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 Xavier de Lannoy (1er avril 2025), militant associatif, ex-président de la fédération nationale des Pact-Arim et ex-directeur à la Caisse des Dépôts

Xavier de Lannoy, est diplômé de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées. Il a été Directeur régional de la Caisse des Dépôts et consignations pour les régions Limousin (1998-2002) et Centre (2002-2006) après avoir eu diverses responsabilités au sein de cette institution et avoir été secrétaire général du GIE Villes et Quartiers (1996-1997). Alors qu'il avait commencé sa carrière au sein du mouvement Pact (1977-1986), il conservera un lien fort avec ce mouvement et restera plusieurs années administrateur du Pact d'Indre-et-Loire et sera Président de la fédération nationale de 2012 à 2015.

Propos recueillis par Didier Vanoni (Sociologue et économiste, Directeur de FORS-Recherche sociale)

Didier Vanoni : Quel est votre parcours personnel et votre engagement sur les questions concernant le logement des personnes défavorisées avant 1990 et ensuite ?

Xavier de Lannoy : Parler de la loi Besson et parler de cette époque c'est vraiment faire un retour sur le passé, un retour personnel dans des courants, dans des amitiés… donc c'est un sujet sensible pour moi. Quant à mon parcours, il a débuté par des études de Droit puis s'est prolongé par un diplôme d'urbanisme de l'Ecole des ponts, qui à l'époque proposait un DESS d'aménagement régional et urbain. C'est là que je me suis frotté à la culture des X-Ponts.

Ensuite je suis rentré dans le mouvement Pact[1], qui a toujours été un peu un trait d'union dans ma carrière professionnelle et dans mes engagements. Claude Chigot[2], qui était à l'époque directeur de la Fédération nationale, m'a recruté en tant que directeur de l'Arim[3] Franche-Comté où je suis resté de 1977 à 1981. Ensuite je suis allé à la Fédération des Pact, comme chargé du développement, jusqu'en 1984. A cette époque, le directeur de la Fédération était Yves Dauge[4] qui a donné une dimension plus urbaine au mouvement Pact, portée par la culture professionnelle de beaucoup de directeurs d'Arim qui étaient de jeunes diplômés.

[1] Le premier Pact a été créé à Lyon par des militants en 1942 (Propagande et action contre les taudis) pour lutter contre la vétusté des logements. Cette initiative se développant sur le territoire national, une Fédération des Pact, est ensuite née en 1951, en région parisienne. Les Pact en fusionnant avec un autre réseau, Habitat et développement, deviendra Soliha en 2015. Le mouvement Soliha est composé aujourd'hui de 123 associations qui accompagnent aujourd'hui a accompagné plus de 130 000 ménages pour leur permettre de vivre dans un logement digne, adapté et économe en énergie.

[2] Claude Chigot a été l'un des fondateurs de la Fondation (ex-Abbé Pierre) pour le Logement des Défavorisés et son premier délégué général, après avoir dirigé Logement pour tous. Il a aussi été président de la Fapil et élu local.

[3] Pour mener à bien leur mission, la Fédération des Pact a incité ses membres à créer des associations chargées d'animer les premières opérations de réhabilitation des centres et des quartiers anciens. Sont ainsi nées les Arim - Associations de restauration immobilière - qui ont ensuite été fusionnées dans les Pact.

[4] Yves Dauge est un homme politique, membre du Parti socialiste, qui a été sénateur d'Indre-et-Loire de 2001 à 2011 après avoir été député et Maire de Chinon. En tant qu'urbaniste, il a été chargé de mission auprès du Président de la République (François Mitterrand) et fut Délégué interministériel à la Ville et au Développement social urbain de 1988 à 1991. Auparavant, en 1980, il avait été directeur général de la Fédération des Centres Pact-Arim et directeur au Crepah (Centre de Réalisations et d'Etudes pour la Planification et l'Aménagement de l'Habitat), organisme d'étude de l'Union HLM de 1976 à 1980 après avoir été directeur d'études au Béru (Bureau d'Etudes et de Réalisations Urbaines) de 1967 à 1975.

