

Entretien avec Patrick Doutreligne (18 décembre 2023), ancien conseiller technique au cabinet du secrétaire d'Etat au logement (Louis Besson)

Patrick Doutreligne est titulaire d'un DESS en politique sociale et éducative en milieu urbain. Il a été conseiller technique pour l'habitat, le logement et la politique de la ville, à l'Uriopss dans le Pas-de-Calais, puis à l'Uniojss de 1990 à 1997 (Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux). En 1997, il est appelé par Louis Besson en tant que conseiller technique au sein de son cabinet où il était chargé du droit au logement et de la politique sociale de l'habitat. Il a pris ensuite les fonctions de Secrétaire général au Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (1999-2002), de délégué général de la fondation Abbé Pierre (2001-2015), de président de l'Uniojss de 2015 à 2021, période durant laquelle il a été aussi président du conseil d'administration d'Adoma (jusqu'en 2018).

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 et votre engagement, avant 1997 (date où vous rejoignez le cabinet de Louis Besson), autour de la question du logement des personnes défavorisées ?

Patrick Doutreligne : Mon parcours commence avec l'obtention de mon diplôme d'éducateur en 1975. Dès le début, ce qui m'intéressait, c'était la situation des jeunes en difficulté, parfois délinquants, qui s'apprêtent à rentrer dans le monde du travail, dans la vie sociale. J'ai exercé le métier d'éducateur puis j'ai été directeur d'un foyer, jusqu'en 1986. À cette époque, on m'a proposé un poste de directeur de tutelle aux prestations familiales. C'est là que j'ai véritablement découvert le monde de la pauvreté, notamment à travers des familles vivant uniquement des prestations sociales et qu'il faut

aider pour en assurer la gestion. Et donc je découvre aussi l'imbécillité du système qui ne fait qu'enfoncer les gens qui rencontrent une difficulté. Ainsi, pour récupérer une dette, il y aura des actes d'huissier qui augmenteront encore la dette. Ensuite, se seront les intérêts qui s'accumuleront très rapidement sur cette dette - à l'époque ce sont des intérêts de 10 à 12 %, etc. Quand je découvre ça, je propose des choses nouvelles : par exemple, une charte avec les huissiers pour arrêter la procédure et les intérêts lorsqu'il y a un accord de la famille sur la dette et qu'il y a un engagement à rembourser avec une partie des prestations sociales. J'obtiens par la suite, des accords identiques avec EDF-GDF, avec la Compagnie des eaux, etc. Et c'est comme ça que je suis repéré pour présenter cette expérimentation en 1988 à la Sorbonne, au moment de la création du RMI. Bernard Kouchner¹ organise alors un grand raout à

¹ Bernard Kouchner, cofondateur de Médecins sans frontières et de Médecins du monde, a été ministre de différents gouvernements.

la Sorbonne durant trois jours, où 3000 personnes se réunissent pour présenter des expérimentations. Moi, j'interviens le deuxième jour à la table ronde de l'après-midi et celui qui clôture la table ronde après moi, c'est l'abbé-Pierre. Ce fut ma première rencontre avec lui. Il avait une aura extraordinaire.

A cette époque, j'avais lu le rapport Wresinski² et j'étais introduit dans un club de réflexion, le CESOL³, avec Dan Ferrand-Bechmann⁴ et Jean-Michel Belorgey⁵... Le CESOL rassemblait des intellectuels et des gens de terrain sur les problématiques de pauvreté, dont les réflexions ont inspiré la loi sur le RMI principalement.

Voilà comment cela s'est passé jusqu'en 1990 où l'on assiste à une transformation des politiques sociales avec le RMI ainsi qu'à la préparation de la loi Besson et de la loi sur l'orientation sur la ville.

Le Ministère cherchait des relais associatifs pour faire remonter les besoins, les demandes et les propositions. Il s'appuie donc sur sept grandes associations dont l'Uniopss⁶. L'Uniopss me recrute alors comme conseiller technique sur ce dossier totalement nouveau : pauvreté, exclusion, logement. Et c'est comme ça que je rencontre Louis Besson qui prépare sa loi avec François Bloch-Lainé qui est président de l'Uniopss à l'époque. J'ai ce travail pendant sept ans, entre 1990 et 1997. En 1997, après la dissolution de l'assemblée par Jacques Chirac, la gauche devient majoritaire et Louis Besson est nommé secrétaire d'État au Logement. Comme je venais de travailler avec lui sur la loi du 31 mai 1990, pour le Haut Comité pour le logement des défavorisés dont il avait assumé la présidence, il me demande de rejoindre le cabinet pour travailler sur la problématique du Droit au

logement et sur différentes thématiques de lutte contre le mal-logement : le sans-abrisme, la production de logements ainsi que les gens du voyage. Voilà le parcours qui me fait arriver au cabinet de Louis Besson en 1997.

Didier Vanoni : Pendant cette période entre 1988 et 1997, par qui êtes-vous employé ?

