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

FORS RECHERCHE SOCIALE

Entretien avec Jean-Pierre Troche, expert et militant, réalisé le 4 juin 2024

Urbaniste et architecte, consultant expert associé (anciennement gérant) de la SCOP Ville et Habitat et actuellement Président du Comité Habitat de la Fondation de France, Jean-Pierre Troche a accompagné durant sa carrière, de nombreux acteurs associatifs impliqués dans les dispositifs précurseurs puis issus de la Loi Besson. Il a œuvré notamment à la reconnaissance et la professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage d'insertion. Il a animé plusieurs années de suite un dispositif de formation-action des acteurs en charge de la mise en œuvre de la loi Exclusion et il a évalué et accompagné de nombreuses démarches locales de déploiement des attendus de la loi, notamment au travers des PDAL(H)PD.

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 ?

Jean-Pierre Troche : La période qui va de 1990 à 1993 est très importante par rapport à mon parcours professionnel et la loi Besson est une date tout à fait importante pour moi. En effet, j'ai commencé ma carrière à la fois en tant qu'architecte, et en tant qu'urbaniste après avoir fait, à l'école des Ponts, un travail de fin d'études avec Gilbert Santel[1]. Pour démarrer mon activité, j'ai pu travailler autour de thématiques qui étaient beaucoup plus urbaines et qui touchaient à l'énergie et à l'environnement.

En sortant de cette première expérience professionnelle, j'ai créé une association dont le projet était de rendre opérationnel dans le champ des politiques publiques portées par les collectivités locales, les résultats de la recherche. Il y avait l'idée de travailler sur le lien entre recherche et actions opérationnelles.

On a été ainsi amenés à développer des projets un peu innovants, comme une espèce d'« Opah énergie » à Conflans-Sainte-Honorine, avec un maire à l'époque qui était assez porté sur les innovations : Michel Rocard.

On travaillait sur la question du logement et de l'habitat, mais on trouvait ça assez compliqué. Parce qu'il y avait un hiatus entre le milieu de la recherche en sociologie, qui travaillait beaucoup sur les habitants, et les exigences des politiques publiques qui s'interrogeaient sur le rôle des organismes HLM. Ce genre de choses, étaient assez difficiles à traduire sur le terrain. Donc, cette association s'est appelée « RE-Sources » et très rapidement a eu une deuxième activité, qui s'est développée auprès des collectivités locales ou des agences nationales, comme l'ADEME de l'époque, l'Agence pour les économies d'énergie. Et puis, en même temps, il y a eu beaucoup d'activités avec l'Union des HLM pour mener un travail sur la professionnalisation des acteurs. Nous avons travaillé sur de vraies questions telles que : « Comment donner aux organismes HLM une culture en matière de travail social ? ». Mais en même temps, parce que ça faisait partie aussi des savoir-faire qu'avait l'équipe, on a développé une expertise en matière d'investissement immobilier, de montage d'opérations et d'ingénierie financière, à tel point qu'on continue

[1] Ingénieur de l'École nationale des travaux publics de l'État et de l'École nationale des Ponts et Chaussées, Gilbert Santel fut Secrétaire général du Comité interministériel pour les villes de 1985 à 1987 et conseiller technique sur le logement de 1988 à 1990.

encore aujourd'hui de travailler sur ces questions-là.
Arrivent les années 1990 et la loi Besson qui faisait le lien entre le social et le logement, ce qui était complètement nouveau. Cette ouverture et ce croisement entre les deux domaines ont donné naissance à un nouveau projet : la création, sous forme de coopérative, d'un autre bureau d'études nommé Ville et Habitat, initialement centré sur les dispositifs issus de la loi Besson.
À mes yeux, la loi du 31 mai 1990 a, en quelque sorte, ouvert un nouveau champ d'intervention publique et donné naissance à un domaine inédit d'expertise. Ce développement a d'ailleurs fait l'objet d'évaluations, notamment par René Ballain[2]. En ce qui concernait mon activité au sein de Ville et Habitat, cela a consisté par exemple, à réaliser l'une des premières évaluations des FSL. […]
Cette implication a marqué toute la suite de mon parcours. Le premier acte, a été un contrat sur la question de la professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage d'insertion qui était, pour le compte de la fédération des Pact. C'est à la suite d'une rencontre avec Xavier Benoist[3] au congrès HLM de 1991, que l'on s'est dit qu'il fallait vraiment faire quelque chose pour les acteurs associatifs qui, à l'époque, s'engageaient dans la maîtrise d'ouvrage d'insertion mais ne savaient pas trop comment se saisir de la loi Besson. Il préexistait une activité de bailleur dans les associations Pact du département du Nord. Ils en possédaient et géraient quasiment 2000, à l'époque. Et la question, était de savoir ce qu'on faisait de cet agrément « maîtrise d'ouvrage d'insertion » que proposait la loi Besson. Est-ce que ces associations devenaient des maîtres d'ouvrage comme les organismes d'HLM ou est-ce que c'était autre chose ? Et il y avait des positions très tranchées au sein du mouvement associatif. Certains disaient « il ne faut pas y aller » parce qu'on n'a pas vocation à devenir des organismes HLM, alors que d'autres pensaient au contraire qu'il fallait y aller de toute urgence. […]
Ce débat on le retrouvait dans la première étude un peu fondatrice que nous avons menée en la matière et qui s'intitulait « Être ou ne pas être maître d'ouvrage ? » avec comme sous-titre : « telle n'est pas la question ».
Cela se situait dans la première partie des années 1990, avec toute une série de travaux aux côtés des Pact mais aussi de certaines associations qui se sont ensuite fédérées au sein de la Fapil[4].

