

La deuxième chose, c'était peut-être qu'il y avait la constitution d'un nouveau cadre d'intervention avec un grand acquis qui était le Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Puis il y a eu la constitution d'un « milieu », composé de collectivités publiques et d'opérateurs dont il faut parler...

**René Ballain :** Je pense qu'on ne mesure pas assez l'effet des politiques sur la constitution du système d'acteurs. Si on reprend historiquement la loi 1977 avec tout le volet de l'amélioration de l'habitat, ça a permis le développement des Pact par exemple et toutes ces structures qui existaient avant, mais sous une forme beaucoup plus limitée et ponctuelle. Je pense qu'autour de la loi Besson, il y a quand même tout un milieu d'opérateurs. D'ailleurs, les fédérations de structures qui sont créées dans ce mouvement, comme la Fapil, par exemple, ou les Cllaj qui se sont détachés des foyers de jeunes travailleurs sur cette question de l'accès au logement, avec une fonction d'accueil, d'orientation d'initiative.

[...] Cela a aussi conduit à l'inflexion de certaines structures, comme l'Unaf, qui fédérait les foyers de travailleurs migrants dans une acception pure et dure et qui est devenue une structure qui promeut aujourd'hui le logement accompagné. Ça a été la même chose avec la MOI, qui associe la Fapil, Soliha l'UNAFO et l'UNHAJ...

**Francine Benguigui :** C'était effectivement une époque avec des personnels, venant de la gauche, très atypiques et qui ont développé des actions, des connaissances et œuvré à ce que l'on puisse aider l'action par la connaissance. Cela m'a vraiment frappé.

Je voulais aussi rappeler un grand acquis : l'inscription dans la durée de cette loi. Il y a eu le volet de la loi exclusion, la décision du conseil constitutionnel ou même le droit opposable pour aller vite. C'est une politique qui a vraiment été portée avec des convictions, qu'ils s'agissent des

---

<sup>11</sup> Alain Lipietz, est un économiste français, membre du parti écologiste Europe Écologie Les Verts (EELV).

acteurs ou des chercheurs. S'ils n'en avaient pas, ils ne pouvaient pas prospérer puisqu'il y avait un milieu tellement accueillant à l'égard de ces problématiques.

Dans mes archives, j'ai retrouvé une lettre du 26 décembre 2003, de Louis Besson à [Olivier] Piron<sup>12</sup> :

« Cher ami,  
Vous avez bien voulu me rendre destinataire de l'ouvrage réalisé sous la

double direction de Francine Benguigui et René Ballain et je vous en remercie très vivement.

Il s'agit d'un travail extrêmement précieux dont je ne doute pas qu'il aidera à nourrir les propositions de toutes celles et de tous ceux qui vivent la cause du droit au logement comme un véritable engagement. »

---

<sup>12</sup> Olivier Piron, ancien secrétaire général du Plan Urbanisme Construction Architecture, s'est occupé toute sa carrière, au

niveau national comme local, de questions touchant à la ville et à l'aménagement.