Patrick Doutreligne : de 1988 à 1990, je dirige le service de tutelle du Pas-de-Calais dont j'ai mené les expériences et de 1990 à 1997 à l'Uniopss avec un pied en région (à l'Uriopss). Cela m'a permis, via le niveau régional, de mettre en route le plan départemental pour le logement, le FSL⁷ et les premiers conventionnements d'associations pour mener des actions d'insertion liées au RMI. Sur le département du Pas-de-Calais, j'étais très impliqué mais j'étais seulement en soutien pour la région Nord-Pas-de-Calais. Sur le Pas-de-Calais, je représentais les associations auprès du préfet, auprès du président du Conseil général et auprès des bailleurs sociaux du Pas-de-Calais. C'était encore une politique très départementale, que ce soit le RMI ou le PDALPD... c'est pourquoi pour le Nord j'interviens plutôt en tant que conseil, d'interpellateur et de référent, dans une approche régionale.

Didier Vanoni : Quel était le contexte politique dans ces années-là ? Comment a émergé puis a été portée politiquement la thématique de la lutte contre l'exclusion ?

Patrick Doutreligne : Avec 1981 et l'élection de François Mitterrand interviennent de vrais

² Le rapport du père Joseph Wresinski, fondateur d'ATD quart monde, au Conseil économique et social, en 1987, avait mis en lumière l'enchaînement des précarités, dont le cumul durable génère la grande pauvreté. Il définissait pour la première fois la misère comme une atteinte aux droits humains.

³ Le CESOL (Centre d'Etude des SOLidarités sociales) est un centre de prospective, de réflexion et de recherche créé en 1981.

⁴ Dan Ferrand-Bechmann, Professeure émérite à l'Université Paris 8 est sociologue, titulaire d'une thèse d'État sur le phénomène bénévole.

⁵ Jean-Michel Belorgey, a été député de l'Allier de 1981 à 1993 mais a commencé sa carrière au début des années 1970 au

Secrétariat général de la formation professionnelle, au ministère des Affaires sociales. Par la suite, il présidera la Section du rapport et des études du Conseil d'État de 2002 à 2009 ainsi que le Comité européen des Droits sociaux. Auparavant, il aura aussi présidé le Fonds d'Action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et pour leur famille (FAS) devenu, en 2001 le Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).

⁶ Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux

⁷ Fonds de solidarité pour le logement

changements au niveau sociétal. A cette même époque apparaît notamment ce qu'on appelle la nouvelle pauvreté. On découvre que malgré la retraite, malgré les allocations pour les personnes handicapés, malgré un développement économique qui marchait avec l'inflation, la pauvreté subsistait voire se développait. A ce moment-là, les Restos du cœur démarrent et les premiers problèmes de logement apparaissent. Après avoir construit énormément jusqu'en 1975 où on a produit plus de 550 000 logements (ce qui était absolument énorme), on commence à constater les effets d'une baisse de la production et à relever les problèmes de concentration de la pauvreté dans certains quartiers, évidemment liés à la montée du chômage.

En 1984, un virage s'amorce avec des dispositions de lutte contre la pauvreté. Cependant, en 1986, la gauche perd les élections parce que la crise frappe beaucoup de Français qui pensent qu'il faut remettre de l'ordre dans l'économie. On commence déjà à parler de l'assistanat, donc on est déjà avec 40 ans d'avance sur ce qu'on entend aujourd'hui. La politique menée durant les années 1986-88 va dans le sens contraire à ce qui a été fait pendant cinq ans sans qu'il y ait réellement eu l'expression d'une ambition pour la société. C'est pour ça qu'en 1988, la gauche revient avec Michel Rocard, qui vient d'un courant de gauche porteur d'un projet, d'une vision de la société, parfois intellectuelle, mais parfois aussi pragmatique, et qui va s'appuyer davantage sur les acteurs de terrain. Contrairement à la période 1981-1986 marquée par une arrivée du secteur associatif dans les instances de pouvoir, à la tête de municipalités ou de la députation, Michel Rocard a choisi de s'appuyer sur les associations, non pas en recrutant les responsables, mais en s'appuyant sur leur expertise, sur leurs propositions. Il va désigner des ministres qui sont des maires de villes, qui ont une réelle connaissance de la population, qui tiennent

des permanences, qui savent ce que c'est que d'avoir un problème de logement, un problème de voisinage, un problème de cohabitation, etc. Donc en 1988 il y a de nouveau un mouvement de forte espérance parce qu'on travaille sur des réformes majeures : le RMI, la loi Besson et la LOV⁸. C'est sans doute une des rares périodes où le secteur associatif est consulté et concerté.

Le problème, c'est que l'aggravation de la crise économique fait que la politique de la gauche perd de son efficacité. En 1993, les élections législatives remettent le pays dans une situation de cohabitation et Jacques Chirac comprend que c'est sur la fracture sociale qu'il va falloir jouer. Il sera élu en 1995 sur cette thématique... mais il ne fera quasiment rien sur ce thème, une fois élu.