Didier Vanoni : Quelle était la situation du logement à l'époque ? La question du logement des défavorisés était-elle présente dans le débat politique?

Jean-Pierre Troche : Non, ça n'existait pas. L'objet « logement des défavorisés » a été créé par la Loi Besson et nous, comme bureau d'études, on s'est un peu vécu comme ceux qui participaient auprès des collectivités locales et des acteurs nationaux, à faire reconnaitre les besoins. Parce que le principal apport de la loi Besson, c'est la connaissance des besoins. Elle était inexistante jusque-là.
Il faut rappeler que le parc HLM n'avait pas la même fonction à l'époque qui est la sienne aujourd'hui. La situation du logement était « moins mauvaise » que maintenant. Je ne sais pas comment le dire autrement. Le logement HLM remplissait une double fonction : d'une part, proposer une offre généraliste destinée à loger les salariés ; d'autre part, jouer un rôle de régulation des prix sur le marché immobilier.
Ces deux fonctions, mettaient ceux que la loi Besson a défini comme étant les plus défavorisés hors du champ des HLM.
Ensuite, il y avait les problèmes qui ressortaient du parc privé. Avec Ville et Habitat, je me suis beaucoup investi sur le parc privé. Le parc privé a été un objet avec une approche très paradoxale en termes de politique publique. L'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) aidait des propriétaires bailleurs, quels qu'ils soient, y compris des investisseurs, pour réaliser quelques travaux. Mais, qui était logé par

[2] René Ballain était chercheur à l'Institut d'études politiques de Grenoble et Francine Benguigui, était chargée de mission au PUCA/ Plan Urbanisme Construction Architecture.
3 Xavier Benoist, était alors directeur adjoint de la Fédération Nationale des Pact (Soliha)

[4] La Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement. (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.

le parc privé ? Est-ce qu'il relevait du logement décent ou indécent ? Cette terminologie n'existait pas, d'ailleurs, à l'époque : on disait est-ce que le logement est insalubre? Mais que pouvait-on faire de mieux alors, sachant qu'il y avait une méconnaissance quasi-totale de l'état du parc de logements ? La décentralisation n'avait pas encore été pleinement mise en œuvre, et les indicateurs étaient principalement nationaux. Or, pour identifier le logement insalubre, il faut une approche locale.
À cette époque, le problème du logement insalubre était souvent ignoré, avec au surplus l'existence de grands immeubles en copropriété qui s'enfonçaient lentement, sans que personne ne s'en soucie réellement.

Didier Vanoni : La notion de « parc social de fait » n'existait-elle pas déjà ?

Jean-Pierre Troche : Si, on le disait déjà. C'est d'ailleurs dans ce domaine que nous nous sommes rapidement investis, aux côtés d'autres bureaux d'études.
Dans mon parcours professionnel, je vis le moment de mise en place de la Loi Besson comme une période à la fois militante et professionnelle. Parce que sur ces questions-là, finalement, on arrivait à travailler, à faire des études et à gagner notre vie, sans trop problèmes et sans trop regarder le compteur, parce qu'on militait. On faisait émerger des questions peu connues. C'est pourquoi je considère que cette loi a eu de nombreux effets, directs et indirects, notamment à travers les espaces de coordination et de concertation entre les acteurs qu'elle a permis de créer, ainsi que par les questions qu'elle a soulevées sur la connaissance des besoins, un enjeu absolument fondamental.
La loi Besson, c'est la première loi qui ouvre réellement la porte, j'allais dire, à une certaine forme de territorialisation d'une politique de l'habitat à l'échelle départementale. Même si les PLH existaient déjà, ils se faisaient dans le prisme d'une norme totalement nationale. Et ça, le fait d'avoir confié au département les FSL… c'était une innovation importante. Il manquait un peu les collectivités locales dans cette affaire, mais bon ...

