

**ARGOS**  
DÉVELOPPEMENT LOCAL

Mission d'étude sur la promotion de  
l'égalité de traitement dans l'accès  
au logement social

## **RAPPORT FINAL**

*Malik ALLAM*

*Laurent AUPIED*

*Jérôme HUGUET*

*Rachid ALAOUI*

DDE de l'Hérault - ACSE

6 juillet 2007

Visite guidée du parc. Arrêt devant un immeuble cosu du centre ville propriété de l'organisme HLM. Visite d'un logement. Arrêt dans le hall devant les boîtes à lettres. Échanges entre l'enquêteur et le professionnel :

L'enquêteur : « *C'est vraiment du grand standing...* » :

Le professionnel : « *Oui, c'est une réussite* » ;

L'enquêteur : « *Il est possible d'arriver à cela en matière de logement social... c'est superbe... Revenons à notre sujet... Je parie qu'il n'y a aucun nom arabe sur ces boîtes à lettre...* » ;

Le professionnel : « *Ah non, ça il n'y a pas ici* ».

#### **Remerciements**

*Cette étude est le fruit d'une coopération impliquant simultanément les membres du Comité de pilotage, les Élus des villes de Béziers et Sète, l'ensemble des professionnels mobilisés comme les publics logés et/ou en attente d'un logement.*

*Nous leur adressons ici nos sincères remerciements, pour l'appui qui fut le leur à l'occasion de nos travaux.*

## SOMMAIRE

<b>Introduction</b>	<b>p. 4</b>
<b>I - ÉLÉMENTS CONTEXTUELS</b>	<b>p. 7</b>
Une situation départementale sous « tension »	p. 8
La mobilisation de dispositifs spécifiques	p.11
L'impact d'une pénurie sur les acteurs et les pratiques	p.12
<b>II - LA PRODUCTION DES INÉGALITÉS DE TRAITEMENT</b>	<b>p.15</b>
<b>A - Accueil et instruction des demandes</b>	<b>p.16</b>
Les conditions du premier contact	p.16
Les paramètres de prise en compte des demandes	p.22
Élus, professionnels et bénévoles	p.24
<b>B - Le temps de la commission d'attribution</b>	<b>p.28</b>
La phase préparatoire aux commissions	p.28
Modes d'animation et traitement des demandes	p.31
Les résultats produits	p.34
<b>C - Gestion locative et demande de mutation</b>	<b>p.40</b>
Répartition géographique des populations	p.40
Le point de vue des professionnels	p.45
L'appréciation des demandeurs	p.47
<b>D - Éléments transversaux d'analyse</b>	<b>p.52</b>
Approche relationnelle et gestion administrative	p.52
Calcul du risque et prise de décision	p.53
Urgence sociale et reconnaissance des discriminations	p.54
La mobilisation du référent « communautaire »	p.55
La prise en compte de la variable ethnique	p.56
<b>III - PRÉCONISATIONS</b>	<b>p.57</b>
Principes directeurs	p.58
Identification des points « sensibles »	p.59
Interventions en direction du « système logement »	p.60
Sensibilisation et formation des professionnels	p.61
<b>Conclusion</b>	<b>p.63</b>
<b>ANNEXE</b>	<b>p.65</b>
Professionnels et personnes rencontrés	p.66
Sources documentaires	p.68
Aspects méthodologiques	p.72
Repères relatifs à la lutte contre les discriminations	p.77

## INTRODUCTION

Ce document constitue le rapport final de l'étude confiée par la Délégation Régionale « Languedoc Roussillon » de l'ACSE<sup>1</sup> et la DDE 34<sup>2</sup> et relative à la *promotion de l'égalité de traitement dans l'accès au logement social*. Conduite avec le concours de deux bailleurs publics du département de l'Hérault (l'OPHLM<sup>3</sup> de Sète et l'OPAC<sup>4</sup> de Béziers), cette étude vise à identifier, tout au long du processus d'attribution d'un logement social, les « points » sur lesquels, il pourrait être pertinent d'intervenir en vue de renforcer le principe d'égalité de traitement des demandeurs.

