

Entretien avec Xavier Benoist (22 mai 2024) directeur adjoint de la Fédération Nationale des PACT (devenus Soliha) durant l'élaboration et lors de la mise en œuvre de la loi Besson

Xavier Benoist a commencé sa carrière comme chargé d'études à l'OCIL (1976-réseau Action Logement), puis a été chargé de mission à l'Anah¹ (1976-1980) avant d'être chef de projet pour le développement social des quartiers à Roubaix (1980-1984, SAEN). En 1984, il devient directeur adjoint de la Fédération des PACT² avant d'occuper le poste de délégué général de la Fédération SOLIHA jusqu'en 2016. Actuellement, il est membre des conseils d'administration des associations SOLIHA Provence, Lille Métropole Nord, Seine et Marne et de l'association Quali SR.

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).

¹ Agence nationale de l'habitat

² Programme d'Action contre les Taudis originellement, puis PACT ARIM (association pour l'amélioration, la conservation de l'habitat et la restauration immobilière), enfin « SOLIHA, solidaires pour l'habitat » depuis 2016.

Thibault Tellier : En introduction, l'idée serait de recontextualiser votre approche du logement des personnes défavorisées au moment de la création de la Loi Besson et voir si, par rapport à votre parcours professionnel et vos missions précédentes, notamment dans le Nord, vous en aviez tiré des enseignements qui auraient pu contribuer à cette loi...

Xavier Benoist : J'ai fait mes études au Mans, ensuite j'ai fait une prépa HEC à Rennes, intégré Sup de Co à Amiens, et après cette école, je me suis inscrit à l'Institut Français d'Urbanisme à Vincennes. C'est là où j'ai rencontré Pierre Merlin³ et Françoise Choay⁴. Cela a tout changé pour moi. Parce que le commerce, ça ne m'attirait pas trop, même si cette formation m'a beaucoup aidé par la suite.

Françoise Choay avait une vision de la place des quartiers anciens dans les politiques urbaines et de l'importance de l'« habiter » pour les personnes. Cette approche nous était très utile, le mouvement PACT étant plus centré sur le droit à l'habitat que sur le droit au logement.

J'ai contribué à un certain nombre de points dans l'élaboration de la politique publique en faveur du

logement des défavorisés. Mais je n'ai pas, par rapport à Claude Chaudières⁵, sur la loi Besson, l'impression d'avoir eu une action significative, même si j'avais une relation amicale avec Bernard Carton⁶, quand il a été rapporteur de la loi Besson. C'est Claude Chaudières qui a porté la parole du Mouvement pour la Fédération des Pact.

Mon expérience à l'Anah et à Roubaix m'a fait prendre de conscience de la fonction sociale du parc privé, qui était à l'époque un non-dit. Les questions d'alors, était sortir de la loi de 1948⁷ et améliorer le parc locatif privé. L'évolution des villes et des quartiers anciens était très influencée par une vision du XIXème siècle de la propriété immobilière. Difficile d'en sortir.

L'Anah, succédant en 1971 au Fonds National de l'Amélioration de l'Habitat, était essentiellement influencée par le lobby des propriétaires bailleurs privés. À partir de mon travail à Roubaix, j'ai contribué à fonder, avec deux ou trois collègues de la Fondation des villes, la notion de « parc social de fait », qui s'est progressivement imposée dans le vocabulaire courant. J'ai ensuite dirigé un groupe de travail du Conseil National de l'Habitat sur ce thème et mis en évidence que la définition « statutaire » du logement social en France était imparfaite... Pour moi, le logement social doit être défini par sa fonction : un loyer encadré, une attribution par une autorité publique, et le droit à

³ Pierre Merlin est ingénieur géographe, urbaniste, expert-démographe, statisticien. Il a présidé l'Université de Paris VIII-Vincennes (1976-1980) et a fondé et présidé l'Institut français d'urbanisme de cette université, puis l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de la Sorbonne. Il est aujourd'hui professeur émérite à l'université de Paris-I Panthéon-Sorbonne.

⁴ Françoise Choay était professeure aux universités de Paris I et Paris VIII. Elle a écrit plusieurs ouvrages sur l'histoire de l'architecture et l'urbanisme dont en 1965, une anthologie critique sur l'urbanisme : « L'Urbanisme, utopies et réalités ». Ce livre donne une assise théorique à la contestation de l'urbanisme moderne alors mis en œuvre dans la France gaullienne.

⁵ Cf. L'entretien réalisé dans le cadre de cette recherche.