Didier Vanoni : La décentralisation n'en était, en 1990 qu'à son premier acte. Les politiques sociales venaient juste de passer aux départements...

Jean-Pierre Troche : Oui, en sachant que même aujourd'hui, ce n'est pas encore mûr, la prise en charge directe des politiques sociales de l'Habitat par les EPCI.

Didier Vanoni : Le lien avec la politique de la ville, était-il lisible à cette époque-là ?

Jean-Pierre Troche : Non. Pour dire les choses simplement, même de manière assez catégorique, j'avais l'impression que c'étaient vraiment des logiques qui évoluaient de manière complètement parallèle. Il y avait même des gens en charge du logement des défavorisés qui avaient des discours un peu critiques sur la politique de la ville. C'était vraiment bicéphale. Cela s'est vu, au début de la création de l'Anru en 2005, qui a rompu avec toute l'histoire de la politique de la ville. C'était deux cultures différentes, y compris chez les chercheurs, les sociologues, etc. Ça ne se recoupait pas beaucoup. Et, j'ai l'impression que c'est toujours le cas.

Didier Vanoni : Même lorsque l'on a parlé de politique de peuplement ? Parce que, avec le logement des défavorisés, des prioritaires, etc., on commence à rentrer un petit peu dans les questions de peuplement ?

Jean-Pierre Troche : Non, il y avait un petit côté « on n'en parle pas, parce que c'était un peu chasse gardée ». Cela venait des HLM, mais aussi de ceux que l'on appelle les réservataires. On ne mesure pas suffisamment le rôle d'Action Logement (le « 1% Logement ») dans tout ça, y compris en tant que réservataire.
Et c'est vrai que l'ambiguïté fondatrice des HLM, entre leur fonction généraliste et leur vocation à loger les plus pauvres, repose sur le fait que ce parc est pour moitié quasiment adossé au 1% Logement et donc aux mécanismes destinés à favoriser le logement des salariés.
Cependant, c'est avec les HLM, via son Union nationale, que j'ai pu approfondir mon implication sur le champ du logement des

défavorisés. Le projet de Ville et Habitat reposait largement sur l'accompagnement des acteurs, leur animation et leur professionnalisation. Cela impliquait de mener des actions de formation, ce que nous faisions déjà auprès des organismes HLM. Mais avec la mise en œuvre de la loi Besson, l'enjeu était différent : il ne s'agissait plus simplement de dispenser une formation classique, mais de créer un espace propice à l'émergence d'une culture commune entre les acteurs.

On a commencé en 1996, à peu près. Ce travail de formation avec les HLM, on l'a fait au travers d'une structure, l'Institut de formation à la maîtrise d'ouvrage (IFMO). L'idée était de qualifier fortement les cadres de la maîtrise d'ouvrages, en les ouvrant à des questions sociales et à des questions de management. Donc, le premier temps a consisté à former les cadres de la maîtrise d'ouvrage issus des organismes d'HLM.

Et le deuxième temps, Patrick Kamoun[5] peut en parler ainsi que Frédéric Paul[6], l'idée de l'IFMO, c'était de mettre les HLM en lien avec d'autres acteurs à qui il fallait aussi faire comprendre ce que sont les HLM… C'est la notion d' « interacteur », une démarche qu'a développé Dominique Belargent[7] dans les manifestations et séminaires qu'il a organisés pour que se rencontrent les acteurs de différents milieux professionnels ainsi que des chercheurs.

J'ai participé à la fondation de l'IFMO et avec Claudine Ducastel, qui était la directrice, on a instauré le : « Forum pour le logement des plus démunis », qui s'est ensuite appelé : « Atelier Forum pour le logement des plus démunis ». J'animais ce forum. On mettait dans la même salle les conseils départementaux qui s'occupent de la loi à Besson, les organismes HLM qui ne logent pas suffisamment les pauvres, les associations qui les accompagnent ou se lancent dans la maîtrise d'ouvrage d'insertion. Il y avait aussi les acteurs de l'accompagnement social lié au logement… On a ainsi fait émerger une culture professionnelle commune. Il y avait soixante à quatre-vingt-dix personnes qui participaient à ces forums, lors de journées régulières qui se tenaient toutes les six semaines. Il y avait toujours un propos introductif porté par des chercheurs, et après, on organisait les échanges entre les opérateurs et on valorisait les expériences, pour en tirer les leçons. Ensuite, on finissait par un débat un peu *punchy*, si possible, avec les acteurs nationaux. On invitait des représentants de l'État, de la Caisse des dépôts ou de l'USH. […] A chaque fois, il y avait un gros volume qui était produit sur le thème de la journée avec la compilation des travaux de recherche, de fiches-actions, ... Ce matériau-là, je l'ai utilisé même des années après. Ce qui se passait dans ce forum, était assez étonnant et il y a des gens qui ont connu cette époque-là et qui m'en parlent encore.