De 1995 à 1997, la seule chose forte qu'il fait, c'est de nommer Emmanuelli⁹ à la santé et de soutenir un projet de loi contre la pauvreté et l'exclusion. C'est Gérard Vignoble¹⁰ qui en sera le rapporteur. Il est député-maire. C'est un centriste ouvert aux discussions avec la gauche. Il fera venir Madame Anthonioz-De Gaulle devant les députés lors de la présentation de cette loi. Elle est présidente d'ATD Quart Monde et a produit un rapport pour le Conseil économique et social qui s'inscrit dans la suite du rapport Wresinski.

Alors que l'on en était à la lecture des premiers articles de la loi pauvreté intervient la dissolution de l'Assemblée sans qu'ait pu intervenir le vote de la loi ni la fin des débats.

Didier Vanoni : Beaucoup ont parlé d'une « méthode Rocard » qui reposait sur la concertation et sur l'expérimentation. Elle se ressentait dans la manière de travailler sur la loi Besson ?

Patrick Doutreligne : Il y avait déjà eu en France, des expérimentations sur d'autres sujets, mais en réalité ça ne marchait jamais car quand on faisait

⁸ Loi d'orientation pour la Ville (LOV) n° 91-662 du 13 juillet 1991

⁹ Henri Emmanuelli, député socialiste des Landes, fut plusieurs fois secrétaire d'État sous la présidence de François Mitterrand puis président de l'Assemblée.

¹⁰ Homme politique passé du Parti socialiste (1979-84) à divers partis centristes (1988-†).

une expérimentation, on n'attendait jamais la fin de l'expérimentation pour en tirer un bilan.

De la même manière, en 1988, on lance une expérimentation sur le RMI dans quelques départements mais on n'attend pas les conclusions d'une évaluation de celle-ci pour installer le RMI. Et on fera pareil avec les plans départementaux, qui ont été expérimentés dans 2 ou 3 départements. Ne pas attendre le fruit des expérimentations, c'est vraiment une spécialité française, que l'on soit de gauche comme de droite. C'est sans doute lié à la dichotomie entre le temps politique et le temps social.

Thibaut Tellier : Pour rebondir la question de la « méthode Rocard », il convient de noter que ce dernier n'a jamais disposé d'une majorité stable à l'Assemblée nationale, sa majorité étant toujours relative. Dans quelle mesure cela a-t-il influencé ses projets ?

Patrick Doutreligne : D'un point de vue tactique, la situation était certes complexe, mais en termes d'efficacité, cela n'a pas posé de problème majeur. En effet, Rocard a su rallier à sa cause tout un groupe de centre-gauche chrétien qui ont rapidement accepté de jouer le jeu. Par ailleurs, le Sénat, dominé par les centristes, n'a pas constitué un obstacle significatif. À l'Assemblée nationale, Rocard devait chaque fois obtenir quelques voix supplémentaires ou des abstentions, voire recourir à l'article 49.3. Il a su établir une concertation fructueuse avec les centristes.

Thibaut Tellier : Il me semble que les débats sont plus consensuels en 1990 sur les lois évoquées, comparativement à la loi SRU de 2000, où les objections de la droite se sont manifestées. Comment peut-on expliquer cette évolution ?

Patrick Doutreligne : Je pense qu'il convient d'abord de noter une droitisation marquée de l'échiquier politique, avec un basculement d'un centre-droit vers une véritable droite. Déjà, lors de des débats sur la loi de lutte contre les exclusions, on observait une radicalisation de la droite sur de

nombreux sujets. Les débats n'étaient pas les mêmes pour la LOV en 1991, quand on instaure, mais sans obligation, la règle des 20% de logements sociaux. À cette époque, la méthode Rocard se distinguait par sa capacité à établir une concertation et à trouver une solution médiane qui arrive à faire consensus. Toutefois, il ne faut pas croire que l'acceptation et la validation d'une loi suffisent à garantir son efficacité.

Cela s'est révélé en 1997-1998, illustrant ce que j'appelais la deuxième lame du rasoir. Les années 1988-1990 représentaient la première lame du rasoir, où presque tout reposait sur le consensus, le volontariat et la négociation. Cependant, face à une opposition radicalisée ou plus ferme, ces méthodes s'avéraient insuffisantes.

Par exemple, bien que la LOV ait été promulguée, certaines villes refusaient catégoriquement tout logement social, nécessitant une loi comme la SRU pour l'imposer. C'était pareil pour la loi Besson. On a incité à faire des plans départementaux et des FSL. Cela a marché mais en 1997, on constatait que de nombreux aspects n'étaient pas appliqués, nécessitant de les rendre obligatoires dans la loi contre les exclusions. Le maître mot de Besson, c'était : « il vaut mieux convaincre que contraindre, mais il faut contraindre en l'absence de bonne volonté ».

Les apports durant les années 1997 jusqu'à 2001, ont consisté à reprendre les lois de 90, les aménager, les moderniser, tout en leur apportant des moyens de contrainte supplémentaire. Celui qui ne respectait pas les 20% de logements sociaux était sanctionné financièrement. Celui qui ne mettait pas en œuvre de plans départementaux pour l'insertion voyait ses financements étatiques diminuer, etc.