⁶ Ancien député socialiste, conseiller général du Nord et adjoint à l'urbanisme de Roubaix.

⁷ Mettant fin à un blocage drastique des loyers qui durait depuis 1914, la loi du 1er septembre 1948 institue des protections pour les locataires en place et des allocations logement pour les locataires à venir (...) La loi parvient à un quasi-gel des loyers du parc privé pour les immeubles achevés avant la fin de l'année 1948. (...) En résulte ainsi une segmentation notable du marché entre le parc neuf et les logements anciens à loyers de fait très modérés mais dont les propriétaires se désintéressent – un désintéret qui conduit à des dégradations voire à l'insalubrité.

<https://www.telos-eu.com/fr/societe/les-75-ans-de-la-loi-de-1948-sur-le-logement.html>

l'APL pour les locataires. La qualification de logement social ne doit pas être strictement limitée aux logements détenus par les seuls organismes HLM.

Cette approche fonctionnelle a fondé ma définition continue du logement social, ce qui fait que j'ai été critiqué à plusieurs reprises par le délégué général de l'Union de l'HLM. On disait que j'étais du côté de l'UNPI⁸, et pas du côté des HLM, ce qui était faux.

Christian Nicol⁹, directeur de l'ANAH, comprit la nuance, même si cette vision se réfère à la politique du logement en Allemagne. Il m'a dit cependant, vingt ans après, « c'est toi qui as fait évoluer le parti socialiste dans sa vision du logement locatif privé ». Oui, mais quand on regarde les textes et les discours d'aujourd'hui... il n'y a encore qu'un discours sur le logement social, qui reste l'apanage des HLM.

Thibault Tellier : Mais quelle était la position du PS à l'époque concernant le logement social ?

Xavier Benoist : J'ai été membre de la commission logement du PS pendant 5 ou 6 ans, sur la recommandation de Claude Chaudières. Pour les grands élus ou encore les députés, parler des bénéficiaires de l'APL ou de l'AL¹⁰ et les décompter dans le parc de logements privés, c'était une révolution mentale. Ils n'avaient absolument pas de représentation de l'occupation sociale du parc

locatif privé et encore moins de la propriété occupante [par des ménages pauvres].

Sur la politique de développement social des quartiers, cela a été flagrant. La commission Dubedout¹¹, ne travaillait que sur les quartiers d'habitat HLM, elle n'avait pas d'axe sur le parc privé. Alors, qu'il y avait pourtant déjà l'opération Très-Cloîtres à Grenoble, sa ville, où intervenait, d'ailleurs, Gilles Desrumaux¹².

La fédération a demandé la création d'une commission *ad hoc* du Commissariat général du Plan sur la question des quartiers anciens dégradés, pour faire appliquer la politique de développement social sur ces quartiers d'habitat privé. Mais c'était difficile, malgré l'appui d'Albert Mollet, chargé de mission à l'ANAH. Cela s'est fait finalement puisque la nouvelle politique de la ville vise tous les types de quartiers, définis sur la base de l'analyse statistique de leur occupation sociale . [...]

Lorsque Claude Chaudière a expérimenté quatre plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, il a dessiné le contenu programmatique de la loi Besson. Mais il n'a pas obtenu le droit, pour les associations, de bénéficier des aides d'Etat pour produire et gérer des logements sociaux. La place des associations dans la mise en œuvre de la loi Besson a été imitée. Les organismes HLM n'acceptaient les associations que comme un complément de leur activité, centré sur l'accompagnement social.

⁸ Union Nationale des Propriétaires Immobiliers

⁹ Cf. L'entretien réalisé dans le cadre de cette recherche.

¹⁰ Allocation logement

¹¹ Hubert Dubedout fut député socialiste et maire de Grenoble. Il fut rédacteur en 1982 d'un rapport intitulé « Ensemble, refaire la ville » dessinant les contours d'une politique en faveur des quartiers d'habitat social avec pour objectif de démocratiser la gestion de la ville, d'équilibrer la composition sociale des quartiers, d'insérer les jeunes dans la

ville et la société, de relier le développement social et développement économique, de redonner une valeur urbaine aux quartiers et prévenir l'insécurité.

¹² Ancien délégué général de l'UNAFI et cofondateur des Acteurs du Logement d'Insertion (ALI), qui regroupent la Fapil, Soliha, l'Unafio et l'Unhaj.

Thibault Tellier : Pourquoi il y a-t-il eu une réticence ?