Ceci n'impliquant pas nécessairement une défaillance des bailleurs publics en ce domaine. En effet, s'ils prennent une place importante dans ce processus, les bailleurs ne constituent pas les seuls acteurs mobilisés à cette occasion. Les élus, les services sociaux et/ou les différents organismes impliqués, comme, les demandeurs eux-mêmes, peuvent contribuer à un titre où à un autre à la production de ces inégalités de traitement.

Afin d'identifier ces « points d'intervention <sup>5</sup>», susceptibles de venir renforcer un principe d'égalité de traitement dans l'attribution des logements, il nous fallait une méthode. Celle-ci est le fruit d'une co-construction entre d'une part, l'équipe d'intervenants mobilisés, et, d'autre part, les membres du Comité de pilotage et de suivi de la présente étude.

Elle s'appuie sur trois éléments structurants, partagés par l'ensemble des professionnels mobilisés, qu'il convient ici de rappeler :

- Les réalités sociales témoignent de fait, de l'existence d'une inégalité de traitement, puisque se sont sinon toujours, du moins souvent, que nous retrouvons les mêmes populations regroupées dans les mêmes quartiers et/ou groupes d'immeubles ;
- Cette inégalité de traitement ne peut être attribuée précisément à tel et/ou tel acteur, mais, relève d'une construction collective, progressive, plus où moins maîtrisée, plus où moins consciente, plus où moins assumée, de pratiques conduisant inexorablement à reproduire les mêmes inégalités ;
- La compréhension de ces processus implique de les saisir simultanément de manière globale (systémique) et de l'intérieur (approche qualitative, quasi clinique).

La conduite opérationnelle d'une telle approche nécessitait également, que soit délimité des moments singuliers et descriptifs de ce processus, permettant en quelque sorte, de reconstituer l'ensemble de ce cheminement allant d'une demande de logement à son attribution. Nous avons en ce sens, plus précisément porté notre attention en direction de trois moments :

- L'accueil fait au demandeur et l'instruction de sa demande ;
- Le temps de la commission d'attribution ;
- La gestion locative et la demande de mutation (impliquant à nouveau, instruction du dossier et passage en commission d'attribution).

<sup>1</sup> Agence pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances.

<sup>2</sup> Direction Départementale de l'Équipement de l'Hérault.

<sup>3</sup> Office Public d'Habitat à Loyer Modéré.

<sup>4</sup> Office Public d'Aménagement et de Construction.

<sup>5</sup> C'est-à-dire, l'identification des moments à l'occasion desquels il serait pertinent de penser une modification des pratiques en vue de promouvoir un principe d'égalité de traitement.

Dans le but de faciliter la lecture des résultats issus de ces travaux, il a semblé utile de les organiser de la manière suivante :

- Une *première partie* est consacrée à la présentation de quelques données quantitatives de cadrage permettant ainsi de situer l'importance et la situation des deux parcs concernés par notre étude au sein d'un ensemble plus large que constitue la situation du logement social sur le Département de l'Hérault.

Signalons d'emblée, que la situation particulièrement tendue en matière de logement sur ce département a amené les acteurs concernés à se doter d'outils qu'il convenait également de mentionner. De même, les pratiques mobilisées par les professionnels du logement se trouvent de fait, fortement conditionnées par ce contexte de pénurie. Une identification plus précise d'éventuels écarts à l'égard d'un principe d'égalité de traitement nécessitait donc, la reconnaissance de ce contexte et son impact sur les conduites développées par les professionnels.

- Une *deuxième partie* est centrée sur le matériel recueilli lors de l'approche réalisée en février et mars 2007 sur les deux sites de Sète (OPHLM) et Béziers (OPAC).