Didier Vanoni : Le mal-logement était dans les années 1980 clairement associé à la montée de la pauvreté. En 1990, on était davantage centré sur les populations défavorisées, définies comme celles n'ayant pas accès à tous leurs droits, avec l'idée de proposer un dernier « filet de sécurité ». Pouvez-vous nous faire part de votre analyse des changements intervenus entre 1988 et 1997 ?

Qu'est-ce que cette pauvreté représentait à l'époque ? Parle-t-on déjà de mal-logement ?

Patrick Doutreligne : L'expression "mal-logement" est apparue dans un des rapports de la Fondation Abbé Pierre et n'avait jamais été utilisée avant 1992. Je ne saurais plus te donner la date exacte, mais c'est précisément à cette époque que l'on commence à aborder la problématique du mal logement. Ce que nous évoquions plus tôt, c'est que la crise économique de 1984 a entraîné une dilution progressive de la notion de pauvreté avec une augmentation du chômage et des difficultés économiques croissantes, ce qui a provoqué un choc dans les années 80, touchant principalement les jeunes. Les personnes âgées ou handicapées ont été épargnées grâce à la création de l'AAH¹¹ pour les personnes handicapées, ainsi qu'au Fonds de solidarité vieillesse pour les personnes âgées. Lorsque René Lenoir publie son ouvrage en 1974¹², les pauvres sont principalement les personnes âgées, les personnes handicapées et les pauvres structurels. A la fin des années 1990, nous constatons que nous n'avons pas réglé la pauvreté, qui touche les classes laborieuses qui, entre-temps, ont perdu leur emploi. La situation se dégrade progressivement avec un nombre toujours plus important de personnes en difficulté.

Didier Vanoni : En quoi la massification du problème change-t-elle quelque chose ?

Patrick Doutreligne : Cette pauvreté, entraînera une modification structurelle et sociologique des villes. À mon retour de l'armée en 1975, je vivais dans un HLM où, sur mon palier, nous étions cinq ménages. Il y avait un médecin, un artisan, un électricien, un éducateur, et un cinquième dont je ne me souviens plus la profession. Il régnait alors une mixité sociale absolue. Quand je suis parti quatre ans plus tard, le médecin était parti, l'électricien était sur le départ, l'artisan était au chômage. Les résidents restants s'étaient

appauvris, et ceux qui les remplaçaient étaient issus de classes populaires, parfois déjà au chômage. On leur attribuait un logement qu'ils allaient pouvoir payer grâce à l'APL. En une décennie, cela a complètement transformé sociologiquement certains quartiers et même des villes entières, particulièrement qui avaient été fortement urbanisées durant les années 1960-1970. La pauvreté, qui a toujours existé mais qui était auparavant plutôt diluée, s'est alors concentrée dans certains quartiers.

De plus, à la même époque, un phénomène d'immigration économique est apparu, se cumulant aux problèmes que nous connaissons aujourd'hui très fortement : pauvreté, exclusion et ségrégation.

Didier Vanoni : Pendant toutes ces années, sans remonter à 1981 mais plutôt entre 1988 et 1997, il y a eu une deuxième vague de décentralisation qui a mis davantage en avant les Conseils départementaux et également, par touches successives, les agglomérations. Entre 1990 et 1997, est-ce qu'un lien plus fort s'est tissé avec les collectivités sur les questions de mal-logement ou c'est venu plus tard ?

Patrick Doutreligne : C'est arrivé plus tard. En 1988, on envisageait surtout de s'appuyer sur les départements. On les considérait comme les partenaires privilégiés. D'ailleurs, dans le cadre de la décentralisation, c'est le département qui gère l'action sociale. Le logement, c'est une politique départementale pour les défavorisés, ce qui laisse la santé et l'éducation nationale comme seules compétences nationales et régaliennes. Pour le reste, lorsque l'on décide de confier une mission à une collectivité, c'est au département qu'elle revient. C'est plus tard que les changements significatifs se produiront, car les départements se trouvent confrontés à des disparités croissantes entre les grandes villes ou les métropoles, qu'ils

¹¹ Allocation aux adultes handicapés

¹² René Lenoir a été secrétaire d'État à l'action sociale sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing de 1974 à 1978. Il a publié en 1974 « Les Exclus : un Français sur dix », Seuil.

abritent rarement en nombre, et les secteurs périurbains ou ruraux.

En 1990, les départements ne rencontraient pas de problèmes de financements majeurs. Ils ne faisaient pas face aux difficultés actuelles, où un tiers des départements sont endettés ou au bord de la faillite. Au contraire, les pouvoirs locaux réclamaient davantage de compétences, car ils disposaient encore de revenus fiscaux, une situation qui a progressivement changé avec les réformes successives. Ces réformes ont entraîné une perte d'autonomie financière, car à chaque transfert de compétence, les ressources correspondantes n'étaient pas systématiquement transférées. Par exemple, au départ du RMI, l'État payait les prestations tandis que les départements finançaient l'insertion. La décentralisation n'a jamais été intégralement compensée.