Xavier Benoist : Il y a toujours eu une réticence. Je me suis « battu » dix ans avec l'Union des HLM pour qu'on ait le droit de bénéficier des prêts PLAI¹³. Il faut savoir que le mouvement PACT avait cet énorme avantage d'avoir nombre d'administrateurs issus du mouvement HLM. Donc, on est cousin.

Thibault Tellier : C'est un cousinage idéologique ou c'est un cousinage d'intérêts mutuels ?

Xavier Benoist : Le fondateur du premier Pact à LYON, Jean Pila, a été inspiré par le fondateur de l'office de Lyon. Ce n'est pas rien, l'office de Lyon, est l'un des plus beaux offices de France.

Thibault Tellier : C'était Laurent Bonnevey, le député du Rhône qui avait fait passer une loi sur les HBM¹⁴?

Xavier Benoist : C'est la même filiation ! Mais il faudra attendre plus de 15 ans après la loi Besson pour que la loi Boutin permette d'agrèer des associations pour réaliser et gérer des logements sociaux avec des financements d'Etat.

[...]

Deux membres du mouvement PACT, ont été cofondateurs de la Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (Fapil). Ils me disaient, « mais vous êtes

à côté des enjeux, la question n'est plus l'amélioration du parc, mais l'accès au logement ». C'est ce qui a fondé la Fapil. Quelques années auparavant, il y a eu le projet de création de la Fondation Abbé Pierre, avant la loi Besson, projet porté avec l'ancien Directeur de la Fédération des PACT. Et avec la création du RMI, il fallait traiter les enjeux de l'accès au logement des personnes défavorisées.

Même si on ne trouve pas un texte fondateur parmi les écrits du réseau d'intellectuels qui ont posé les fondements de cette loi, la question du logement des personnes défavorisées était dans l'air du temps.

Deux ans avant la loi Besson, j'avais organisé, une journée à Lille, sur les méthodes d'intervention pour favoriser l'accès au logement et créer une offre de logement adaptée pour les personnes défavorisées. [...] En 1982, la fédération avait aussi engagé un travail sur la gestion personnalisée, mode d'action qui annonçait la « gestion locative adaptée » des logements occupés par des ménages en difficulté de ressources ou d'existence. Il s'agissait de mettre en évidence le fait qu'il y a un besoin et un surcoût de gestion locative et d'accompagnement du ménage quand on fait du logement très social. C'est une évidence qu'on a fait passer dans la loi Besson.

Et en dehors du travail qu'a fait Claude Chaudières sur les plans départementaux et les Fonds de solidarité pour le logement (FSL), il faut citer dans les effets de la loi Besson, incidemment ce que la fédération a pu porter : la banalisation et le développement des missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, les MOUS, qui sont antérieures à celles qui sont pratiquées dans la politique de la ville. La maîtrise d'œuvre urbaine et sociale était

¹³ Les logements PLAI sont attribués aux personnes en situation de grande précarité et financés par les « Prêts locatifs Aidés d'intégration ».

¹⁴ Habitation bon marché

déjà une esquisse de réponse opérationnelle pour loger ou reloger les personnes défavorisées.

Didier Vanoni : On est en quelle année, là ?

Xavier Benoist : 3 ou 4 ans avant la loi. On avait aussi organisé une journée à Troyes où l'on avait développé une réflexion sur l'habitat adapté. Et je me souviens très bien de cette journée parce que j'avais invité à la clôture Laurent Pignol¹⁵, le Délégué de l'Union des HLM. Nous avons eu un débat difficile à propos de l'attitude des HLM à l'égard des personnes les plus défavorisées, de la normalisation de l'habitat social et de la nécessité de développer d'autres modèles, plus adaptés, voire inclusifs... Ce n'est pas le logement abordable d'aujourd'hui. Il s'agissait du logement adapté à l'insertion des populations défavorisées, une notion travaillée avec Albert Mollet¹⁶, devenu responsable logement à la DIRMI¹⁷.

Thibault Tellier : Quand on regarde l'histoire de la politique du logement, ce sont toujours les mêmes noms qui reviennent. Ça tient sur 20 noms, en fait, cette histoire.

Xavier Benoist : Oui. Et j'ai rencontré René Ballain, je crois, la première fois, à un séminaire organisé par Albert Mollet à Arc-et-Senans. Donc, il y avait bien un « noyau » qui était déjà là, avant la Loi Besson.

Pour en revenir aux aspects que la loi Besson m'a permis d'inscrire à l'agenda, il y a la gestion locative adaptée, l'accès au logement avec les missions de

maîtrise d'œuvre urbaine et sociale et l'ouverture d'un nouveau financement, le PLAI, qui ne s'est pas fait tout de suite. Mais la direction de la construction a eu la commande de proposer un montage financier adapté pour faire du logement social à loyer plus bas.