Constituant le « cœur » de notre étude, tentant de saisir de « l'intérieur » les inégalités de traitement, cette deuxième partie reprend les trois étapes constitutives du processus d'attribution. Soit : *L'accueil et l'instruction des demandes ; La commission d'attribution ; La gestion locative et les demandes de mutation* ; en croisant, pour chacune de ces étapes, des données quantitatives et qualitatives issues de recherches documentaires et d'entretiens réalisés auprès de l'ensemble des acteurs mobilisés (Élus, professionnels du logement, bénévoles et public). Elle est complétée par un travail d'analyse transversale, mettant en évidence les aspects récurrents, structurant l'ensemble du processus d'attribution.

- Sur la base de ces enseignements, notre *troisième et dernière partie* propose un ensemble de préconisations, visant à la fois le système logement dans son ensemble, et, plus directement les professionnels.

En effet, ayant pu réaliser ces travaux du fait de leur coopération active, il convenait, dans ce cadre, d'identifier, de quelle manière les résultats obtenus pouvaient leur être pleinement utiles, tant en termes de sensibilisation aux enjeux de la lutte contre les discriminations que, plus largement, au regard de leurs exigences professionnelles<sup>6</sup>.

Au-delà de notre *conclusion*, nous avons intégré au présent document, une annexe technique permettant de rendre compte des acteurs rencontrés et des sources documentaires mobilisées dans le cadre de ces travaux. Cette *annexe* est également l'occasion de restituer les orientations méthodologiques et les conditions de réalisation de la présente étude, tant en termes de contenu (approche du terrain ; recherche des données et champ d'analyse) qu'en termes de processus (conduite de la mission et animation du Comité de pilotage).

<sup>6</sup> Notre approche de la lutte contre les discriminations est en effet fondamentalement liée à des objectifs de qualification professionnelle et de développement des compétences.

Enfin, rappelons que l'étude que nous avons engagée à la demande de l'ACSE Languedoc-Roussillon et de la DDE de l'Hérault s'inscrit dans une dynamique plus large<sup>7</sup> :

- Elle constitue une déclinaison thématique et logique aux diagnostics territoriaux de lutte contre les discriminations précédemment réalisés à la demande de l'ACSE sur ce même territoire ;
- Elle répond à la volonté de la Commission Départementale pour la Promotion de l'Égalité des Chances (COPEC) et plus largement des Pouvoirs Publics comme le rappelle le cahier des charges qui préside à son lancement<sup>8</sup> ;
- Elle prend pleinement son sens en lien avec diverses initiatives prises en matière de lutte contre les discriminations, tout particulièrement celle dont témoigne la convention du 13 mars 2007 entre la Haute Autorité de Lutte contre les discriminations et pour l'Égalité (HALDE) et l'Union Sociale pour l'Habitat (USH)<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Voir annexe, page n°75.

<sup>8</sup> À l'initiative d'ailleurs de la COPEC, mentionnons ici le travail de réflexion conduit, en lien avec un opérateur associatif, auprès de trois bailleurs d'un département voisin sur ces mêmes processus.

<sup>9</sup> Signalons ici que cette convention prévoit notamment : La mutualisation des meilleures pratiques dans les organismes ; La constitution d'un groupe de travail sur l'évolution des pratiques ; Des actions de sensibilisation et de renforcement de la formation à la prévention des discriminations ; etc. Soit autant de pistes de travail entrant en cohérence avec les préconisations issues de nos travaux.