Je fais juste une parenthèse pour rappeler qu'en 1983, la loi de décentralisation prévoyait une clause de révision pour équilibrer les ressources entre départements enrichis et appauvris, mais ce rééquilibrage n'a jamais été réalisé. Un léger ajustement via le DSU¹³ a eu lieu vers 1998-99, mais c'est tout. Ainsi, des départements comme la Seine-Saint-Denis se sont appauvris, tout comme la Creuse et la Corrèze pour d'autres raisons, tandis que les Hauts-de-Seine et les Yvelines sont restés prospères. Cette idée de décentralisation, donnant des compétences et une forme d'autonomie politique, n'a pas été suivie d'un ajustement économique adéquat, ni d'une révision en profondeur jusqu'à la réforme territoriale des régions.

Didier Vanoni : Dans les années 1988-90, la question de l'hébergement était-elle intégrée à la politique pour le logement des défavorisés ou logement et hébergement étaient-ils clairement séparés ?

Patrick Doutreligne : Les deux questions étaient distinctes. Même au sein du secteur associatif, il y

avait une séparation, avec la FNARS¹⁴ qui s'occupait de l'hébergement et des associations comme la Fondation Abbé Pierre qui se concentraient sur le logement. Ces deux mondes se croisaient parfois, car l'hébergement commençait à s'orienter sur des solutions éclatées, c'est-à-dire dans des logements diffus. Inversement, on commençait à intégrer une phase d'hébergement avant l'accès au logement. Emmaüs, par exemple, avait théorisé quatre phases allant de la rue jusqu'au logement, en passant par l'hébergement. Ce circuit bien tracé s'est maintenu jusqu'au Logement d'abord, lancé récemment, sous la pression de la Fondation Abbé-Pierre. Bien que cette initiative n'ait été réalisée qu'à moitié, elle a validé l'idée de ne plus passer par des phases d'hébergement d'urgence et d'hébergement temporaire avant d'accéder à un logement.

Didier Vanoni : Et puis il y a eu aussi les Foyers de Travailleurs Migrants (FTM) qui sont devenus des résidences sociales...

Patrick Doutreligne : Oui à l'époque c'était une question importante dans la politique de la ville. Tout le monde s'accordait à passer de ces grands foyers de 200-400 places à des petits foyers de 80 places. Cependant, lorsqu'on démantelait un foyer de 400 places, il était possible de reloger 150 à 200 personnes sur place ou à proximité, mais personne ne voulait des 200 autres places nécessaires à proximité. La gauche elle-même n'était pas unanime sur ce point. Les Verts étaient peu présents, le Parti Socialiste commençait à se diviser entre une aile traditionnelle et une autre prête à faire des concessions économiques et sociologiques, le Parti Communiste était radicalement opposé, et la droite en faisait déjà un thème central pour les élections.

Didier Vanoni : A l'époque, où en était la production de logements sociaux ?

¹³ Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

¹⁴ Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale, devenue aujourd'hui la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS).

Patrick Doutreligne : En 1975, il y avait un équilibre entre les besoins en logement et la construction, avec 550 000 logements. Dès 1977, un très fort ralentissement s'est produit. Conformément à la réforme Barre de 1977, on passe de l'aide à la pierre à l'aide à la personne. Cela a considérablement réduit le nombre de constructions car les communes n'étaient pas incitées à construire. A partir du début des années 80, la construction de logements sociaux a fortement diminué. Seules les villes de gauche, convaincues que la construction de logements sociaux augmenterait leur potentiel électoral, ont continué à en construire. C'est le cas de la ceinture lyonnaise, du nord et de l'est de Paris, ainsi que des alentours de Lille. Les grandes villes ont maintenu une production de logements sociaux lorsqu'elles étaient gouvernées par la gauche ou l'union de la gauche, pour des raisons à la fois humaines, sociales et électorales. La Seine-Saint-Denis en est un exemple typique.

Didier Vanoni : Le mot d'ordre de « La France des propriétaires », c'est venu plus tard ?

Patrick Doutreligne : Non, c'est même antérieur. Le 1% Logement, lancé dès 1949, favorisait déjà largement l'accession à la propriété. Nous avons toujours été dans une logique de favoriser la propriété, pour répondre aux souhaits des français eux-mêmes, soutenue par des outils politiques et économiques. La notion de "France des propriétaires" a été particulièrement mise en avant par Nicolas Sarkozy. À l'époque, le taux de propriétaires était de 59%, avec l'objectif d'atteindre 70-75% comme en Allemagne et dans d'autres pays. Cependant, il prenait de mauvais exemples, car dans les pays les plus riches, comme la Suisse, le pourcentage de propriétaires est bien plus faible.

Didier Vanoni : Et la défiscalisation et le soutien à la promotion immobilière étaient déjà un sujet ?

