De la loi Besson du 31 mai 1990 au Logement d'abord : retracer l'histoire d'une politique en faveur du logement des personnes défavorisées et du Droit au logement pour en éclairer l'avenir

Entretien avec Nancy Bouché (19/02/2025), ancienne secrétaire générale du Comité interministériel des villes (CIV), ancienne inspectrice générale de l'Équipement, ex-présidente du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne

Haute fonctionnaire, à l'origine du ministère de la Culture, puis de l'Équipement, Nancy Bouché a exercé des responsabilités dans le domaine des sites et secteurs urbains protégés, de l'urbanisme, de la politique de la ville, puis de l'habitat. Elle a été secrétaire générale du Comité interministériel des villes (CIV). Nommée inspectrice générale de l'Équipement, elle exerça la fonction de présidente du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne de 2002 à 2009, et a, à ce titre, rédigé nombre de textes et assuré de nombreuses formations. Elle poursuit aujourd'hui une activité professionnelle et associative sur les questions de patrimoine urbain et de traitement opérationnel de l'habitat indigne ou dégradé, en Métropole et outre-mer.

Propos recueillis par Didier Vanoni (économiste et sociologue, Directeur du bureau d'études FORS-Recherche sociale) et par Morgane Kerdodé (Sociologue, chargée d'études à FORS-Recherche sociale)

Didier Vanoni
Vous évoquiez des personnes clés dans l'élaboration du projet. Qui, selon vous, a vraiment porté le dossier à ses débuts ?

Nancy Bouché
Le pilier, c'est clairement Anne-Marie Idrac[1], à l'époque directrice adjointe à la direction de la construction. C'est avec elle que j'ai monté tout le dossier. Nous avons travaillé ensemble dès le départ, et c'est elle qui a assuré le volet technique.
Je parle d'un moment très précis, juin 1988, juste après la dissolution de l'Assemblée, au début du gouvernement Rocard.

À ce moment-là, j'étais secrétaire générale du Comité interministériel des villes (CIV), depuis la fin de l'année 1986. J'avais déjà monté un programme sur le logement des personnes défavorisées, dans le cadre du CIV, avec des gens comme Claude Chaudières[2] ou Claude Chigot[3] qui animaient un programme qui s'appelait « Logement pour tous ». On travaillait déjà sur ces sujets et le CIV finançait, par exemple des opérations d'habitat adapté, ainsi que la résorption de l'habitat insalubre.
Je collaborais, en particulier, avec Hélène Sainte-Marie[4], qui était cheffe du bureau des affaires sociales à la direction de la construction.

Didier Vanoni
Donc les choses s'enclenchent fin 1988 ?

Nancy Bouché
Oui. Je m'en souviens très précisément. Avec Anne-Marie Idrac, nous travaillions ensemble. C'est aussi le

[1] Anne-Marie Idrac est une haute-fonctionnaire et femme politique, qui a notamment exercé les fonctions de Secrétaire d'Etat aux transports (1995-1997), députée des Yvelines (1997 et 2002) ou Conseillère régionale d'Ile-de-France (1998).
[2] Claude Chaudières, directeur régional du mouvement Pact-Arim (entre 1988 et 1990) et ex-conseiller technique de l'Union des HLM, puis de l'Uniopss.
[3] Claude Chigot était un spécialiste du logement social en France. Ancien élu local, il a été premier délégué général de la Fondation Abbé Pierre, qu'il a contribué à créer, et a joué un rôle clé dans la lutte pour le droit au logement
[4] 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.

moment où Yves Dauge[5], était nommé — ou sur le point de l'être — premier délégué interministériel à la Ville et au développement social urbain. Il avait rendez-vous avec François Mitterrand en juin 88. Anne-Marie Idrac me disait alors : « Moi, je vais avoir un compte-rendu par le cabinet du ministre (de 'Equipement, Maurice Faure); toi, tu devrais en avoir un par Yves Dauge. »

Et c'est exactement ce qui s'est passé : on a comparé nos retours. De mon côté, Yves Dauge m'a dit que François Mitterrand avait insisté sur la question du logement des plus pauvres. C'est le seul sujet dont il m'a parlé à la suite de cet entretien. Ce n'était pas une priorité évidente à l'époque. Anne-Marie Idrac, de son côté, n'avait pas reçu cet écho-là. Mais elle m'a immédiatement dit, et ce sont ses propres paroles : « écoute, je considère que nous avons une commande politique et on y va ! ». Et à partir de là, elle a commencé à travailler sur une maquette de loi, des premiers textes et des premiers plans, sans instruction formelle.