On avait utilisé le forum pendant l'élaboration de la deuxième loi Besson (en fait le volet logement de la loi Exclusion) pour mettre en débat un certain nombre de questions. Et il y avait un vrai débat avec les représentants du ministère. L'État serait incapable de faire ça aujourd'hui. On s'interrogeait sur certaines des questions à mettre dans la deuxième loi Besson, dans un lieu qui n'était pas vraiment aligné sur les orientations de l'État. Pourtant celui-ci co-finançait le forum avec l'Union des HLM et la Caisse des Dépôts sans avoir son mot à dire sur la ligne, sur le contenu, etc. L'État jouait là son rôle d'animateur, y compris pour faire émerger des lieux qu'il ne contrôlait pas. Je dis ça parce que j'ai l'impression que cette culture, cette idée-là, aujourd'hui, serait impensable. […]

Après, on a essayé d'appliquer la méthode des forums sur d'autres sujets, y compris sur la décentralisation et les politiques locales de l'habitat. Ça n'a pas eu le même succès, il faut le dire. […]

Didier Vanoni : À travers vos propos, on a le sentiment que beaucoup de choses reposaient

[5] Cf. l'entretien réalisé pour cette recherche/

[6] Normalien et ancien directeur générale de l'Union sociale pour l'habitat (de 2013 à 2018) et du Centre de réalisation et d'étude pour la planification, l'aménagement et l'habitat (Crepah).

[7] D'abord chargé d'études à l'ARIM de Franche-Comté, puis Responsable de la politique sociale de l'OPAC du Pas-de-Calais, Dominique Belargent a rejoint l'USH pour des missions successives de conseils et des postes à responsabilités sur les politiques sociales et territoriales de l'habitat, ainsi que sur les relations entre les champs académiques et opérationnels.

sur l'engagement individuel de certaines personnes. Ce qui peut sembler paradoxal, puisque dans le cadre de l'élaboration des lois, ce sont avant tout les institutions qui sont officiellement représentées.

Jean-Pierre Troche : Oui, cela relève du militantisme « professionnel ». Lorsque je dis que la loi Besson de 1990 a marqué une partie de ma vie professionnelle, c'est en grande partie parce qu'un groupe de personnes s'est engagé, de manière à la fois professionnelle et militante, sur ces enjeux croisant le social et le logement.

Annick Leborgne[8], à la DGUHC, a joué un rôle clé à ce moment-là. Entre les deux lois Besson, elle a financé toute une série d'études permettant d'alimenter la réflexion […]

Didier Vanoni : Vous évoquiez les hésitations du monde associatif quant à son engagement dans la maîtrise d'ouvrage d'insertion, un engagement qui a finalement vu le jour. Avec le recul, comment analysez-vous cette évolution et quel a été votre rôle dans ce processus ?

J'étais très actif dans l'accompagnement des acteurs et à partir de l'étude faite pour la Fédération des Pact, « être ou ne pas être maître d'ouvrage? », il y a eu des tensions très importantes, y compris au sein de l'État. L'autorité compétente au niveau national, en charge des HLM et du logement social, la MIILOS, était fermement opposée à cette situation. En effet, toute la législation relative aux HLM et aux politiques publiques en France repose sur la définition des opérateurs. En tant qu'entité HLM, et en raison de son statut de SA HLM ou de sa nature d'office public, l'organisme bénéficie d'un accès au financement public. Tout tourne autour de l'idée de garantie pour les emprunts.
Louis Besson bousculait cette logique en ouvrant ces financements, alors que tout le système juridique et de politique publique est organisé autour de la notion de statut d'opérateur. Curieusement, cette initiative était considérée comme assez libérale, dans le sens où ce qui comptait n'était pas l'opérateur lui-même, mais la finalité. En France, si une organisation est HLM, elle a des obligations spécifiques. Ce n'est pas simplement parce qu'elle reçoit une subvention pour faire du logement social, mais parce qu'elle est officiellement reconnue comme HLM. La différence est importante : si une autre entité, y compris une privée, perçoit le même financement, elle n'a pas les mêmes obligations. Cela crée un énorme problème dans la régulation, car les grands organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion, qui commencent à prendre de l'ampleur (notamment Habitat et Humanisme, SNL, FREHA, ainsi que les associations Pact du Nord qui se lancent dans la construction de logements grâce à la loi Besson), se retrouvent dépourvus de tous les outils de sécurisation dont bénéficient les organismes HLM. Pour les organismes HLM, il existe notamment la caisse de garantie du logement social, un mécanisme essentiel qui évite à environ un tiers des organismes HLM de faire faillite, si elle n'existait pas.
L'autre acteur majeur de l'époque qui était extrêmement embêté par la MOI était la Caisse des dépôts. Son rôle, était de prêter les fonds en instruisant le risque. Quand on avait des comptes d'organismes HLM parfaitement normés, tirés au cordeau, avec une instruction du risque, il lui était facile de prêter mais lorsqu'il s'agissait d'une association loi 1901, la Caisse des dépôts se montrait réticente. Cela a suscité une polémique, notamment après la parution d'un article dans Libération, dans lequel Bernard Devert, fondateur du mouvement Habitat et Humanisme mais aussi promoteur devenu homme d'Église, dénonçait le fait que la Caisse des dépôts ne finançait pas le logement des plus démunis.
Ville et Habitat, qui avait été le *go-between* entre le monde HLM et le monde associatif au niveau de la professionnalisation des agents, a été engagé par la Caisse des dépôts pour essayer de négocier l'idée que le monde associatif pouvait créer des structures spécifiques pour porter le risque immobilier et la création de logements. Et la personne à la Caisse des dépôts qui a porté ça à l'époque et qui est devenue ensuite élu de Rennes, c'est Guy Potin[9].

