

Entretien avec Hélène Sainte-Marie (15/02/2024), directrice de projet pour l'élaboration du projet de loi visant à la mise en œuvre du droit au logement

Hélène Sainte-Marie est diplômée de l'IEP de Paris et titulaire d'un DEA en Droit des affaires de l'Université Paris Panthéon-Sorbonne. 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.

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

Quel était votre poste au sein du Ministère et quels étaient les sujets sur lesquels vous travailliez au moment de l'émergence de la loi du 31 mai 1990 ?

Hélène Sainte-Marie

Je suis arrivée en 1987 en tant que cheffe de bureau des affaires sociales à la Direction de la construction. Au moment d'écrire la loi, j'ai eu toute latitude pour travailler sur ce projet de loi et pour commencer à le mettre en œuvre avec des méthodes qui étaient nouvelles à l'époque. Je travaillais en effet, directement et constamment avec le cabinet du Ministre. Cela s'est passé en vérité comme ça, en raison d'une concordance entre une administration porteuse de projet, extrêmement motivée, qui a de la matière à proposer et qui a envie, et un politique fixant un cap clair.

La loi Besson c'était une loi tout à fait particulière. Elle était qualifiée de "loi comportementale", parce qu'elle portait sur des méthodes de travail et des documents de planification. Pour certains, elle n'était

pas si novatrice que ça, parce que des plans comme les PDALPD¹, il en existait déjà dans d'autres secteurs. Pour d'autres, elle l'était, parce que la contractualisation dans le secteur n'était pas tellement développée.

La première véritable originalité de cette loi se situait au niveau juridique. Assortie de peu de sanctions qui n'étaient pas extrêmement dissuasives, cette loi se voulait surtout incitative. Nous avons ainsi mis en œuvre, sans véritablement la nommer, la fonction de d'« Etat animateur ». C'était en effet, par essence, le type de loi qui nécessite une animation par l'administration centrale et par les services déconcentrés.

Sa deuxième originalité, et qui a pu être source de difficultés pour sa mise en œuvre, c'était l'approche populationnelle, plutôt que territoriale.

Didier Vanoni

Pouvez-vous préciser le sens que vous donnez à la notion de « loi comportementale » et à celle de « loi populationnelle » ?

¹ Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Hélène Sainte-Marie

Cette loi est comportementale car elle correspond à du « droit mou », avec peu de sanctions. Elle est populationnelle au sens où elle s'intéresse à des groupes d'individus définis par leurs caractéristiques socio-économiques. Cette approche était absolument différente de ce qui se faisait jusque-là. Tout au long de ma carrière au ministère du Logement, c'est cette approche-là que j'ai continué à développer, et pour laquelle j'ai œuvré.

Thibault Tellier

Vous dites que ce n'était pas une loi très coercitive, (contrairement à la loi SRU, par exemple). Est-ce que c'était un principe de base ?

Hélène Sainte-Marie

Non, ce n'était pas un principe posé en tant que tel. Ce n'était pas une volonté de ménager les acteurs locaux mais plutôt une incapacité à faire autrement. Nous en avons alors bien conscience, notamment pour ce qui concernait les attributions de logements sociaux.

Sur les attributions, il y aurait eu peut-être moyen de trouver vis-à-vis des bailleurs sociaux des leviers un peu plus coercitifs, mais avec cette loi qui était plus une loi d'organisation des actions, ce n'était pas facile.

Didier Vanoni

Dans quelle mesure le contexte politique du tournant des années 1990, a-t-il joué un rôle ?

Hélène Sainte-Marie

Le contexte politique, je ne sais pas, mais le contexte de l'organisation du territoire et de la décentralisation, a permis de mettre en avant le rôle et la place que devait prendre le Département, en lien avec ses compétences sociales. Il y avait à ce titre une fonction extrêmement importante que nous avons inventée à ce moment-là : l'accompagnement social lié au logement, à distinguer du travail social en général ou de la gestion sociale des logements par les bailleurs. Les nécessités de la coordination ont fait que c'était un des dossiers sur lequel le Département, nous paraissait être l'interlocuteur le plus pertinent.