**PARTIE 1**  
**ÉLÉMENTS CONTEXTUELS**

UNE SITUATION DÉPARTEMENTALE SOUS «TENSION »

LA MOBILISATION DE DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES

L'IMPACT D'UNE PÉNURIE SUR LES ACTEURS ET LES PRATIQUES

## UNE SITUATION DÉPARTEMENTALE SOUS « TENSION »

### Taux d'équipements en logements HLM

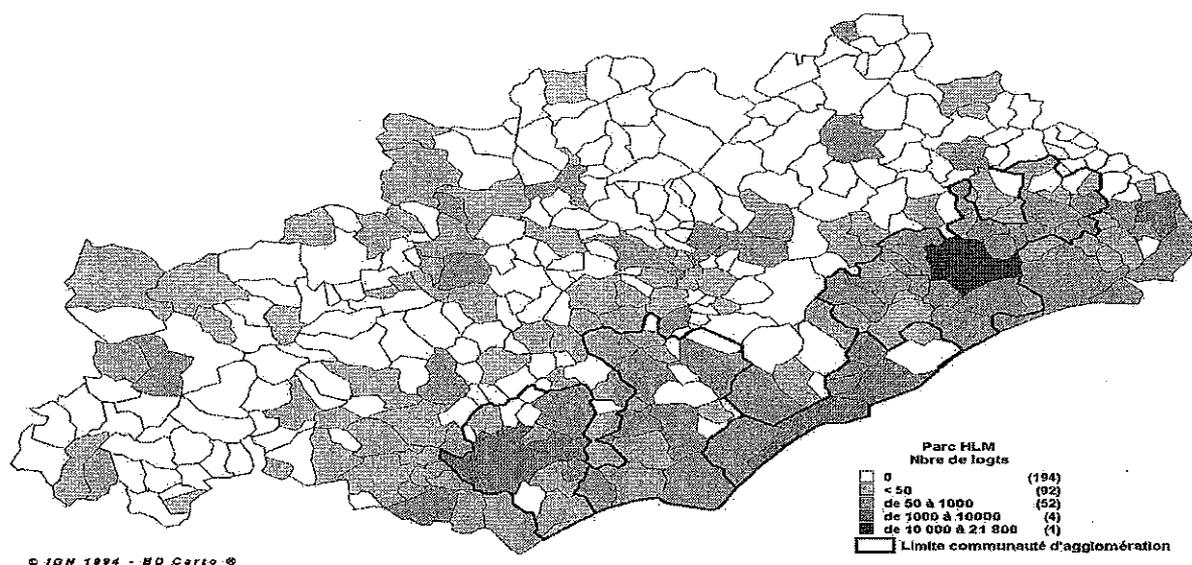
Commune	Parc HLM	Résidences principales FILOCOM 2003	Taux d'équipement
Montpellier	21790	114480	19.0%
Béziers	6114	34116	17.9%
Clermont-l'Hérault	507	2 967	17.1%
Frontignan	1462	8 562	17.1%
Lodève	526	3 097	17.0%
Sète	3417	20459	16.7%
Hérault	43422	418760	10.6%

Béziers, avec un taux à presque 18% se situe au 2<sup>ème</sup> rang des villes de l'Hérault pour son taux d'équipements HLM ; Sète, avec 16,7% se situe pour sa part au 6<sup>ème</sup> rang ; Les deux communes se situent néanmoins dans la fourchette haute du département.