[8] Annick Leborgne, était alors chef de bureau à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC).

[9] Cf. l'entretien réalisé avec Guy Potin dans le cadre de cette recherche.

Didier Vanoni : On a beaucoup dit à l'époque que les associations avaient du mal à gérer ce parc immobilier. C'était souvent du parc ancien rénové, avec des produits immobiliers plus fragiles que du neuf, avec pas forcément les mêmes caractéristiques de construction pour un usage assez intensif du logement.

Jean-Pierre Troche : Les associations savaient produire mais ne savaient pas gérer... Et d'ailleurs, ça se traduisait par le fait que le patrimoine existant même, antérieur à la loi Besson, et le patrimoine produit juste après, est devenu très vite en mauvais état. Ça ne fera pas plaisir à Soliha d'entendre dire ça, mais une partie du parc qu'il y en avait dans le Nord, dans les années 90, par exemple, était à la limite de l'habitat indigne.
Cela manquait de professionnalisme mais aussi de mécanismes financiers permettant de produire et de suivre un plan de patrimoine et un plan d'entretien. Avec Ville et Habitat, cela a été un peu notre rôle, de professionnaliser ces acteurs.

Didier Vanoni : Du côté des bailleurs sociaux, il y a eu aussi l'émergence de nouvelles pratiques avec les PLA très sociaux et d'insertion[10]: un moment où ils ont réinvesti le créneau du logement adapté. Vous avez accompagné cette évolution?

Jean-Pierre Troche : Il s'agissait là aussi d'une commande d'Annick Leborgne, à une époque marquée par un débat important sur les modalités de financement ouvertes aux acteurs de la maîtrise d'ouvrage d'insertion par la loi Besson. Ce financement prenait la forme du PLA Insertion.
Le problème du PLA Insertion, c'est qu'il pouvait recouvrir deux logiques différentes. D'un côté, une offre portée par les organismes HLM, destinée à reconstituer un parc à bas loyers — un peu comme ce que l'on observe aujourd'hui — et qui, via les mécanismes classiques du logement social, devient accessible à des ménages modestes.
De l'autre côté, un parc dit « hyper social », aux caractéristiques immobilières souvent bien adaptées aux publics visés, mais générant des surcoûts importants. Ce type d'offre était porté soit directement par des associations, soit par des bailleurs sociaux agissant pour le compte de ces associations. Il nous a donc été demandé de faire une évaluation nationale du PLAI pour essayer de d'étudier les deux réalités de cet outil. Ça a débouché sur une distinction en deux produits le PLA-I (PLA-d'insertion) et le PLATS (PLA-très social). Il avait deux financements pour des logements ayant les mêmes caractéristiques, mais pouvant bénéficier de plus de subventions quand il s'agissait du très social et aussi plus d'accompagnement. Depuis cela a été réunifié. Mais cette idée de distinguer un parc à très bas loyer destiné à être produit massivement par les organismes HLM, d'un parc répondant aux besoins de ménages rencontrant de grandes difficultés (le public de la loi Besson) garde encore sa pertinence. Très franchement, je pense que l'enjeu existe encore, parce qu'avec les financements actuels nous sommes dans une indifférenciation et qui est insécurisante des deux côtés, pour les ALI comme pour les organismes d'HLM.

Didier Vanoni : Il y a eu ensuite, l'entrée dans le jeu des collectivités locales qui avaient été un peu mises de côté. Ça aussi vous l'avez vécu et accompagné ?