Cela était notamment le cas pour le « fonds de solidarité pour le logement » (FSL), qui finance des cautionnements, des garanties, des aides en cas de dette, et ce fameux accompagnement social lié au logement.

Aux côtés du Département, l'Etat n'était plus seulement dans des fonctions régaliennes, contraignantes et de contrôle mais dans l'animation, la coordination et l'impulsion. C'est la conception que je me fais du rôle de l'Etat moderne, en dehors des fonctions régaliennes classiques qu'il exerce (justice, police, armée).

René Ballain

Quel a été le poids du modèle RMI dans les choix qui ont été faits pour la loi Besson ?

Hélène Sainte-Marie

Il y a eu une cohérence au niveau du choix de l'échelon départemental mais il n'y a pas eu selon moi de transposition d'un modèle. D'ailleurs, quand je suis arrivée, il était déjà acté qu'il y aurait pour les plans départementaux, ce pilotage Etat-Département parce qu'on ne se voyait pas faire des plans départementaux tout seuls, et qu'il fallait que le FSL soit cofinancé.

Thibault Tellier

Lorsque vous étiez au ministère, est-ce qu'il y avait une tension entre les "cultures professionnelles", entre ce qui relevait de l'Equipement et ce qui relevait des Affaires sociales ?

Hélène Sainte-Marie

Avec cette loi, nous avons cherché à développer un nouveau volet de la politique du logement, qui se voulait être la « politique très sociale du logement », avec une approche fondée sur les populations. Compte tenu du volet création de l'offre et de l'existence de services déconcentrés dotés de moyens, cela tombait relativement sous le sens que cette politique relève du l'Equipement. Il y avait par ailleurs des correspondants à l'insertion par le logement dans les DDASS². Et on s'appuyait sur les Départements, qui avaient des fonctions sociales. Mais il n'a jamais été question que ce soit le ministère

² Directions départementales des affaires sanitaires et sociales.

des Affaires sociales qui développe cette politique. Et à l'époque, cela n'avait pas généré de débat.

En revanche, le déséquilibre aujourd'hui, et ça pénalise beaucoup la réforme des attributions pour cette raison, vient de ce que l'on a dépossédé, il y a quelques années, les DDE³ de plusieurs de leurs prérogatives et de leurs moyens. Ce sont les DDASS, qui deviennent en 2010 les DDCS (direction départementale de la cohésion sociale), qui se sont vu confier la plupart des volets de la politique sociale du logement.

Didier Vanoni

Qu'en est-il de l'Île-de-France, est-ce pareil qu'ailleurs ?

Hélène Sainte-Marie

C'est une exception, au sens où le niveau régional est beaucoup plus puissant en Île-de-France. Dans les autres régions, ce sont plutôt des pourvoyeuses de personnel et d'études, avec un peu de coordination. Tandis qu'au niveau régional en Île-de-France, la DRIHL⁴ est vraiment actrice.

Didier Vanoni

Quel est votre regard sur l'implication des communes et des intercommunalités ?

Hélène Sainte-Marie

La faiblesse intrinsèque initiale de la loi, c'était l'insuffisance de l'intégration des intercommunalités et des communes dans les dispositifs. Bien entendu, on prévoyait de les associer à terme, afin qu'elles soient à la tête des instances locales du plan. Mais la réalité c'est qu'on ne savait pas comment les intégrer. D'ailleurs, cela a perduré puisque les lois Alur et Elan n'ont pas réussi à le faire non plus.

Didier Vanoni

Qu'en était-il de l'implication de la CNAF, des CAF et du mouvement HLM ?

Hélène Sainte-Marie

La CNAF n'était pas du tout impliquée. Et les CAF, d'ailleurs, se sont progressivement désengagées.