Didier Vanoni
Concernant l'Abbé Pierre, à quel moment est-il intervenu ?

Nancy Bouché
À la fin de l'année 1988. À cette époque, Yves Dauge m'avait dit que l'Élysée lui demandait d'aller rencontrer l'abbé Pierre. On est partis en voiture tous les deux, mais on n'a pas pu arriver à temps à cause d'un embouteillage. Finalement, j'y suis retournée seule et j'ai passé deux heures avec lui.
Il m'a expliqué qu'il ne suivait plus vraiment les questions de logement et de pauvreté depuis longtemps, mais que les journalistes qui le connaissaient lui demandaient un article. Il m'a demandé une mise à jour. Alors je suis rentrée, j'ai rédigé un texte de synthèse, que j'ai faxé à l'abbaye où il était. Dauge l'avait trouvé très bon et voulait l'envoyer à l'Elysée : non ! ai-je dit, surtout pas ! L'abbé Pierre l'a repris quasiment tel quel, et c'est le premier texte qui a marqué son retour public sur ces questions.

Didier Vanoni
Et ce retour a eu un certain écho politique, non ?

Nancy Bouché
Oui. Yves Dauge l'a ensuite fait recevoir par Mitterrand, mais je n'étais pas présente à ce rendez-vous, ni Anne-Marie Idrac. C'était un moment strictement politique. À ce stade, Louis Besson n'était pas encore ministre, c'était bien avant sa nomination. L'épisode que je vous raconte se situe à la toute fin de 1988.

Ce qui est frappant, c'est ce que Louis Besson nous a confié plus tard : Mitterrand n'était pas particulièrement proche de ces questions, mais il ne voulait pas qu'on puisse lui reprocher d'avoir ignoré le problème du mal-logement. Ce souci d'image, de mémoire politique, c'est ce qui a permis que les choses avancent.

Didier Vanoni
Pour en revenir au contexte, comment décririez-vous la situation du logement à l'époque ? On ne parlait pas encore de « mal-logement » comme aujourd'hui, le terme est venu plus tard. Quelle était la formulation des enjeux à ce moment-là ?

Nancy Bouché
Il y avait une conscience du mal logement, chez les Pact-Arim, notamment, chez les initiateurs de « Logement pour tous ». Mais ce n'était pas dans le débat public ni dans les priorités de la direction de la construction. On commençait à travailler sur l'habitat existant. Personnellement, j'ai travaillé surtout avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) à l'époque. Ensuite, j'avais été sollicitée par le club des opérateurs fonciers de la direction de l'urbanisme pour intervenir sur l'histoire de l'intervention dans les quartiers anciens. Cela m'a conduit à faire un vrai travail d'archives : ANAH, Fédération des PACT, ministère (même si une partie des documents avait disparu dans

[5] Yves Dauge est un homme politique français, membre du parti socialiste. Il est délégué interministériel à la ville et au développement social urbain entre 1988 et 1991.

l'incendie de Passy). L'objectif était de reconstituer l'historique de la réhabilitation des quartiers anciens. J'ai réécrit cet historique à travers le prisme de la réhabilitation : le programme des contrats « villes moyennes », pensé d'abord comme une démarche d'aménagement, mais aussi de valorisation patrimoniale et de reconquête des centres. C'est ce qu'avait développé Pierre Mayet, alors directeur de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, avec une petite équipe très dynamique autour de lui, en lien avec la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire (DATAR) et la direction de l'architecture, un programme qui, en vérité, reste fondamental aujourd'hui. Rien de tout cela n'a vraiment été remplacé. Puis vient le rapport Nora de 1976 consacré à l'habitat ancien, qui débouchera sur les OPAH et le Fonds d'aménagement urbain (FAU) jusqu'à la décentralisation de 1983-85.

Didier Vanoni
Et à quelle période remonte ce travail ?