Jean-Pierre Troche : Elles avaient été mises complètement de côté ; parce qu'il ne faut pas oublier que les premières générations du PLH se résumaient à une démarche permettant d'établir quel devait être le nombre de logements sociaux qu'il fallait construire sur le territoire. Donc, les premiers PLH ne traitaient pas du parc privé dégradé ou faisaient semblant de s'en préoccuper parce qu'on compilait quelques chiffres de l'INSEE ou des fichiers fiscaux

[10] Le logement PLAI (dit d'Intégration puis d'Insertion) permet aux personnes rencontrant des difficultés économiques et sociales de se loger. Il est financé par le prêt locatif aidé d'intégration. Le logement PLA-TS bénéficie d'une subvention de l'Etat majorée en contrepartie de plafonds de loyers réduits. Les logements construits ou acquis au moyen de PLATS sont réservés à des ménages dont les ressources maximums sont inférieures de 40% aux plafonds d'accès.

(FILOCOM), mais ce n'était pas vraiment un objet de politique sociale de l'habitat.
Ça a changé, parce que certaines collectivités, souvent les mêmes, Rennes, Lyon, Nancy, … voyaient qu'il y avait un trou dans la raquette et se disaient que si l'on n'intervenait pas au sein du parc privé, on rendait inefficace ce qu'on faisait en matière de développement et de réhabilitation du parc HLM. C'est encore une vision tout à fait d'actualité notamment en Ile-de-France, où même si on doublait la production de logements sociaux, ce qui est assez impensable, on ne résoudrait pas le déséquilibre entre l'offre et la demande.
On est face à un mur de la demande ou un mur des besoins. Donc, il faut avoir une politique globale et un pilotage local. Donc, l'implication des collectivités locales s'est imposée d'une certaine façon. Ce n'est pas venu par une décision politique venue d'en haut.

Didier Vanoni : Quelle est votre vision des Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), tels qu'ils sont conçus et mis en œuvre aujourd'hui ?

Jean-Pierre Troche : C'est une démarche d'une portée, à bien des égards qui reste militante, avec des mécanismes possibles d'ajustement avec les collectivités locales. La diversité des plans dans leur contenu et leur gouvernance qui était une interrogation portée par René Ballain dans les années 1990 dans ses travaux sur la loi Besson et ses effets, est encore plus importante aujourd'hui. C'est pour ça que je pense qu'il faudrait réinterroger l'objet PDALHPD aujourd'hui. En effet, il se situe au niveau du département parce qu'il est compétent en matière de l'action sociale par rapport au logement et reste aujourd'hui très pertinente. Le seul problème c'est que l'objet PDALHPD n'est pas porté aujourd'hui comme une politique nationale animée. Et dans certains cas, le département peut avoir passé la main à la métropole, ce qui est le cas de Lyon. Il serait très intéressant d'évaluer si le fait de confier à une même entité la responsabilité du PLH intercommunal et celle du PDALHPD, ainsi que des outils de la politique sociale de l'habitat, permet une action plus efficace. Cela poserait alors la question de savoir si les PDALHPD ne devraient pas être transférés aux métropoles, tout comme les FSL pourraient devenir des dispositifs à l'échelle métropolitaine.
[…] Si l'on devait réinterroger la loi Besson aujourd'hui, il faudrait la situer par rapport à la décentralisation, à la répartition actuelle des compétences des acteurs, avec l'État qui disparaît de la politique sociale du logement. Pour moi, ce serait dans sa relation avec le PLH que la politique sociale du logement retrouverait son dynamisme avec la nécessité pour les collectivités locales de programmer ses interventions et d'avoir des obligations.

Didier Vanoni : À partir de 1997 et jusqu'à aujourd'hui, de nombreux outils sont venus compléter la mise en œuvre du droit au logement : la loi SRU, le DALO, les CCAPEX, la stratégie du Logement d'abord, l'intégration de l'hébergement — le « H » — dans le périmètre du PDALPD, et sans doute d'autres encore.
Diriez-vous que ces dispositifs sont des prolongements nécessaires de la loi Besson ? Selon vous, cette loi a-t-elle été fondatrice de l'ensemble de cette réflexion sur le droit au logement ?

Jean-Pierre Troche : La première loi Besson a fait bouger les lignes, et pas simplement sur la question du logement des personnes défavorisées. Elle a créé d'autres méthodes pour faire émerger des politiques publiques, d'une part, et, d'autre part elle a permis de faire connaître les besoins. C'est d'ailleurs cette obligation de mieux connaître les besoins créés par la loi Besson qui fait qu'on a commencé à avoir une connaissance plus forte des besoins de manière générale sur un territoire, et pas que pour le logement des personnes défavorisées. Donc pour moi, c'est un apport fondamental de la loi Besson.
Quand je parle de méthodes, c'est aussi parce qu'elle a créé des espaces de collaboration entre acteurs et de nouveaux outils, avec les FSL (pour le maintien, l'accès, l'accompagnement social).