Nous travaillions beaucoup avec l'USH, qui a toujours été impliquée dans toutes les lois sur le sujet. Sur le plan technique, j'ai très bien travaillé avec leurs services, même si nous n'étions en revanche pas toujours d'accord politiquement.

René Ballain

Selon vous, d'où vient cette idée d'avoir une approche globale à travers la notion de défavorisés, qui apparaît en rupture avec l'approche sectorielle et par public, qui existe depuis les années 1970 ?

Hélène Sainte-Marie

À l'époque, il y a eu, je pense, une prise de conscience. Quand je suis arrivée au bureau des actions sociales en 1987, les services étaient encore cloisonnés : il y avait un secteur pour les personnes âgées, un secteur pour les jeunes, etc. Et effectivement, il a été fait l'analyse qu'il y avait finalement des obstacles communs à l'accès ou au maintien dans le logement pour plusieurs sous-catégories de populations.

Pour l'accès, on faisait le constat qu'il y avait des ménages qui rencontraient des difficultés économiques et sociales, faisant obstacle à l'obtention d'un logement. Il fallait donc traiter ces cas de manière globale. Il y avait également la volonté de travailler sur la prévention des expulsions locatives, ce qu'on ne faisait pas et qu'on ne fait d'ailleurs quasiment pas encore maintenant. À l'époque, contrairement à la situation actuelle, les difficultés sociales apparaissaient au moins aussi importantes que les difficultés économiques. Tout n'était pas encore totalement dominé par les phénomènes de pauvreté, mais il y avait des gens qui n'accédaient pas à leur droit (RMI...) ou bien qui avaient des problèmes comportementaux. Le point commun de ces populations, c'est qu'elles rencontraient, comme le dit l'article 1 de la loi, des « difficultés particulières » sur le plan de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence.

³ En 2010, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, les DDE deviennent les DDT.

⁴ Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement

Didier Vanoni

Pouvez-vous revenir sur la situation du logement de l'époque ? Parlait-on déjà de pénurie de logements ?

Hélène Sainte-Marie

Nous parlions de « pénurie de logements adaptés ». A l'époque, ce sujet gênait pas mal l'USH. Et c'est un sujet sur lequel j'ai continué à me battre avec eux jusqu'à la fin de ma carrière. Il s'agissait s'inciter les organismes d'HLM à faire de l'acquisition-amélioration de logements privés, à l'unité et pas seulement regroupés dans des immeubles. Ils peuvent le faire en réalité, mais ça ne leur plaît pas trop, parce que cela fait des charges de gestion. Or, cela paraît important si vous voulez favoriser la mixité sociale et l'intégration des personnes défavorisées dans la ville. Pour les élus locaux, cette dissémination au nom de la mixité sociale, était difficilement concevable car elle pouvait conduire à mettre les défavorisés, là où ils vont déranger. Certes, ils pouvaient comprendre qu'on ne veuille pas continuer à concentrer des personnes à très faibles ressources dans les QPV. En revanche, il leur apparaissait difficile de reloger des personnes défavorisées dans les autres quartiers.

René Ballain

Il faut également noter que la loi de finances qui a précédé la loi de 1990 est celle qui a ouvert le financement du PLAI⁵ à un certain nombre d'autres structures que les organismes HLM. Je me réfère là, par exemple, à la Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL), qui a beaucoup développé ce type d'actions, qui ont promu l'intermédiation locative (IML). Cependant, ces structures, qui n'avaient pas les mêmes lourdeurs de gestion que les HLM, se sont emparées de cette dimension de façon limitée...

Hélène Sainte-Marie

Je pense que c'étaient des actions absolument vitales, mais que l'un n'empêchait pas l'autre. On avait créé la possibilité de donner le PLAI à ces structures-là qui développaient des « MOUS »⁶ et qui accompagnaient les personnes jusqu'à l'accès au logement. Et en

⁵ Prêt Locatif Aidé d'Intégration

⁶ Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

même temps, je voulais que les organismes HLM fassent la même chose. À l'époque, ces associations, étaient surtout des partenaires opérationnels, qui faisaient principalement partie de mouvements (fédération des PACT⁷, FAPIL...).