Je dirais qu'il y a eu avec Yves Dauge une prise de conscience politique concernant les enjeux liés à l'habitat et au logement qui a été portée par une nouvelle génération engagée dans le mouvement Pact.

En 1981, il y a eu la commission pour le développement social des quartiers, très portée par le monde HLM. Dans le mouvement Pact, nous nous sommes dit : « il n'y a pas que les HLM, parlons de l'habitat ancien, parlons des quartiers anciens ». Et on a organisé à cette époque, je crois que c'était en 1982, les Journées Européennes contre la paupérisation dans l'habitat ancien.

Ces Journées Européennes ont rencontré un grand succès et ont été un grand moment de mobilisation qui s'est traduit par la manifestation d'une volonté de prendre en compte davantage les réalités de l'habitat ancien dans les politiques urbaines.

Alors ces Journées avaient une certaine audience puisque Pierre Mauroy était venu, Pierre Bérégovoy était intervenu ainsi qu'un commissaire européen. La dimension européenne était en effet, présente, avec un programme européen qui se mettait en place. Tout cela date de mon passage à la fédération des Pact ; après quoi je suis allé en région où j'ai dirigé successivement les Pact d'Indre-et-Loire et le Pacte région-centre de 1984 à 1986.

Je suis ensuite rentré à la direction régionale de la Caisse des dépôt de la région centre. J'ai été recruté par Robert Lion à un moment où la Caisse des dépôts recrutait des spécialistes de l'habitat. A ce moment-là, la Caisse des Dépôts qui était le principal prêteur pour les logements HLM, gérait cette enveloppe de manière entièrement administrative. L'idée, qui, je pense, venait de Robert Lion, était d'intégrer dans la gestion régionale, des personnes qui connaissaient le secteur du logement et qui pouvaient apporter une réelle valeur ajoutée à l'acte de prêt.

En 1989, on m'a demandé de rejoindre le siège de la Caisse, à la direction du financement de l'habitat, (dirigée par Georges Constantin, qui est aussi une figure de l'époque), afin de me charger de l'animation du réseau des services habitat des 25 directions régionales de la Caisse des dépôts. En 1989, au moment où que je rentre au siège de la Caisse, Michel Rocard devenait Premier Ministre, et la Caisse mettait en place son programme de développement solidarité, avec un axe sur le financement du logement des populations défavorisées. Je suis devenu le responsable de ce programme avec l'idée était de développer deux axes, d'une part un assouplissement des modalités de financement, avec des prêts « insertion sociale », distribués sur les fonds propres de la Caisse, donc libérés des contraintes administratives ou des contraintes réglementaires. Et, deuxième axe, le partenariat, l'idée était que la Caisse ne distribue pas, d'en haut, les financements, mais soit en partenariat avec les différents acteurs de terrain. C'est comme cela, aidé par mon passé professionnel, que nous avons pu structurer un petit groupe de partenaires, composé de l'Union HLM, la FNARS, la Caisse des dépôts et la Fédération des Pact. Dans cette dernière, il y avait Claude Chaudières. A l'Union HLM, Jean-Claude Toubon devaient être là. Et puis au niveau de la FNARS, Anne de Guy, qui était aussi une grande figure, si je peux dire, de l'évolution de la FNARS, des centres d'hébergement et autres.

Ce partenariat a conduit à préparer les journées, « Ouvrir la ville » qui avaient pour sous-titre Accès au logement et à l'insertion. Elles ont eu lieu à Marseille, les 18 & 19 octobre 1990. Donc, juste après l'adoption de la loi Besson. Ces journée-forum étaient centré sur les acteurs de l'habitat afin qu'ils s'emparent de la loi Besson et qu'ils démultiplient les options de la loi Besson sur le terrain, dans le cadre d'un partenariat.

Je pense que cet aspect est extrêmement important pour la mise en œuvre du droit au logement. C'est une rencontre entre la politique de la ville et la loi Besson, finalement.