Nancy Bouché
Entre 1973 et 1976. À l'époque, on était encore sous la lancée du contrat de Rodez engagé par Roland Boscary-Monsservin[6], qui servira de modèle aux contrats « villes moyennes ». C'était un moment très fécond, à l'interface entre la culture, l'équipement, le logement et l'aménagement. Il y avait un vrai souffle. Tout cela a été largement interrompu par la décentralisation en 1985, qui a supprimé le Fonds d'aménagement urbain (FAU) qui pilotait les financements. Les crédits ont été transférés dans la dotation générale d'équipement (DGD) déléguée aux communes. Ce qu'il en est resté ? Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) mais sans le FAU, ni démarches globales d'aménagement. L'accent a été mis sur des programmes prioritaires relevant de la solidarité : Développement social des quartiers (DSQ) et CIV.
Je n'ai pas participé au rapport Barre[7], ni au rapport Nora même si je les ai lus. Le rapport Barre marquait le basculement d'une logique d'aide à la pierre vers l'aide à la personne. Mais encore une fois, ce n'était pas mon cœur d'expertise.

Didier Vanoni
Et sur la question de la pauvreté ? Elle semblait revenir sur le devant de la scène à cette époque.

Nancy Bouché
Oui, on avait commencé à identifier des phénomènes, notamment dans les travaux du Commissariat au Plan en 1986, auxquels j'ai participé. On y dressait un bilan des OPAH. On y pointait déjà certains effets de marquage social. C'est sans doute là que j'ai commencé à aborder la question de la pauvreté urbaine, de manière plus explicite.

Je me souviens notamment de visites de terrain très intéressantes à Cahors, où l'on travaillait déjà sur la notion d'habitat adapté, dans le cadre du CIV. À cette époque aussi, je m'occupais de dossiers liés aux anciennes cités de transit, autant de programmes initialement conçus pour durer 10 ans, mais qui ont souvent été prolongés 40 ans de plus.
Je garde un souvenir très net de mes visites de vieilles cités transit, de quartiers près d'Angers, de Firminy, etc. On était sur des territoires en crise industrielle, avec des programmes à double dimension : l'un d'aménagement (démolition de cités désertées), l'autre de relogement. On a inventé les MOUS, équipes de maitrise d'œuvre urbaine et sociale dont j'ai rédigé la circulaire, intervenant en matière de relogement. À l'époque, même sous les gouvernements de droite, on disposait d'une grande liberté d'action.

Didier Vanoni
Louis Besson, Hélène Saint-Marie, Christian Nicol aussi, disent que le ministère était alors peuplé de responsables très investis, souvent marqués par un passé militant, parfois à l'extrême gauche. Est-ce que cela vous semble juste ?

Nancy Bouché

[6] Homme politique français actif pendant l'après-guerre et jusque dans les années 1970.

[7] Rapport gouvernemental rendu en 1981 sous l'égide de Raymond Barre, alors Premier ministre (1976-1981) sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Le rapport Barre visait à : dresser un état des lieux des dysfonctionnements urbains et sociaux dans les quartiers populaires, proposer une nouvelle approche d'intervention publique, intégrant les volets social, urbain et éducatif et préfigurer une politique globale de traitement des quartiers en difficulté.

Oui, et j'irai même plus loin. On a connu une époque où les liens étaient très étroits entre la haute fonction publique et les milieux intellectuels ou politiques. C'est quelque chose qui s'est beaucoup effacé. J'ai eu la chance de travailler avec des personnalités étonnantes – Serge Antoine[8], par exemple, ou des gens de la DATAR, très inventifs.

Il existait une vraie capacité à articuler la pensée et l'action. On n'était pas sous une emprise idéologique, on disposait d'une grande liberté. Il ne fallait pas attendre que les directives viennent d'en haut, on avait une réelle liberté d'initiative. Ce type de posture active, engagée, était alors très partagé.

Didier Vanoni
Et pourquoi, selon vous, la loi Besson a-t-elle pu aboutir ? Quelles sont les conditions de réussite que vous identifiez ?

Nancy Bouché
D'abord, il y a eu une commande politique claire. Avec Louis Besson, le message était limpide : il fallait y aller, et nous avions les marges pour agir. Ensuite, nous avons eu du temps – ce qui est rare – pour construire le projet, le mûrir. Et surtout, l'opinion publique était mobilisée : Coluche, l'Abbé Pierre, la presse… Cela a beaucoup compté. Il y avait un élan de conscience collective sur les enjeux de pauvreté.

Didier Vanoni
Et le texte lui-même était suffisamment habile pour ne pas braquer les oppositions.