Thibault Tellier

Est-ce qu'au moment de la loi Besson, vous avez travaillé avec les services de la politique de la ville ?

Hélène Sainte-Marie

Non, à l'époque il n'y a pas eu de lien fait avec les services de la politique de la ville. Ce n'est pas une question qui les a interpellés. Et même après, on a toujours eu l'impression que le volet social n'était pas privilégié par rapport au volet de l'amélioration du bâti. Dans les lois les plus récentes, il y a eu plus de liens, notamment avec l'apparition de la catégorie « personnes à reloger à la suite d'une opération ANRU ».

Didier Vanoni

La loi d'orientation de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, apparaît comme un prolongement de la loi Besson, avec le rajout de plusieurs mesures, concernant notamment, les gens du voyage...

Hélène Sainte-Marie

Oui, tout à fait. Progressivement, avec les différentes lois, on a développé de nouveaux champs d'action (l'habitat indigne...) et inclus de nouvelles catégories de publics (gens du voyage, femmes victimes de violence, sortants de prostitution, victimes de traite humaine...). Cela a eu pour effet d'élargir la liste des publics prioritaires. Il y a aussi eu, en 2014, la fusion des PDALPD avec les Plans Départementaux d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion. À l'origine, le public était relativement ciblé. Et on avait inventé la notion de « Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale » (MOUS) à l'époque pour gérer ces cas-là. Avec l'habitat adapté, c'était un volet très important, parce qu'on visait quand même des populations qui avaient besoin d'accompagnement. A l'époque, on n'avait pas réellement de mal-logés qui étaient juste pauvres.

⁷ Programme d'Action contre les Taudis

Didier Vanoni

Vous êtes partie du ministère du Logement en 1996 et vous êtes revenue en 2007, au moment de l'adoption du DALO. Quel était alors le nouveau contexte ?

Hélène Sainte-Marie

Il s'agissait effectivement d'un changement majeur quand je suis revenue. J'ai commencé par être mobilisée sur le volet de l'organisation administrative, avec la mise en place des commissions de médiation. Ensuite, j'ai contribué à l'animation de la mise en place de cette loi avec notamment l'écriture d'un document sur les bonnes pratiques et d'un corpus de compréhension des liaisons entre les plans départementaux, le DALO et la gestion du contingent préfectoral. Et après, j'ai développé tout le chantier de la réforme des attributions, sans lequel je n'arrivais pas à avancer.

Le DALO a engendré un véritable bouleversement. Quand je suis revenue pour mettre en œuvre cette loi, il y avait beaucoup plus de ménages concernés par la loi Besson. Il me semblait alors qu'il était tout à fait pertinent de créer une sanction au droit au logement, qui existait déjà, mais de manière très peu coercitive. Avec le dispositif DALO, on se dirigeait vers du droit beaucoup plus dur. Je n'étais pas sûre à l'époque que ça marcherait et d'ailleurs, ça n'a pas vraiment marché. Mais je me disais que si on arrivait à sélectionner des ménages qui sont dans la pire situation parmi cette cible globale (qui était devenue assez considérable), et à ce que l'État contraigne, à les reloger prioritairement sur son contingent, peut-être qu'on pourrait faire quelque chose.

Je me suis heurtée à des résistances majeures lors de ce processus de mise en œuvre. Les acteurs susceptibles d'offrir ou d'organiser l'offre ne percevaient pas la plus-value du DALO et estimaient que les plans départementaux permettaient déjà d'agir pour le logement des défavorisés. Ils m'expliquaient qu'ils détectaient déjà bien les publics lors du diagnostic et qu'ils parvenaient à les reloger par le biais des outils du plan.