La deuxième loi Besson[11], c'est une loi qui préfigure une décentralisation des outils en donnant plus de pouvoir au local, tout en lui donnant des obligations incontournables. Il s'agit là d'une question essentielle pour le futur de nos politiques publiques en cessant de prétendre que c'est le niveau national, l'Etat, qui doit rester aux commandes parce qu'il est le seul à pouvoir garantir un certain niveau de responsabilité... Il faut maintenant trouver les formes pour une double responsabilité, locale et nationale.
La première loi Besson et ce qui a suivi, le DALO ou même les questions d'équilibre de peuplement, ne présentent pas de réelles obligations malgré le mythe de l'État régulateur, au-dessus de tout, qui devrait faire en sorte que tout ça fonctionne.
A ce propos, il faut se rappeler que c'est d'avoir mis des obligations chiffrées qui a rendu possible la SRU. Il resterait à établir les règles qui permettraient de passer des orientations nationales à des obligations négociées localement. Et ça, c'est un point tout à fait important pour l'avenir.

Didier Vanoni : Et le Dalo comme le Logement d'abord, cela vous semble être des pistes d'avenir?

Jean-Pierre Troche : Le Dalo est davantage une loi pour affirmer la place et le rôle de l'État que pour conforter les mécanismes locaux en faveur du logement des défavorisés. De plus, en tant que dispositif national, il a une application extrêmement différenciée selon les territoires : il y a en effet, des contextes où ce n'est pas un sujet et finalement, on se réunit pour 15 ménages par an parce qu'on a fait le travail autrement, comme à Rennes. Par contre, il y a des territoires où le Dalo est un mécanisme essentiel pour permettre l'accès au logement à des gens qui sont labellisés « prioritaires ». Cependant, la solution, ce n'est pas de développer le Dalo. La solution, c'est de travailler à la bonne échelle dans des politiques publiques qui devraient répondre à l'insuffisance de l'offre comme en Île-de-France. Et puis, dire que c'est un droit opposable, parce qu'avant, le droit au logement tel qu'il avait été créé par la loi Besson ne l'était pas, est une affirmation qui ne réduit pas le problème du mal-logement. L'opposabilité du droit au logement, aura une réelle valeur quand on aura mis le droit de propriété derrière le droit au logement, mais ce n'est pas le cas.
Finalement, je ne pense pas que le Dalo doit complètement s'inscrire dans l'histoire des effets et des logiques de la loi Besson. Je pense que c'est une vraie question qui a été posée sur l'opposabilité du droit au logement compte tenu du côté non effectif du droit au logement dans des territoires mais s'il n'y a pas de véritable droit au logement possible à grande échelle c'est parce que le job n'a pas été fait par les politiques locales de l'habitat et par les politiques nationales de l'habitat…

En ce qui concerne le Logement d'abord, les choses me semblent un peu différentes. Il s'agirait plutôt du « Logement d'abord à la française » — une adaptation, voire un détournement, d'un concept né à l'étranger. Ce terme recouvre une politique publique qui, dans les faits, ne correspond pas exactement à ce qui se pratique ailleurs. C'est un peu comparable à ce qu'on a observé avec les écoquartiers : il y a peu de points communs entre les écoquartiers allemands, issus de dynamiques citoyennes ou de mouvements sociaux, et ceux développés en France dans le cadre de politiques d'aménagement plus institutionnelles. […] Cela dit, le Logement d'abord a des effets tout à fait positifs car il répond à certaines dérives (y compris certaines qui ont été créés par les outils issus de la loi Besson), conduisant parfois à faire effectuer à des ménages un véritable parcours du combattant avant qu'ils puissent accéder à un logement de droit commun.
Est-ce que le Logement d'Abord est un concept fondateur de politique publique comme a pu être le concept de la loi Besson ? Est-ce que le Logement d'Abord constitue une avancée par rapport aux outils de la loi Besson? La réponse est non. A mon avis, on a utilisé cette notion de Logement d'abord pour corriger quelque chose qui n'est pas généré directement par la loi Besson mais plutôt un dysfonctionnement dans la façon dont des acteurs se sont emparés des dispositifs d'accompagnement et les ont utilisés de façon

[11] En fait le volet logement de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative lutte contre les exclusions.

probatoire pour contourner l'absence de logements accessibles à certaines catégories de personnes.

Didier Vanoni : Le mal-logement ou la pauvreté qui la sous-tend, a beaucoup évolué en quantité depuis les années 1990. Est-il toujours possible de répondre à la massification du mal-logement avec des outils conçus il y a 35 ans?