Nancy Bouché
Exactement. Il y avait une vraie intelligence de construction. Et une montée en puissance de la Fondation pour le logement des défavorisés (ex. Fondation Abbé Pierre) à ce moment-là. Tout s'est aligné. Le PLAI aussi est un héritage de cette époque ou encore les baux à réhabilitation.

Didier Vanoni
Justement, que reste-t-il de la loi Besson aujourd'hui, selon vous ? Est-ce encore un véhicule pertinent pour porter ces enjeux ?

Nancy Bouché
Les plans départementaux subsistent, avec des niveaux d'ambition très variables selon les territoires. Et le Haut Comité, qui vient directement de la rencontre entre François Mitterrand, l'Abbé Pierre, et Yves Dauge. C'est Yves Dauge qui avait porté cette idée.

Didier Vanoni
Et dans les départements, notamment sur la question de l'habitat indigne ?

Nancy Bouché
La question de l'habitat indigne n'était pas encore dans le débat public et politique. C'est venu plus tard, sous l'impulsion de Louis Besson, en 1998-99, après les drames parisiens, qui m'a commandé un rapport sur cet aspect du mal logement, parfaitement méconnu. J'y ai beaucoup travaillé. Mais il n'y a eu de réel souffle politique sur cette question qu'avec Louis Besson et Marie-Noelle Lienemann, même si, en tant que présidente du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, j'ai toujours été soutenue par tous les ministres successifs.

Didier Vanoni :
Hélène Saint-Marie évoque souvent l'idée d'un « État animateur » qui s'est imposée avec la décentralisation. Est-ce une notion qui vous parle ?

Nancy Bouché
C'était naturel pour moi. J'ai toujours arpenté le terrain, organisé des colloques, assuré des formations, diffusé les textes, accompagné les lois par tout un appareil de réflexion et d'outillage intellectuel. On accompagnait vraiment les politiques publiques.

[8] Haut fonctionnaire à la DATAR, Serge Antoine (1927-2006) est l'un des pionniers de l'aménagement du territoire et des politiques environnementales en France. Il a contribué à la création du ministère de l'Environnement en 1971 et au développement d'une pensée territoriale intégrant prospective et développement durable.

Didier Vanoni
Et aujourd'hui ? On est passé d'un État puissant à un État animateur, puis à un État prescripteur mal outillé…

Nancy Bouché
Oui, on observe une perte de compétences dans l'administration, c'est très préoccupant. Les textes sont souvent mal écrits, les circulaires techniques absentes, il n'y a plus de cadre général de compréhension. L'ANIL fait un peu de paraphrase des nouveaux textes, l'ANAH produit bien, mais de manière parfois inégale, ce dont je me suis entretenue avec Valérie Mancret-Taylor[9] et ses collaborateurs.

Didier Vanoni
Et si on regarde vers l'avenir, quels sont selon vous les grands enjeux actuels autour du logement des personnes défavorisées ?

Nancy Bouché
Le premier, c'est l'écart entre les loyers – y compris dans le parc HLM – et les ressources des ménages. C'est un problème structurel. Eric Constantin, de la Fondation pour le logement des défavorisés (directeur de l'antenne Ile-de-France), l'a très bien montré pour l'Île-de-France : la rénovation urbaine a eu pour effet de faire disparaître le parc à bas loyers. On évacue les ménages les plus pauvres vers le parc privé… lui-même devenu inabordable, quand il n'est pas dégradé.

Et puis il y a le traitement de la performance énergétique dans la définition de la décence. Cela a de redoutables effets. On parle de milliers de logements classés G et F, habités. Cela risque de beaucoup bloquer les propriétaires honnêtes qui vendent et se détournent de la location, cela accroit les difficultés dans les copropriétés au risque d'accentuer leur dégradation. Mettre cette question dans le champ de la décence, c'est, pour moi, une erreur juridique et opérationnelle, accentuée par le fait qu'elle ne concerne que les bailleurs.

On crée de la panique, on déséquilibre les copropriétés, on stigmatise les accédants modestes. Soit on donne les moyens de la rénovation, soit on organise une transition. Mais l'injonction brutale n'est pas la solution.