Par la suite, il y a eu, dans beaucoup de territoires, de grandes difficultés à faire comprendre que le DALO, générerait non seulement une obligation de résultat, mais faisait aussi que les ménages DALO devenaient réellement prioritaires. C'est la raison pour laquelle

j'ai écrit dans l'article L441-1 du Code de la construction de l'habitation : « En sus des logements attribués à des personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3, les logements mentionnés au premier alinéa du présent article sont attribués prioritairement aux catégories de personnes suivantes : [...] ». Mais cela était très difficile à faire comprendre.

Pour ce qui est du fonctionnement des commissions de médiation, j'y ai mis toute mon énergie pour que cela fonctionne de manière moins hétérogène, même si en pratique cela est toujours le cas aujourd'hui.

Une autre problématique qui s'est posée est la rareté de l'offre. Dans certains territoires, l'inexistence d'une offre disponible a fait que le DALO n'a jamais été qu'une file d'attente de plus.

Thibault Tellier

Est-ce qu'on n'aurait pas pu imaginer un rôle un peu plus actif des services de l'État pour pallier ce manque d'offre ?

Hélène Sainte-Marie

Oui, on aurait pu, mais on est tombé au moment de la déliquescence des services de l'État. On avait « déshabillé » complètement les DDT. Il a fallu gérer ça avec les DDASS qui étaient débordées. Dans certains cas, elles ont réussi à sous-traiter, notamment pour le "secrétariat de la commission" qui effectue toute l'instruction et l'aspect administratif, car il n'y avait pas toujours la ressource pour le faire. On a eu 100 recrutements que je me suis efforcée de flécher, mais j'étais à Paris donc c'était compliqué. Il y a au moins un quart des départements où ils ont orienté les recrutements sur la politique de la ville. Je n'ai rien contre la politique de la ville, mais en l'occurrence, on avait quand même besoin de personnels ayant un minimum de formation juridique. Cependant, même avec une vraie volonté d'agir et un recrutement dédié, il manquait toujours les logements. Quand on a eu l'opportunité de faire d'autres projets de loi, j'ai essayé à la fois de renforcer très vigoureusement l'encadrement des attributions et de renforcer la super-priorisation du DALO. Mais ce sur quoi je n'ai jamais eu aucun levier, c'est la création d'une offre à très bas loyers, avec un accroissement qui aurait dû être bien supérieur à ce qu'il a été du nombre de PLAI. Il y avait également une difficulté à

trouver des logements pour les ménages DALO en dehors des QPV. Il y a des préfets qui m'appelaient en me disant : "Si je ne le mets pas dans le QPV le ménage DALO, je le mets nulle part. Qu'est-ce que je fais ?".

Didier Vanoni

Comment la loi SRU est-elle venue s'insérer dans les dispositifs existants ?

Hélène Sainte-Marie

Il y avait au ministère un bureau dédié qui s'occupait plus particulièrement de la loi SRU. J'ai le sentiment qu'on fonctionnait de manière cloisonnée. On a essayé ensuite de plus faire le lien, notamment à l'occasion de la loi Alur.

Didier Vanoni

Pourriez-vous nous parler de votre contribution sur le développement de l'accompagnement social lié au logement ?

Hélène Sainte-Marie

Je me suis personnellement beaucoup démenée sur l'accompagnement social lié au logement, notamment au travers du programme « Objectif 10 000 logements accompagnés », qu'on a fait avec Marie-Noëlle Lienemann⁸, pas longtemps avant que je m'en aille. Avec ce programme, on avait essayé avec un peu d'argent de générer une implication un peu plus forte des organismes en matière d'accompagnement social lié au logement, qu'ils le fassent eux-mêmes ou qu'ils confient à des tiers. J'étais plutôt favorable à ce qu'ils le confient à un tiers afin de proposer un accompagnement beaucoup plus poussé.