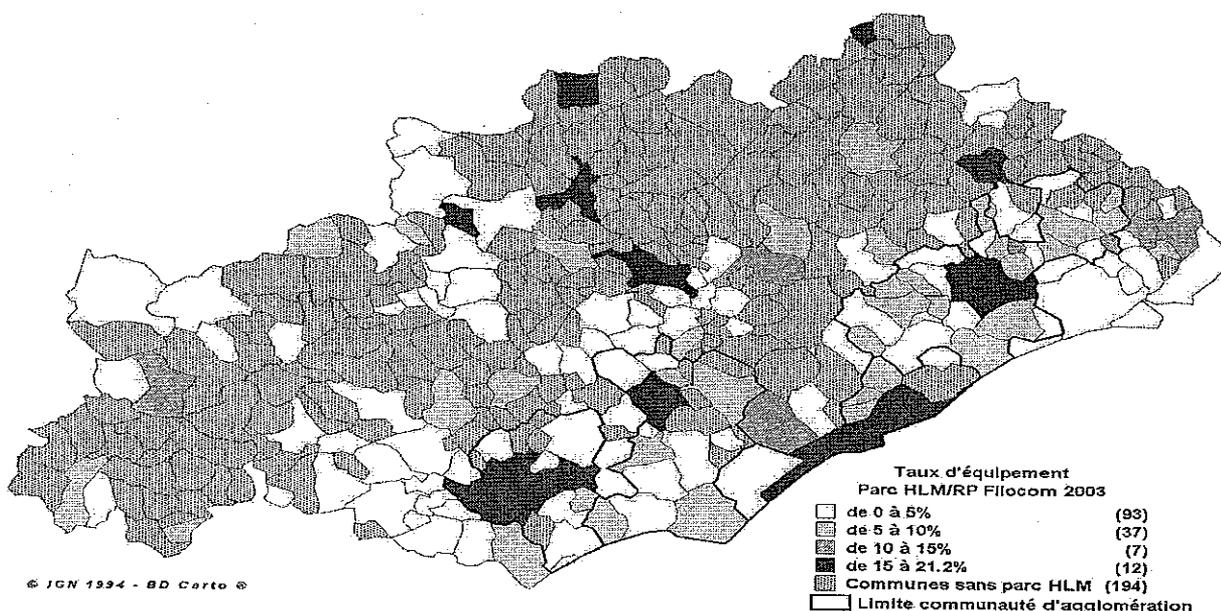
### Parc HLM au 01/01/2005

La vision précédente se trouve renforcée par les deux tableaux suivants qui mettent en évidence :

- Les différences entre les deux territoires d'agglomération ;
- Le fait que les communes frontalières avec Sète et Béziers sont à des taux d'équipements situés entre 0 et 5%, soit, bien en deçà des besoins du territoire.



Alors que sur l'agglomération du Bassin de Thau il y a une offre répartie sur plusieurs communes, dont Sète et Frontignan qui ont 10 à 21800 logements. L'agglomération de Béziers Méditerranée présente une offre relativement concentrée sur Béziers.