Didier Vanoni
On a parfois l'impression qu'il faudrait oser ne rien dire plutôt que de dire des choses inexactes…

Nancy Bouché
C'est bien pour ça que je publie de petits posts pour rectifier certaines affirmations. On raconte vraiment n'importe quoi. Notamment sur la décence, la copropriété… Le sujet devient critique. On voit émerger des situations catastrophiques, avec des copropriétés dégradées, sans qu'aucun levier ne soit véritablement efficace. Il n'y a qu'un travail de fourmi qui soit pertinent. Les lois sur les copropriétés ne sont pas toujours appliquées, et certains marchands de sommeil ont très bien compris qu'en l'absence de sanctions réelles sur la décence, ils sont tranquilles. Il n'y a pas de sanction juridique automatique, et tout repose sur des rapports déséquilibrés entre propriétaires et locataires.

Didier Vanoni :
On en arrive à louer des logements réputés non décents, et… il ne se passe rien. Le locataire entre, et tant pis pour lui. Il manque un dispositif de contrôle, voire de sanction. Ni texte, ni police dédiée.

Nancy Bouché
C'est tout à fait vrai. Pourtant, j'ai beaucoup travaillé sur ce sujet. À l'occasion d'un projet de loi, plusieurs amendements ont été déposés. L'un d'eux, porté par une députée du Nord aujourd'hui sénatrice, ouvrait la possibilité pour les maires, les CAF et les associations d'agir en justice pour le compte de locataires victimes de non-décence. Ce texte est toujours en vigueur. Personne ne s'en saisit.

Je l'ai rappelé aux maires : vous vous plaignez de ne pas pouvoir intervenir sur ces zones grises de l'indécent mais vous avez un outil. Les CAF, elles,

[9] Valérie Mancret-Taylor est l'actuelle Directrice générale de l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) depuis janvier 2018.

savent où sont les problèmes. Elles pourraient parfaitement représenter les locataires devant les tribunaux, mais elles s'y refusent. On ne mobilise pas ces leviers. Résultat, on laisse le champ libre aux marchands de sommeil qui savent qu'avant d'arriver à une procédure d'insalubrité, ils ont la paix. Et les marchands de biens rachètent ces logements, ce qui est une catastrophe dans les copropriétés.

Didier Vanoni
Dernière question : selon vous, aurait-on besoin aujourd'hui d'un nouveau véhicule juridique pour relancer la dynamique ? Sommes-nous allés trop loin dans la perte de conscience politique et de mobilisation de l'opinion ? Existe-t-il encore un levier pour créer du logement véritablement abordable ?

Nancy Bouché
Tous les professionnels le reconnaissent : on croule sous les normes techniques et environnementales. Cela pèse sur les coûts. Le gouvernement refuse de l'admettre, mais la surenchère écologique a fortement renchéri les opérations, selon les professionnels du bâtiment, à tous niveaux, de l'artisan à la grosse entreprise. Si on ajoute à cela l'inflation, les prix de sortie sont trop élevés, et donc les loyers aussi.

On n'a pas encore trouvé le bon véhicule. Peut-être faut-il regarder du côté du bail réel solidaire (BRS). C'est un outil qui fonctionne relativement bien. Mais on ne l'utilise que pour l'accession sociale à la propriété. Or, rien n'empêche d'en faire un support pour le locatif.

J'ai creusé la question pour l'outre-mer : silence radio. Pourtant, tout le monde a besoin de logements locatifs abordables, surtout dans un contexte où les aides au logement ont diminué. Le BRS locatif pourrait être une solution. Il paraît que des gens travaillent dessus.

Didier Vanoni
Ce BRS locatif, il serait porté par des investisseurs institutionnels ? Ou par des bailleurs sociaux ? Cela reviendrait à dissocier la propriété du sol de celle du bâti, tout en restant dans le champ du logement social ?

Nancy Bouché
Exactement. Et pourquoi pas aussi par des structures de maîtrise d'ouvrage d'insertion. Soliha pourrait prendre certains de ces logements en gestion locative adaptée, certaines équipes savent très bien faire ça. Il faudrait regarder les équilibres économiques, mais c'est une piste.

Didier Vanoni
Et aujourd'hui, qui porte ce type de réflexion, qui est encore expert sur ces sujets ?

Nancy Bouché :
Aujourd'hui, il n'y a plus que la Fondation pour le logement des défavorisés (ex. Fondation Abbé Pierre) qui tient vraiment ce rôle. Elle a su garder une légitimité, une aura, une capacité à faire entendre les enjeux.