D'autant que les événements de Vaux-en-Velin, c'était 1989, je crois. Enfin, toute cette flambée des quartiers, c'était un petit peu avant ces journées qui établissaient un rapport entre la lutte contre l'exclusion et de l'action sur la ville. Ace propos, i faut préciser qu'à l'époque, on disait « insertion » et non pas « lutte contre les exclusions », terminologie qui est venue plus tard, au milieu des années 90.

Dans les actes de ces journées[5] qui rassemblaient 1500 personnes à Marseille, on retrouve parmi les intervenants, Robert Lion, Louis Besson, bien entendu… Michel Dresch[6], Bertrand Fragonard[7], Georges Cavalier[8], André Laure[9]… Danielle Ballet[10] y était aussi, ainsi que Xavier Benoist[11], qui était intervenu au nom des Pact.

Didier Vanoni : A propos de ces personnalités, nous avons remarqué avec Thibaut Tellier (qui a beaucoup travaillé sur l'histoire de la politique de la ville et qui a réalisé une biographie de Robert Lion) que c'étaient souvent les mêmes noms qui revenaient tant dans le domaine de la politique de la ville que dans celui le logement des défavorisés. On a l'impression que la question de la ville et la question du logement, dans les années 1980 à 2000, c'est... 25 personnes qui se croisent tout le temps (Robert Lion, Yves Dauge, Nancy Boucher, Christian Nicol, vous-même...)

Xavier de Lannoy : Effectivement. Je dirais aussi que c'est quand même assez saisissant lorsque l'on consulte les actes des journées de Marseille, que dans les différentes interventions, tout est dit sur la réalité de l'accès au logement…
Par la suite, le programme de développement solidarité a conduit à ce qu'il y ait une mission-projet à la direction des Fonds d'épargne, qui était la mission-projet qui intervenait dans le domaine des projets urbains et des projets d'insertion par l'habitat. C'est à ce moment-là que j'ai recruté Guy Potin[12]... qui est rentré à la Caisse des dépôts à ce moment-là sur le programme d'insertion par l'habitat, principalement, tandis que moi, je suis plutôt allé sur le programme politique de la ville.
C'est à l'époque qu'il y a eu, un soutien de la Caisse au recrutement des chargés de mission d'insertion par l'économique. C'est à partir de ça que l'on m'a demandé, dans le cadre d'un partenariat avec l'Union HLM de devenir le secrétaire général du GIE Ville et Quartiers qui a porté avec l'Union HLM le « Programme 50 quartiers »[13].
Donc ensuite, après 1997, je suis devenu directeur régional de la Caisse des dépôts, pour la région Limousin puis pour la région Centre. Et c'est en 2006 que j'ai quitté la Caisse. Je dirais pour des questions un peu idéologiques. Et donc, je me suis réinvesti dans le mouvement Pact comme bénévole, mais aussi au sein de la Fondation de France et à la SNL[14] aussi. Puis on m'a demandé de prendre la présidence de la Fédération des Pact, en 2012, voilà, au départ de Georges Cavalier. Puis, il y a eu la fusion avec Habitat et Développement en 2015 avec la création de Soliha, Solidaire pour l'Habitat que j'ai quitté en 2019.

Didier Vanoni : On voit, à travers votre récit comment vous êtes passé de l'action en faveur des publics défavorisés vivant en habitat privé à la Caisse des dépôts, et de la Caisse des dépôts à la politique de la ville, pour revenir ensuite à l'habitat privé. Dans quelle mesure avez-vous été sollicité, pour des réunions de travail, ou pour