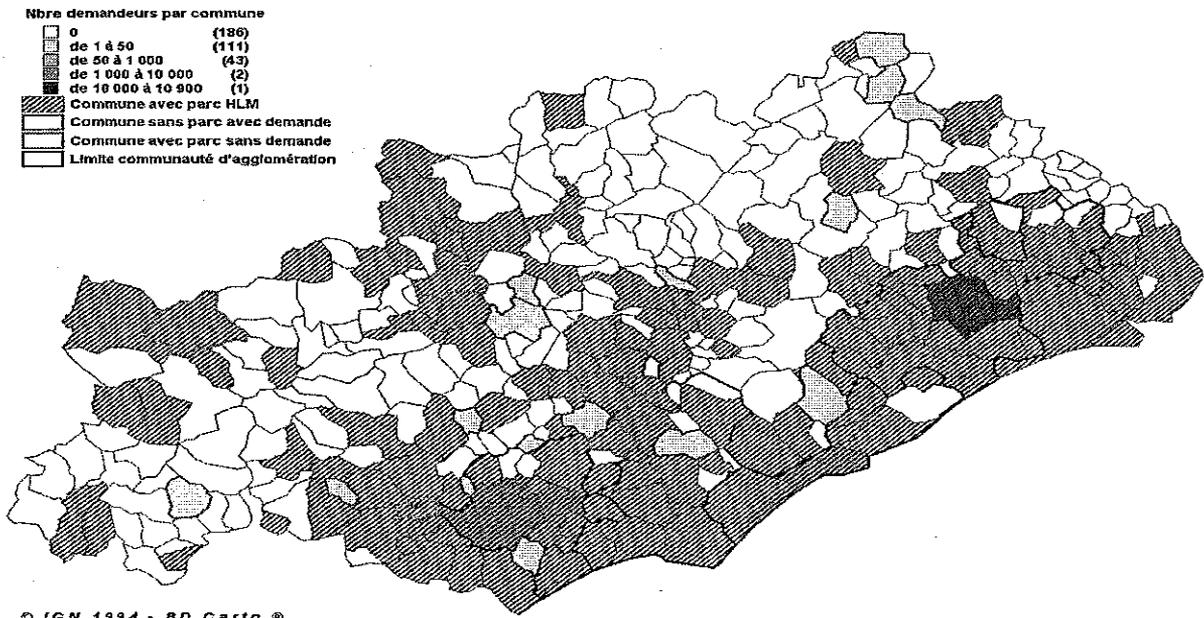
### La demande de logements HLM en 2005

Pour l'année 2005, la demande en logement HLM peut être exprimée comme suit :

- 23 000 demandeurs ont exprimés 33 000 demandes (Dont 2 250 demandes sur Béziers Méditerranée et 2 500 demandes sur Bassin de Thau) - 91% des demandeurs sont héraultais et 68% habitent déjà la commune demandée ;
- Pour **Béziers Méditerranée** (2 250 demandes dont 2 110 de l'Hérault, 1740 de la commune) pour 769 offres réelles (temps pour absorber la demande : 3 ans) ;
- Pour **Bassin de Thau** (2 500 demandes dont 2 280 de l'Hérault, 1 660 de la commune) pour 377 offres réelles (Temps pour absorber la demande : 6 ans  $\frac{1}{2}$ ).

Il y a donc, proportionnellement, une pression plus forte sur « Bassin de Thau » que sur « Béziers Méditerranée ». La proximité de Montpellier jouant certainement un rôle dans cette pression. Le fait que sur ce même territoire, trois communes ont un niveau d'équipement de logements HLM relativement faible (10 à 20%), contribue également à cette pression.

### Données de synthèse concernant Sète et Béziers



Signalons ici, que la ville de Sète dispose d'un ensemble de communes autour d'elle, qui compte un volume 50 à 1 000 demandes.

À l'opposé, Béziers concentre elle-même les demandes HLM sur son territoire. Néanmoins, le taux de pression est plus élevé de plus de 5 points sur Sète que sur Béziers.

Soit :

	<b>Béziers</b>	<b>Sète</b>
Population RGP 99	69 153	39 542
Parc HLM	6114	3417
Nombre de demandeurs 2005	2020	1320
Taux de pression (nb de demande / parc)	33%	38,8%
Taux d'équipement en HLM	17,9%%	16,7%
Nombre de logement financé 2003 – 2005	232	74

## LA MOBILISATION DE DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES

Les tensions particulièrement actuelles rencontrées sur le territoire de l'Hérault ne doivent pour autant pas laisser penser que rien n'aurait été fait en direction de ceux pour lesquels, pour une raison ou une autre, la question du logement semble plus durement se poser.

En ce sens, il convient de signaler principalement deux types d'effets liés au contexte précédemment évoqué :

- La volonté, à l'initiative des Pouvoirs Publics relayés par les acteurs, de mettre en oeuvre des dispositifs spécifiques visant à faciliter l'accès au logement des populations les plus en difficulté ;
- Une « adaptabilité » des acteurs qui, se trouvant acculés à gérer pénurie de l'offre d'un côté et accroissement de la demande de l'autre, ont mobilisé des pratiques qu'il convient d'interroger, dès lors qu'elles sont mises en perspective avec un objectif d'égalité de traitement.

Nous pouvons retrouver la trace de cette mobilisation des Pouvoirs Publics dès décembre 1989, date à laquelle, sur avis du Conseil Départemental de l'Habitat de l'Hérault et proposition du Secrétaire Général de Préfecture, il a été convenu la définition d'un ensemble situations prioritaires en matière d'attribution des logements.

L'ensemble de cet arrêté de 1989 témoigne assez précisément de la volonté des Pouvoirs Publics d'orienter l'offre de logement social en direction des publics les plus en difficulté. L'on peut également penser que cet arrêté préfigure partiellement l'accord collectif départemental<sup>10</sup> qui sera ultérieurement construit dans le cadre du PPALPD, sur la base du partenariat mis en place autour du dispositif « Commission MDES » et géré par l'UROHLM.