Je trouve que ce volet accompagnement lié au logement ou vers le logement est assez mal compris. Il y a des personnes qui se retrouvent déboussolées au moment d'accéder à un logement et qui ont besoin d'un appui pour aller au bout des démarches. Il faut donc les accompagner avant et après l'accès, durant une période nécessaire à leur pleine appropriation du logement. J'avais prévu dans le financement de

l'ASLL⁹, une sorte de procédure de rappel, qui correspond à un droit au retour. C'est-à-dire que s'il y a un souci, on rappelle l'association, qui intervient à nouveau pour aider la personne. On avait monté tout un dispositif de financement : le FNAVDL¹⁰. Avec ce fonds, on finançait les diagnostics et l'accompagnement avec cette possibilité de rappel.

Des associations spécialisées dans l'accompagnement nous ont aidé à le conceptualiser l'ensemble de ses composantes de cet accompagnement. Et on a rendu le financement obligatoire pour signifier que cela était aussi important que d'accorder une garantie ou de rembourser une dette de loyer. Il y a, bien sûr, des personnes qui n'ont pas besoin d'accompagnement pour rentrer dans un logement : elles peuvent se retrouver en situation de vulnérabilité à la suite d'un accident de la vie (divorce, chômage) et avoir juste besoin de retrouver un logement, mais ça s'arrête-là. Avec la mise en œuvre du programme « 10 000 logements accompagnés », nous avons toutefois constaté que les besoins en matière d'accompagnement étaient importants, et pour beaucoup, restaient non-satisfaits.

Didier Vanoni

La loi SRU, le DALO puis le Logement d'Abord sont-ils, selon vous, des « continuations » des dispositifs issus des lois Besson ?

Hélène Sainte-Marie

Le DALO, c'est une tentative de répondre au caractère mou du droit de la loi Besson. C'est à mon avis, assez clairement la suite. Et les attributions, c'est clairement le maillon manquant. Mais la SRU, est plutôt à mon sens un parallèle plutôt qu'une filiation.

Quant au logement d'abord, c'est un peu compliqué à expliquer. C'est clairement une suite et un croisement qui se veut intelligent avec la politique de l'hébergement. Donc ça date, de mon point de vue, de l'époque de Benoist Apparu¹¹, où l'on a vraiment mis au jour dans différents comités et groupes de travail, le fait que le parcours vers le logement pouvait être très haché. Pour beaucoup d'acteurs, cela a beaucoup

⁸ Femme politique française, membre du parti socialiste. Elle est secrétaire d'Etat au logement entre 2001 et 2002 et préside la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM depuis 2003.

⁹ Accompagnement social lié au logement

¹⁰ Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement

¹¹ Benoist Apparu a été ministre délégué au Logement entre 2009 et 2012, dans le gouvernement de François Fillon.

de sens d'accompagner directement les ménages vers le logement social, à condition de le coupler avec des mesures d'accompagnement. Il y avait donc une vraie volonté de développer ce modèle, qui existait déjà dans plusieurs pays. Et c'est vrai qu'à un moment, c'est devenu un peu le fil conducteur de l'action de la DIHAL¹². Progressivement, la DIHAL s'est approprié la plus grande partie des sujets dont je m'étais historiquement occupée.

Didier Vanoni

Est-ce que vous vous trouvez que tous ces dispositifs dont on vient de parler sont toujours d'actualité et pertinents aujourd'hui, qu'ils soient issus ou qu'ils prolongent la loi Besson ?