Patrick Doutreligne : Il y avait également le 1% Logement, ainsi que les dispositifs de

défiscalisation comme le « Robien » et son prédécesseur. Nous étions au début de cette idée. C'est une idée libérale, visant à inciter les gens à devenir propriétaires parce que l'Etat n'avait plus assez de moyens pour construire du logement. C'était aussi l'époque des mesures incitatives avec les prêts à taux zéro.

Thibaut Tellier : En 1997 avec la dissolution brutale qui a lieu, la gauche est prise de court. Est-ce qu'il y avait vraiment une pensée aboutie sur ces problématiques-là ?

Patrick Doutreligne : Dans le programme de Lionel Jospin il n'y avait effectivement pas grand-chose concernant le logement. Lorsque la dissolution est intervenue et que Louis Besson m'a demandé de préparer un projet de loi contre les exclusions, j'ai repris huit des dix thématiques du projet de loi de Xavier Emmanuelli, auxquelles Vignoble avait contribué. Nous les avons modifiées pour les orienter davantage à gauche, les rendre plus sociales ; mais ces thématiques provenaient de cette concertation et de notre travail commun avec la commission des affaires sociales.

Thibaut Tellier : C'est un cas assez unique de changement de majorité politique avec une continuité dans la préparation d'une loi.

Patrick Doutreligne : Absolument. Concernant les gens du voyage, c'est un peu à part car très vite, le Premier ministre et son cabinet ont décidé de ne pas inclure ce sujet dans la loi contre les exclusions. La volonté de Lionel Jospin était de faire voter le projet de cette loi à l'unanimité, il fallait donc trouver suffisamment de consensus pour ne pas heurter la droite et le centre, qui dans le pire des cas, s'abstiendraient. Comme nous travaillions sur une loi qu'eux-mêmes avaient préparée, il ne fallait pas insérer de points conflictuels. Je me souviens que Louis Besson, revenant d'une réunion des ministres, m'a demandé d'enlever du texte les mesures concernant les gens du voyage, avec la promesse que nous aurons une loi spécifique avant la fin du mandat.

Didier Vanoni : Ce qu'on appelait la loi Besson 2 c'était plutôt le rattrapage de ce qu'on n'a pas pu mettre dans la loi de 1990 ?

Patrick Doutreligne : En 1990, la loi Besson sur les gens du voyage ne consistait qu'en un seul article, l'article 27. J'ai visité de nombreux terrains avec des gens du voyage où il était affiché "article 27, loi Besson 1990". Ce n'était pas grand-chose, seulement une obligation pour les villes de plus de 5000 habitants de créer une aire d'accueil pour les gens du voyage. Cependant, cette obligation n'était pas assortie de sanctions. La loi de 2000 sur les gens du voyage a bâti un cadre plus strict avec des sanctions pour les communes qui ne respectaient pas cette obligation. Elle donnait également la possibilité au préfet d'agir à la place des communes défaillantes. Cela a représenté une étape décisive.

Didier Vanoni : Quelle était la position du mouvement HLM à ce moment-là?

Patrick Doutreligne : Ils étaient beaucoup sur la défensive, très honnêtement. Louis Besson, pour eux, représentait le logement des personnes défavorisés. Les HLM, à cette époque, se concentraient sur le logement des classes modestes et moyennes. En 1986, alors que Roger Quilliot¹⁵ quittait la présidence de l'Union des HLM, Louis Besson avait été approché pour prendre sa suite. Mais il y a eu une forte résistance des organismes qui ne voulaient absolument pas de lui. Ils ont rencontré Besson et lui ont dit : "Si vous abandonnez la partie logement des défavorisés, nous vous nommons président des HLM." Il a répondu : "J'abandonne plutôt la présidence des HLM et je garde le logement des défavorisés." Cette anecdote illustre parfaitement l'esprit de

l'époque. Les négociations avec les HLM étaient très dures.

Didier Vanoni : Est-ce que la CNAF était un acteur important ?

Patrick Doutreligne : Oui, mais ils n'avaient pas de voix politique à l'époque. Elle a acquis une certaine influence avec d'autres prestations par la suite, mais à l'époque, elle était principalement contributrice. Elle disposait de ressources financières, de statistiques et de compétences informatiques bien plus avancées que celles des services de l'État à l'époque, mais son avis n'était pas sollicité. On discutait avec elle des modalités de mise en œuvre. Les grands acteurs étaient évidemment les députés, les maires des grandes villes et surtout les présidents de conseils généraux.

Didier Vanoni : A travers leurs associations ou en tant que personne ?

Patrick Doutreligne : Lorsque que on essaie de discuter avec les associations d'élus, on est vite déçu, parce qu'ils discutent beaucoup, et même s'ils parviennent à une décision, ils n'ont aucun pouvoir d'application. Ainsi, ce qui a été accompli ne sert pas à grand-chose : on a simplement convaincu les convaincus et fait taire les obstinés, sans pour autant les faire changer d'avis. L'APCG¹⁶ de l'époque (et l'ADF, c'est encore la même chose) a un pouvoir médiatique d'interpellation mais pas de réel poids politique.