[5] « Ouvrir la ville », Accès au logement et insertion, Journées - forum de Marseille, les actes Adels-Syros, 1991
[6] Michel Dresch était en 1990 le Directeur du département du financement de l'habitat à la Caisse des Dépôts et Consignations
[7] Bertrand Fragonard était en 1990 le Délégué interministériel au RMI (Revenu Minimum d'Insertion)
[8] Georges Cavalier a été ingénieur général des Ponts et Chaussées au sein de la direction de l'architecture et de l'urbanisme du Ministère de l'Equipement, il était en 1990, le Délégué interministériel adjoint à la vie et au développement urbain, avant de prendre la présidence de la Fédération nationale des Pact-Arim.
[9] André Laure était en 1990, Président de la Fédération nationale des centres Pact-Arim.
[10] Danielle Ballet, était en 1990, attachée d'administration centrale au ministère des Affaires sociales et de la Solidarité (Direction de l'Action sociale).
[11] Xavier Benoist était directeur adjoint de la Fédération nationale des centres Pact-Arim.
[12] Guy Potin a été par ailleurs un élu de Rennes en charge des politiques de l'habitat et du logement. Voir son entretien.
[13] Le programme « 50 quartiers » a été lancé en 1992 par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'Union nationale des organismes d'HLM (UNFOHLM) rejointes plus tard par l'État (Délégation interministérielle à la ville, Direction de l'architecture et de l'urbanisme et Direction de l'habitat et de la Construction /DIV, DAU, DHC). Son objectif était de démontrer que sur un certain nombre de sites, la collaboration des villes et des bailleurs sociaux peut produire, avec l'aide de l'État et de la CDC, des projets urbains exemplaires.
[14] Solidarités Nouvelles pour le Logement (SNL) est un mouvement associatif francilien fondé en 1988 qui rassemble des citoyens qui s'engagent localement pour lutter contre les problèmes de logement. Depuis 2009, SNL fait partie des acteurs associatifs de maitrise d'ouvrage d'insertion.

participer à des réflexions sur le logement des personnes défavorisées dans les années qui nous intéressent, c'est-à-dire à partir de 1987/1988, et jusqu'à 1997 ?

Xavier de Lannoy : Ce dont je me rappelle surtout, c'est cette action partenariale très forte, dans l'invention de dispositifs d'appui. Je pense notamment à la création, par exemple, des Fonds Solidarité Habitat de la Caisse des dépôts.
Mon intervention se situait dans des réseaux partenariaux, en appui à des projets locaux, davantage en soutien aux acteurs de terrain, et peu dans des réunions de cabinets ministériels et autres. Mais je devais y participer, effectivement, puisque je siégeais au Conseil National de l'Habitat. Mais, j'avoue n'en avoir pas gardé un souvenir marquant.

Didier Vanoni : Est-ce que vous vous rappelez ce qu'était la situation du logement des personnes défavorisées à l'époque ?

Xavier de Lannoy : Je pense qu'à l'époque c'était assez mal connu. Et, c'est la fondation Abbé Pierre, avec ses présentations de ses premiers rapports sur le mal-logement qui a mis au jour cette réalité, année après année… Le mal-logement peu à peu était dévoilé, mis en avant… et, depuis lors, je ne suis pas sûr que la situation ait beaucoup changé, hormis peut-être en termes quantitatifs. Et ce n'est pas forcément les mêmes exclus non plus, parce qu'il y a d'autres phénomènes qui sont intervenus, les mouvements migratoires... Et puis, l'état du parc a évolué, il y a aujourd'hui beaucoup plus de logements sociaux qu'il y en avait dans les années 90. Et on a pas mal rénové les centres-villes aussi.

Didier Vanoni : En tant que salarié puis administrateur des Pact, vous avez peut-être une vision de ce qu'étaient et de ce que sont devenus les problèmes des mal-logés dans les centres anciens ?

Xavier de Lannoy : J'ai connu les quartiers centraux des villes, qui étaient des quartiers diversifiés socialement, avec des personnes à faibles revenus, vivant dans un habitat existant. Voilà, je pense, par exemple, à Besançon, où j'étais, on entend donc... Voilà, le quartier battant à Besançon, c'était un quartier dans l'hypercentre de pauvreté. Et c'est vrai qu'on disait toujours, il faut arriver à réhabiliter et maîtriser l'occupation sociale. Or, de fait, je pense qu'il y a eu une gentrification évidente de ces quartiers, et que l'accès au centre-ville aujourd'hui est réservé le plus souvent à une population ayant un certain niveau de revenus, même si dans certains quartiers, bien sûr, l'insertion d'HLM, permet de garder une certaine diversité, mais je pense que la réhabilitation des quartiers centraux a chassé les pauvres des quartiers centraux, même si on ne le voulait pas.
Il faudrait parler des gens du voyage pour lesquels, je trouve, on a mis en place des dispositifs positifs. Je vois au niveau du Pact d'Indre-et-Loire et de Soliha centre a été créée une association qui épaule les collectivités locales de façon extrêmement positive. En effet, il y a eu toute une période où les collectivités locales souhaitaient que l'aire des gens du voyage leur coûte le moins cher possible. Or, aujourd'hui, il y a une demande pour qu'il y ait une préoccupation des conditions de vie des ménages sur ces aires avec une approche que l'habitat.