Jean-Pierre Troche : La massification pose une double question. Comment ça se fait qu'on en arrive au point où des masses de gens s'enfoncent dans la pauvreté ? C'est quand même très paradoxal d'avoir de plus en plus de politiques qui visent à sortir les gens de la pauvreté, et en même temps, d'avoir toute une série de mécanismes qui les paupérisent. Et la deuxième question, bien sûr, c'est la question du logement cher.
La loi Besson a effectivement permis de connaître les besoins et de permettre d'apporter des solutions au logement des plus pauvres. Aujourd'hui, manifestement, cela ne suffit plus : il faut s'occuper du marché, parce que toutes les réponses apportées aujourd'hui ne sont que des « sparadraps » pour répondre à petite échelle, à des problèmes qui concernent la « grande échelle du logement cher ».
S'il fallait une nouvelle loi Besson, ce serait une loi de régulation des marchés du logement permettant de loger les pauvres. Et on sait que la régulation fonctionne, puisque même quand on fait une régulation dont tout le monde dit qu'elle est trop « timide » voire inutile, cela fonctionne quand même : on l'a vu avec l'encadrement des loyers.

Didier Vanoni : Est-ce que le socle que constituent la loi Besson et ses outils est encore pertinent pour répondre aux enjeux d'aujourd'hui? Vous avez déjà répondu en partie à cette question, mais pouvez-vous préciser sur quels points il faudrait agir pour qu'intervienne une politique plus efficace en faveur du logement des personnes défavorisées?

Jean-Pierre Troche : J'ai entendu, un jour, Louis Besson dire que l'étape d'après, c'est que le droit au logement devienne plus fort que le droit de propriété. Et effectivement, je pense comme lui, ce n'est pas que les dispositifs issus de la loi du 31 mai 1990 arrivés à bout de souffle, c'est qu'ils sont arrivés au bout de ce qu'ils peuvent faire. Et donc, là, je reprends une casquette plus militante, parce que je suis membre aussi d'une association qui s'appelle l'AITEC, qui a beaucoup travaillé sur les questions de régulation de marché, mais aussi sur les questions urbaines. Je pense que l'étape d'après, avec toute sa complexité, parce que cela intègre le marché du neuf mais aussi le marché du foncier, c'est de s'engager dans une régulation progressive des marchés de l'habitat et de la production de logement, pour pouvoir effectivement rendre le logement accessible à tous. Pour cela, il s'agirait de travailler en profondeur la notion d'accessibilité économique, en sachant que cette régulation peut avoir des effets directs et indirects sur de nombreux acteurs : les HLM, les propriétaires bailleurs, y compris les HLM, les opérateurs, les aménageurs, les collectivités locales, les entreprises du BTP, les ALI et les associations d'insertion par le logement... Ainsi, est-ce que le parc HLM peut ou doit jouer un rôle, comme aux Pays-Bas, même après la réforme de la politique européenne, où, par sa présence sur le marché, il permet une régulation du marché ? Comment réguler le marché privé en proposant finalement « une régulation par le bas » aux propriétaires bailleurs ?
En Ile-de-France, on sait que l'on n'arrivera pas avec le seul parc HLM à répondre aux besoins. La situation réclame une politique ambitieuse de production de logements abordables ou de logement privé à vocation sociale, pour pouvoir adapter l'offre à la demande. Donc c'est bien l'étape d'après. Mais le problème de cette étape d'après, c'est que quand cherche à s'y engager, d'une certaine façon on touche à la constitutionnalité et même au caractère sacré du droit de propriété dans le pays.
Et le deuxième combat qui me paraît assez évident, c'est de donner un nouveau souffle et défendre la fonction du parc HLM en le préservant de la logique libérale.
Pour terminer, je voudrais souligner le risque qui existe à trop vouloir défendre les outils de la Loi Besson (PDALPD, FSL, art.55 SRU, CCAPEX…) lesquels sont dépositaires d'une certaine ambiguïté. En effet, considérer ces outils comme

un complément de l'action menée dans le cadre d'une politique qui relève d'une vision globale des différents secteurs du logement et de l'habitat, c'est très bien. Mais la loi Besson, comme la politique sociale du logement dans son ensemble, peut aussi être instrumentalisée au service d'une libéralisation du système qui vise à ce que la politique du logement soit une politique dite « résiduelle ».

En d'autres termes, la loi Besson, qui relève d'une logique sociale tout à fait honorable, peut, si l'on n'y prend garde, être reprise dans une optique très libérale. En étant présentée comme la pointe avancée qui permet de travailler sur le rétrécissement de la politique du logement pour ne faire une politique qui vise uniquement à tendre la main aux « gens restés au bord de la route ». Si tel était le cas, l'on se situerait dans une version très libérale, voire ultra-libérale d'une politique de logement qui laisserait l'initiative aux marchés et permettrait de secourir de façon marginale et discriminatoire ceux qui apparaîtraient comme des « indigents ».

Il me semble qu'aujourd'hui, une certaine ambiguïté menace l'esprit même qui animait les promoteurs de cette loi, allant à l'encontre de l'idée d'un véritable droit au logement effectif.