Didier Vanoni : Et la Caisse des Dépôts, c'était un interlocuteur ?

Patrick Doutreligne : Peu sur le logement, mais beaucoup sur la politique de la ville. Ils étaient très

¹⁵ Roger Quilliot (1925-1998) a été ministre du logement en 1981. Il fut député puis sénateur et pendant longtemps maire de Clermont-Ferrand.

¹⁶ Association des Présidents de Conseils Généraux (APCG) créée en 1946 est devenue en 1999 l'Assemblée des Départements de France (ADF). L'ADF Assemblée des Départements de France –

ADF) est une association qui réunit les Présidents de 103 collectivités, dont 95 Départements et 8 collectivités territoriales à compétences départementales.

axés sur la politique de la ville. Ils résistaient toujours à chaque proposition, comme un banquier le ferait, d'ailleurs c'est un banquier. Ils te soulèvent tous les obstacles pour ne pas le faire, et si le Ministère insiste fortement, ils finissent par céder. Sur la politique de la ville, ils étaient plus volontaires, créant des commissions et des stratégies. Pour le logement, ils étaient surtout un partenaire financier du logement et des HLM. Les HLM discutaient avec la Caisse des Dépôts, qui à leur tour discutaient avec l'État sur les taux, le nombre de logements, la protection, etc. À la Caisse des dépôts, on retrouve des grands commis de l'Etat avec une vraie fibre sociale. Lorsque des hommes d'affaires et des banquiers ont été nommés, cette aspiration a diminué... Avec la nuance sur la Politique de la ville, où ils ont toujours eu un axe de réflexion spécifique, des modalités de financement de la recherche et de l'innovation. Il faut reconnaître qu'ils étaient parties prenantes, pas toujours avec les meilleurs résultats, mais ils étaient impliqués. Pour le logement, en revanche, ce n'était pas le cas.

Didier Vanoni : Faites-vous le lien entre la loi Besson et les lois et dispositifs qui lui ont succédé, notamment la loi SRU, le DALO, et aujourd'hui le Logement d'abord

Thibaut Tellier : Et pour compléter, y aurait-t-il un passage au fil du temps de l'incitation à la coercition ?

Patrick Doutreligne : Entre la loi sur les exclusions et la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) de 1991, la loi SRU de 2000 marque effectivement une période où l'on passe de l'incitation à la coercition jusqu'en 2002. À partir de ce moment-là, on observe une forte résistance. L'alternance politique ouvre la voie à des tentatives de retour en arrière. La loi SRU est vivement critiquée lors des alternances politiques de 2002 et 2007. Lors du dernier déplacement de l'Abbé Pierre, il se rend à l'Assemblée nationale pour contrer ceux qui

souhaitent abroger la SRU. La loi est finalement maintenue grâce à l'intervention du Sénat, malgré les tentatives de modification à l'Assemblée. Les périodes de 1997 et 2002 illustrent la montée des résistances face aux réformes, reflétant une forte opposition à chaque changement, d'autant plus marquée par l'alternance politique. L'élection de Nicolas Sarkozy en 2007 représente un accélérateur de ces tendances.

Thibaut Tellier : En ce qui concerne l'époque de la présidence de Nicolas Sarkozy, y avait-il une volonté de faire avancer le dossier, notamment avec la création de la DRIHL¹⁷ ?

Patrick Doutreligne Au début du mandat de Nicolas Sarkozy, la situation est difficile. Christine Boutin, la première ministre du Logement, échoue dans ses arbitrages et semble mal comprendre les enjeux du logement. Benoist Apparu, nommé ministre du Logement en juin, malgré sa spécialisation dans l'Éducation nationale, surprend par son efficacité. Initialement peu informé, il se révèle un travailleur acharné. En concertation avec Borloo et les différents acteurs du secteur, il établit une politique qui, sans révolutionner la situation, maintient le logement comme une problématique importante. Il était vraiment à l'écoute de tout le monde : avec les HLM, les associations et la Caisse des dépôts par exemple. Par la suite, François Hollande a tenté de relancer le secteur avec des objectifs ambitieux et une vision claire, mais sans les moyens et la volonté politique nécessaires pour réellement infléchir la situation. En revanche, il était en accord sur les objectifs de construction de 120-150 000 logements sociaux, faire du très social et sur la nécessité de soutenir les HLM. Il a mené une période de concertation et de compréhension des problématiques, mais paradoxalement, il n'a pas eu l'impact escompté. Ce volontarisme sera abandonné sous Emmanuel Macron.

Thibaut Tellier : Peut-on dire, avec le recul, que la loi exclusion a fait consensus ?

¹⁷ Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement

Patrick Doutreligne : Oui, je pense qu'elle a fait consensus car elle n'a pas été remise en cause avec l'alternance. C'est souvent un bon indicateur. Lorsque quelque chose ne passe pas, l'alternance en profite généralement pour le changer immédiatement. Ils ont essayé de le faire avec la loi SRU, mais jamais avec la loi Besson ou la loi sur les gens du voyage, ni avec la loi sur l'exclusion. Il me semble que la loi exclusion a été votée à l'unanimité moins une voix et quelques abstentions. Quand une loi est adoptée de cette manière, elle a tendance à perdurer. Il n'y a pas de revanche à prendre, mais plutôt une forme de conviction partagée. En revanche, la loi sur les gens du voyage est passée en force. Il n'y avait pas d'alternative, à l'exception de quelques élus locaux, personne ne la voulait.