Didier Vanoni : Comment percevez-vous la loi Besson dans ce processus, finalement ? Quelle vision avez-vous de ce qu'elle a apporté à la question du mal-logement et, selon vous qu'en reste-t-il aujourd'hui ?

Xavier de Lannoy : C'est une colonne vertébrale de toutes les actions qui ont été menées pour les gens du voyage. C'était surtout la deuxième loi Besson, en fait. Mais sur la question du mal-logement, je dirais qu'elle a instauré « un principe dans la République » : le droit au logement. Je pense que c'est quand même un point fondamental.
Alors après, c'est sur la déclinaison de ce droit au logement qu'il faudrait s'attarder. C'est ce que je constatais avec mélancolie en feuilletant les actes des journées « Ouvrir la ville » : on sait tous ce qu'il faut faire rendre effectif ce droit au logement, et tous nos efforts restent insuffisants.

Didier Vanoni : Sur quoi il faudrait agir et réagir, à votre avis, pour rendre ce droit effectif ? Peut-on

repartir des principes de la loi Besson ? Puisque vous nous dites que tout était écrit déjà en 1988 ou 1990, qu'est-ce qu'il faudrait faire pour faire bouger les lignes actuellement ?

Xavier de Lannoy : J'aurais envie de dire : « Réactivons le partenariat entre les acteurs », car je pense que celui-ci s'est affaibli au fil des années. Je vois sur le terrain que les différents réseaux travaillent un peu côte à côte. Les réseaux Pact/Soliha, la Fnars[15], l'Unafo[16], l'Unhaj[17] et la Fapil[18]. Ils sont partenaires au sein du réseau de la maitrise d'œuvre d'insertion. Mais est-ce que ça se décline sur le territoire ? J'ai le sentiment que ça reste un peu un dialogue entre fédérations.
Et puis, il faudrait aussi quand même, revoir les crédits pour le logement, qui n'ont jamais été aussi faibles. Alors que l'on a trouvé des solutions pour faire face à la nécessité de la défense nationale, sur des sujets aussi centraux que le logement ou l'écologie, on n'a jamais les financements. Donc, je pense qu'il faudrait quand même un sursaut, en faveur de la lutte contre les inégalités.

Didier Vanoni : Vous avez évoqué tout à l'heure votre désengagement de la Caisse des dépôts pour des raisons idéologiques. Vous pensez que cette dimension politique et militante reste essentielle pour agir en faveur des défavorisés ?