Thibault Tellier : Alors quand vous dites « la commande », elle vient de qui ?

Xavier Benoist : Pour moi c'était le cabinet du Ministre. Etait-ce Christian Nicol ou Patrice Lanco¹⁸ ? Pour moi, ce sont eux qui ont consolidé la vision de la fonction sociale du parc privé, en la qualifiant. Ceci s'est développé dans les suites opérationnelles de la loi Besson, avec les FSL qui étaient des aides aux ménages.

L'Anah a ainsi accompagné la mise en œuvre de la loi Besson dans le parc privé. Elle a initié le programme social-thématique, procédure équivalente aux opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat (Opah), qui a ensuite disparu. Elle permettait de sortir 40, 50, 70 logements privés conventionnés, par an, dans une collectivité locale.

Et ça, c'était vraiment intéressant.

En fait, le parc privé n'a pas beaucoup profité des mesures issues de la loi Besson, sauf à travers la politique de l'Anah et des aides du FSL, pour les impayés de loyer ou de charges des locataires défavorisés. Ce qui a stoppé cette évolution, si on revient à l'évaluation, c'est la décentralisation de l'action sociale en 2004, où les FSL sont décentralisés et leur gestion confiée aux

¹⁵ Délégué général du mouvement *HLM* de 1981 à 1993

¹⁶ Sociologue ayant longtemps travaillé au ministère de l'Équipement avant de passer à l'ANAH puis à la Délégation Interministérielle du RMI.

¹⁷ Délégation Interministérielle au RMI

¹⁸ Ancien directeur-adjoint de l'habitat et de la construction au ministère du Logement.

départements. Il n'y a alors plus de pilotage national. Alors qu'avant, c'était bien identifié.

Le renouveau s'est fait au moment de la loi Boutin¹⁹, quand il y a eu un nouveau débat sur la possibilité pour les associations de produire des logements et d'avoir un droit au PLAI.

Didier Vanoni : Quand vous interveniez, c'était en tant que représentant de la Fédération des Pact ?

Xavier Benoist : Tout ce que je cite a été fait au nom de la Fédération. On était souvent invités par nos partenaires. D'abord, Claude Chaudières avait des liens très forts avec le ministère. Et la Fédération assurait l'animation de la commission Logement de l'Uniopss²⁰. C'est dire qu'on était reconnu par les autres associations comme l'acteur compétent sur ces questions. Et puis ça s'est estompé progressivement.

Sur la loi SRU, ces partenariats solides sont maintenus : Hélène Sainte-Marie pour le logement des personnes défavorisées et la réforme des agréments et Nancy Bouché²¹ pour les MOUS (Maîtrises d'œuvre Urbaines et Sociales) et la politique de la ville. Plus tard, Christian Nicol lui a commandé un rapport sur l'habitat indigne. Cette mission s'est prolongée par la création du pôle national de lutte contre l'habitat indigne, dont elle

fut la Présidente plusieurs années. Et en même temps, Marie-Noëlle Lienemann²² en tant que présidente du CNH²³ me demande si je ne veux pas présider un groupe de travail sur le logement décent avec Marc Prévot, qui deviendra conseiller spécial de la Ministre du Logement. Tout cela convergeait. La contribution de la fédération à la loi SRU, c'est principalement l'obligation de délivrer un logement décent, grâce à un rapport du CNH et l'inclusion des logements privés conventionnés dans le décompte des logements sociaux.

Quant à l'instauration du droit au logement opposable (DALO), c'est Georges Cavallier²⁴ qui revenant avec Rémi Gérard²⁵ d'Ecosse dans le cadre d'un partenariat ancien est devenu un militant actif du droit au logement opposable. L'action de la Fédération a aussi joué en faveur de l'opposabilité du droit au logement.

Didier Vanoni : Je reviens un petit peu sur le contexte social de l'époque de la loi Besson. Comment vous l'appréhendiez ? En 1990, on avait l'impression que la pauvreté, le mal-logement, étaient résiduels avec des quantités de mal-logés qu'on estimait pouvoir maîtriser.

Xavier Benoist : Un débat existait alors : s'agissait-il d'un problème conjoncturel ou d'un phénomène structurel ? Pour ma part, j'étais convaincu de son caractère structurel. D'autres, comme la FNARS,

¹⁹ LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000020438861/>

²⁰ Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux.