Didier Vanoni : **A partir de votre expérience, quel est votre regard sur l'héritage de la loi Besson ? Les fondements de ces politiques sont-ils toujours pertinents face à l'évolution de la pauvreté et du mal-logement ?**

Patrick Doutreligne : La loi Besson comme la loi exclusion correspondaient à une époque et étaient cohérentes dans ce contexte. Ont-elles encore de l'efficacité aujourd'hui ? Beaucoup moins. L'élan initial n'a pas été renouvelé. Le FSL est devenu un simple instrument financier, sans la logique d'accompagnement vers le logement. La politique du logement est devenue inexistante, s'affaiblissant au début des années 2010 et disparaissant avec l'arrivée d'Emmanuel Macron. Ce que Bercy pensait depuis 2000, Macron l'a réalisé : le logement est vu comme une dépense à limiter. Ses premières mesures ont été de réduire les APL et l'aide à la construction de HLM, en favorisant uniquement le secteur en développement, comme l'accession à la propriété et la défiscalisation pour les promoteurs. Cette approche néolibérale n'est absolument pas

adaptée aux problèmes du logement en France, contrairement à des pays comme l'Angleterre ou les États-Unis, qui ont des politiques sociales plus adaptées. La seule avancée récente est l'encadrement des loyers, initié avec Cécile Duflot¹⁸, puis repris partiellement. Cette mesure, bien que limitée à quelques agglomérations, a brisé un tabou.

Je me rappelle avoir discuté avec Boris Ravignon, le conseiller logement de Nicolas Sarkozy, pour lui parler de l'observatoire des loyers et de l'encadrement des loyers. Après deux heures de discussion, il a accepté l'idée de l'observatoire : «vous m'avez convaincu parce que même avec une politique libérale, il faut s'appuyer sur un observatoire ». Il n'y avait pas d'observatoire, il n'y avait que l'OLAP¹⁹ en région parisienne. Puis il me dit « sur l'encadrement, vous comprendrez que je ne peux pas être d'accord en étant sarkozyste. Mais au moins avec un observatoire, on peut penser à rectifier ». Cette anecdote reflète la stratégie : reconnaître la crise, accepter l'observatoire, mais éviter l'encadrement. L'encadrement des loyers est finalement revenu sous la pression, mais seulement pour quelques agglomérations volontaires comme Lille et Paris. C'est la seule vraie avancée des dernières années.

Didier Vanoni : **Quelle serait la prochaine avancée pour vous ?**

Patrick Doutreligne : Il n'y a pas de miracles, il faudrait relancer la construction. La densification est une solution parmi d'autres et la non-artificialisation passe par la récupération des friches et des terrains constructibles en périphérie, pas à 10-15 kilomètres des villes.

Thibaut Tellier : **Il faut aussi se demander si construire est encore politiquement recevable...**

Patrick Doutreligne : Cela a toujours été risqué. Politiquement, certains évitent de construire pour

¹⁸ Cécile Duflot, Secrétaire nationale des partis écologistes Les Verts (2006-2010) et Europe Écologie Les Verts (2010-2012), a

été ministre du Logement et de l'Égalité des territoires de 2012 à 2014.

¹⁹ Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne

« ne pas avoir de cas sociaux », tandis que d'autres construisent pour attirer des électeurs. J'ai présenté un rapport il y a trois ans au Conseil économique, social et environnemental, puis à la Région. Dans mon groupe de travail, il y avait le patronat, les syndicats, les promoteurs, les constructeurs, les HLM. Tous étaient d'accord pour confier la politique du logement aux intercommunalités. De la droite au Parti Communiste, tout le monde m'a critiqué. Le PC disait que cela enlevait aux maires leur dernier pouvoir. La droite refusait, disant que cela les obligerait à construire dans certaines villes (même si la SRU l'impose déjà). Les Verts étaient d'accord sur le fond, mais inquiets de l'artificialisation et du

béton. Le PS, le dernier à parler, ne m'a pas soutenu ouvertement mais ne m'a pas non plus rejeté. Certains m'ont même dit que c'étaient des idées de l'Abbé Pierre, ce que j'ai pris comme un compliment. En 1954, l'appel de l'Abbé Pierre a lancé une réaction pour construire. Aujourd'hui, il nous faut une réaction similaire. Il n'y a pas de miracle. Avec la régulation des loyers, on ne régule que ce qui existe. Or, il y a environ 300 000 nouveaux ménages par an. Il faut donc construire 300 000 logements par an malgré la vacance dans des territoires détendus comme la Creuse ou le Cantal, car les besoins sont ailleurs et certains logements actuels sont totalement obsolètes.