Oui, à la caisse des dépôts, nous étions des militants tout à fait. Complètement. Mais c'était de cas aussi du personnel politique et des hauts fonctionnaires. Quand on voit la stature de gens comme Louis Besson... qui a été un élu local, d'ailleurs. Ce qui explique sa proximité avec le sujet. Avec la ministre actuelle [Valérie Létard], c'est revenu un petit peu, mais avec le gouvernement Attal, ce n'était plus le cas : il n'y avait pas ou peu d'élus aux postes clefs.
A propos de militantisme, j'ai oublié de vous dire que j'ai été associé à la création du Samu Social. C'était en 1993-94 après une rencontre dans une formation avec Dominique Versigny, qui me propose de rencontrer Xavier Emmanuelli[19] qui avait, me dit-elle, un projet vraiment intéressant. Et donc, on s'est réuni tous les trois. Et on est allé présenter un projet de Samu Social, qui était un projet très partenarial au départ, au cabinet de Simone Veil, qui était ministre de la Santé à l'époque. Nous leur avons demandé de financer cette initiative en soulignant qu'il était important d'aller vers les plus exclus. C'était ça le rôle du Samu : d'aller proposer un hébergement, un logement au personnes vivant à la rue. Le cabinet a jugé notre projet extrêmement intéressant, mais nous a dit : « Vous ne vous rendez pas compte que vous allez mettre à jour une réalité à laquelle on ne pourra pas répondre. Donc, on ne va pas pouvoir vous financer ». Et je me rappelle qu'à la sortie du ministère, Xavier Emmanuelli était furieux, et nous dit, écoutez, je vais aller en parler à Jacques Chirac qui était maire de Paris à ce moment-là. Et là, ça a marché, Jacques Chirac a dit : « je prends, on met en place ça ». C'est à l'époque où il avait fait de l'un de ses axes de campagne pour la présidentielle, l'action contre la fracture sociale et l'exclusion. Par la suite, Xavier Emmanuelli est devenu secrétaire d'Etat lorsque Jacques Chirac a été élu président.
On avait constitué à la Caisse des dépôts tout un réseau d'acteurs où figuraient les Pact, les HLM, la Fnars… pour réfléchir à comment on pouvait mobiliser les acteurs pour donner un contenu à ce que pouvait être la lutte sur la grande exclusion. Une

[15] La Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS) devenue Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), est une fédération française d'organismes et d'associations (870 membres en 2020), proposant aux personnes en situation de grave détresse sociale un accueil, un hébergement et une aide à la réinsertion sociale.

[16] L'Unafo est l'Union professionnelle du logement accompagné. Le secteur du logement accompagné regroupe les résidences sociales, pensions de famille, foyers de jeunes travailleurs et de travailleurs migrants.

[17] Mouvement national d'éducation populaire, regroupant des porteurs de projets Habitat Jeunes qui favorisent la socialisation et l'accès à l'autonomie des jeunes

[18] La Fapil est un réseau d'associations, unions d'économie sociale et sociétés coopératives d'intérêt collectif travaillant en faveur de l'accès et du maintien dans le logement de personnes en difficulté.

[19] Xavier Emmanuelli est un médecin et un homme politique qui a fondé le SAMU social de Paris. Il a été secrétaire d'État chargé de l'Action humanitaire d'urgence de 1995 à 1997 et président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées de 1997 à 2015.

fois que Jacques Chirac a pris le Samu social à son compte, on a créé un service spécifique mais qui existait à côté des opérateurs. Ça a été un peu un nouveau dispositif qui laissait de côté l'action locale des opérateurs. Cela reste une initiative intéressante qui s'est privée toutefois de ce réseau.

Didier Vanoni : Quels seraient les combats à mener aujourd'hui, selon vous ?

Tout le monde dit qu'il faut construire plus, qu'il faut réinventer les dispositifs ou les actions d'insertion par le logement. Et puis peut-être travailler à des solutions qui se situeraient entre le logement et l'hébergement… Sinon, on parlait des collectivités locales. Je pense que ce serait davantage au niveau des collectivités locales que devraient se bâtir des projets qui prennent en compte cette question... L'État, le département ne sont plus les acteurs moteurs ou animateurs. Pourquoi les collectivités locales ? Parce que je pense que l'analyse des besoins, l'analyse des réalités peut se faire à cette échelle et pas au niveau du département...
Je trouve aussi, que comme pour la politique de la ville, le prisme est toujours mis sur les quartiers HLM. Or, on gagnerait à réinvestir les quartiers existants, la ville existante, les cœurs de ville qui sont des éléments essentiels de l'insertion par le logement. Et donc, je trouve qu'il y a encore un pas à faire encore en ce sens.
Je pense aussi que ce serait bien de nourrir les débats locaux sur ces questions à l'approche des élections municipales.
Vous m'avez permis de me replonger dans ces années, dans ces actions, dans ces solidarités. Et je constate qu'aujourd'hui, beaucoup reste à faire ou à réinventer.