²¹ Inspectrice générale de l'équipement, présidente du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne de 2002 à 2009. Spécialiste du patrimoine urbain et de l'habitat indigne.

²² Ancienne députée (française et européenne) et sénatrice socialiste, vice-présidente du Sénat et du Parlement

européen, secrétaire d'Etat au logement puis Ministre déléguée au Logement et au Cadre de vie.

²³ Conseil national de l'habitat

²⁴ Georges Cavallier fut grand commis de l'État, spécialiste de l'urbain. Il a été le premier directeur général de la DIV, lors de sa création en 1988 et Directeur de cabinet de Bernard TAPIE. Il avait également dirigé l'Institut de la Ville, que présidait Edmond Hervé. Il fut Président de la Fédération des PACT de 1999 à 2012.

²⁵ Directeur de la fédération des PACT

contestaient cette interprétation. Au sein des PACT, la majorité des personnes était presque unanimes à y voir une question structurelle. Par exemple, dans le Nord, l'histoire montrait des familles relogées sur plusieurs générations – parents, grands-parents restaient mal logés. Christian Montaigne, directeur du PACT de Roubaix, en était pleinement conscient : il n'y avait aucune illusion. Ces familles semblaient presque former des « dynasties » de mal-logés.

Didier Vanoni : Pour conclure cet entretien, pourriez-vous nous dresser un bilan de la situation actuelle concernant le logement des personnes défavorisées ?

Xavier Benoist : Je parlerais d'un début de déconstruction des politiques du logement. La situation est particulièrement complexe en raison de l'incohérence entre les compétences en urbanisme, logement, et action sociale, un déséquilibre renforcé par la décentralisation. Rétablir une cohérence entre ces domaines est une tâche ardue. Lyon est d'ailleurs la seule métropole où la compétence en matière de Programme Local de l'Habitat (PLH), Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD), politique de la ville et action sociale est globalement assurée. On peut également citer Rennes et Lille, mais il n'y en a guère plus de trois.

À titre d'exemple, en tant qu'administrateur de SOLIHA Provence, je constate les difficultés majeures à Aix et Marseille, où le PLH est d'une inefficacité alarmante. Dans les agglomérations mûres pour assumer pleinement le rôle d'autorités organisatrices de l'habitat, la gestion est certes possible. Mais pour toutes les autres, que faire ? Si les grandes agglomérations semblent relativement protégées, l'Île-de-France reste dans une situation dramatique. Voilà un premier point, qui appelle des

réformes législatives, mais celles-ci ne sauraient suffire.

S'ajoutent les défis de mixité sociale, de renouvellement urbain et de protection de l'environnement, qui souvent se heurtent les uns aux autres. Comment parvenir à une régulation efficace ? Il est essentiel d'innover au-delà des PLH et PDALHPD actuels. Par ailleurs, les inégalités territoriales, marquées par des hausses de loyers vertigineuses et des prix fonciers prohibitifs, restent un problème majeur. Comment réduire ces inégalités dans l'accès au logement ? La législation contre l'habitat dégradé est bien insuffisante ; une refonte de la loi SRU, intégrant la loi Besson et abordant la question de la décentralisation, devient indispensable.

Il y a trente ans, le commissariat général du Plan savait concevoir des réponses à de tels défis. Aujourd'hui, avons-nous encore cette capacité de réflexion à long terme ?

René Ballain : Ce qui est intéressant dans notre entretien, c'est qu'on voit comment la loi Besson s'inscrit dans une histoire. C'est un peu la sédimentation, la reprise, la légitimation, mais en même temps l'amplification d'un certain nombre d'initiatives qui avaient couru tout au long des années 80.

Xavier Benoist : Oui.

René Ballain : Cette dimension était très présente dans vos propos. Je trouve qu'à travers votre intervention, on mesure aussi l'importance des relais dans les grandes familles d'opérateurs. Ça ne s'est pas fait contre ou à côté des acteurs. Ils ont été fortement impliqués avec leurs expériences multiples dans la construction de la loi. Ce qui fait qu'il y a eu la conjonction d'un certain nombre d'événements, de situations, de

rencontres, qui ont été très favorables. Ce processus a permis cette inscription dans l'histoire. La solidité de la loi d'une certaine façon elle vient de là.

Xavier Benoist : Il n'y avait pas de concurrence, c'était : « toi tu fais ça, moi je fais ça, on se passe la main ». Moi j'ai été agi et actionné par les Pact, mais aussi par l'État. Quand tu sais que tu es à la croisée de ces chemins, tu mets ta fonction au service de la cause...