Hélène Sainte-Marie

On a l'impression quand même, que c'est dépassé. Je ne sais pas ce qu'en pensent ceux qui sont en contact avec des acteurs impliqués localement parce qu'effectivement, le département n'est pas un échelon opérationnel où on peut suivre tout comme on pourrait le faire au sein d'un EPCI, où on est beaucoup plus dans l'opérationnel. Cela étant, je pense qu'il y a certaines questions qui restent, à tort ou à raison, organisées au niveau départemental. La prévention des expulsions me paraît être un axe qui mérite par exemple encore énormément d'actions, à mettre en place au niveau départemental. Concernant le pilotage du plan départemental, on peut s'interroger sur le maintien de cette co-animation Etat-département à la suite du retrait de l'Etat du FSL. Cependant, je voudrais indiquer, qu'en lisant le Plan départemental de l'Isère 2022-2028, qui a donc été écrit relativement récemment, j'ai été frappée du niveau très élevé de la réflexion avec des acteurs du territoire qui souhaitent tenir compte des imperfections du plan précédent, pour essayer de faire en sorte que celui-là soit plus efficace.

René Ballain

Les PDALHPD se sont quand même installés dans le paysage avec sûrement un investissement différent

¹² Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.

selon les départements. Je n'ai pas vu d'études récentes rendant compte de ce que sont devenus les plans départementaux. Je connais un peu évidemment, celui de l'Isère, ou encore celui du Rhône, qui sont des références. Je trouve que les plans comme nous l'avons évoqué, ont fait preuve d'une grande plasticité dans le temps. On est partis avec deux mondes complètement séparés, le monde du logement et le monde de l'hébergement, l'un relevant du ministère du Logement, l'autre du ministère des Affaires sociales. Sous l'effet de la prise en compte de la réalité, la question de l'hébergement, a été intégrée dans les plans départementaux à partir du milieu des années 2000. Ce sur quoi on pourrait peut-être s'interroger, c'est si on n'embrasse pas trop large. Pour le département de l'Isère, le PDALHPD intègre la prévention des expulsions, la question de la précarité énergétique, de la lutte contre l'habitat indigne : tout le volet social de la politique du logement.

Hélène Sainte-Marie

On peut effectivement se demander si cela était pertinent de faire rentrer autant de thématiques dans les plans départementaux. On peut même se poser la question pour l'hébergement, qui est un sujet très important aujourd'hui malgré le développement du Logement d'abord. Pour ce qui est de l'habitat indigne, cela me semble pertinent. Quand on prend connaissance des situations d'insalubrité que la Fondation Abbé Pierre a visibilisée dans son dernier rapport¹³, on voit bien l'urgence qu'il y a à se saisir de cette problématique.

Si on garde l'idée que ce plan doit être un outil de coordination et de soutien méthodologique aux acteurs, c'est peut-être une bonne idée d'avoir élargi le champ. Mais il ne faut pas oublier le cœur du problème : trouver une offre locative pour les personnes ont de très faibles ressources.

Didier Vanoni

Comme le disait René Ballain, les outils de Loi Besson sont maintenant inscrits dans le paysage. Mais est-ce

¹³ Cf. Le chapitre thématique intitulé « L'habitat indigne, un éternel retour... » du 29e rapport sur l'état du mal-logement en France, 2024.

que cette Loi est encore pertinente par rapport aux problèmes actuels (les évolutions démographiques, le desserrement familial, les flux migratoires, etc.) ?

Hélène Sainte-Marie

Je pense que la notion de Logement d'abord est un peu le nerf de la guerre : plutôt que d'aller créer des toujours plus de structures, il faut créer du logement banal, associé à de l'accompagnement. Par rapport à ça, une des clés, me semble-t-il, pour désengorger l'hébergement et améliorer globalement le volet très social de la politique du logement, c'est la création en nombre, de logements sociaux bien insérés dans la ville. Il faut, à ce titre, passer à la vitesse supérieure, ce qui implique notamment l'achat par les organismes d'HLM de logements privés à l'unité.

Il faudrait également accélérer la régularisation et l'octroi des titres de séjour. Parce qu'on ne le dit jamais, mais l'engorgement de l'hébergement, il est en partie lié au fait que les ménages qui y sont, n'ont pas de titre de séjour, et ne peuvent donc pas accéder au parc social. Ces mesures sont le cœur de ce qu'il faudrait faire.