Signalons ici, que pour sa version « 2003 / 2006 », cet accord, co-signé par la plupart des acteurs du logement social<sup>11</sup>, présente, des objectifs quantifiés en termes de : Nombre de ménages bénéficiaires ; Répartition de l'offre par opérateurs et par territoires ; comme en termes d'affectation entre production nouvelle et parc existant.

Concernant plus précisément les publics visés par cet accord collectif, l'on notera qu'il reprend pour une part non négligeable ceux déjà présents dans l'arrêté préfectoral de 1989 en se concentrant plus particulièrement sur trois catégories de demandeurs :

- Les personnes privées de logement ;
- Les situations d'urgence pour des raisons de précarité sociale et/ou d'insalubrité du logement ;
- Les personnes en difficulté d'insertion sociale<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Intitulé officiel de l'accord : Accord collectif départemental de l'Hérault 2003/2006 pour le logement des ménages cumulant des difficultés économiques et d'insertion sociale dans le respect de la mixité sociale.

<sup>11</sup> Les 16 co-signataires de cet accord sont : Le Préfet de Région Languedoc-Roussillon ; Le Président du Conseil Général de l'Hérault ; Les CAF de Montpellier et de Béziers ; L'OPAC de Montpellier ; Hérault Habitat ; FDI Habitat ; Un Toit pour tous ; SA Erilla ; SA Le Nouveau Logis ; SFHE SUD ; SHEMC ; OPHLM de Sète ; SA Domicil ; OPHLM de Béziers ; SA Méditerranée ICF.

<sup>12</sup> Cette dernière catégorie intégrant : Les sortant de CHRS, de CADA ; Les familles nombreuses en situation de surpeuplement ; Les personnes victimes de violence au domicile.

Tout en le complétant, par un ensemble de précisions et dispositions relatives aux dispositifs d'accompagnement sociaux mobilisés en direction des bénéficiaires<sup>13</sup>. L'accord permettant ainsi, la construction d'un traitement spécifique de publics identifiés comme prioritaires en matière d'accès au logement social<sup>14</sup>.

## **L'IMPACT D'UNE PÉNURIE SUR LES ACTEURS ET LES PRATIQUES**

La situation départementale précédemment décrite, et tout particulièrement la faiblesse de l'offre au regard du nombre de demandes (aspects quantitatifs), comme l'évolution à la hausse des situations de précarité, génèrent de fait, une réelle pression sur les acteurs du processus d'attribution<sup>15</sup>.

Cet état de fait les conduit naturellement à rechercher, et, à mettre en œuvre, des modalités d'action leur permettant une gestion de la pression qu'ils perçoivent. Ainsi, face :

- À l'inadéquation « Offre / Demande » ;
- À un cadre institutionnel qui les invite à prioriser les publics principalement sur la base de situations économiques et sociales ;
- Aux pressions et stratégies des publics demandeurs ;
- Aux contraintes de la gestion locative (financières et sociales) ;

les acteurs concernés vont se doter (plus ou moins consciemment) d'un ensemble de stratégies d'adaptation dont on peut d'ors et déjà dire qu'elles impliquent :

- La recherche de zones « non explicitement couvertes » par le cadre institutionnel et les règles formelles dont ils relèvent ;
- L'identification de marges de manœuvre leur permettant d'exercer (dans l'immédiateté des situations qu'ils rencontrent) leur mission.

Compte tenu des contraintes préalablement identifiées qui pèsent sur les acteurs du « système logement » trois conséquences apparaissent simultanément :

- Un réel inconfort professionnel ;
- Une prise de risque dans la réalisation de leur mission ;
- Un sur investissement de la dimension relationnelle dans le processus d'attribution des logements.

Ors, c'est bien ici, entre l'implicite des règles et le sur investissement de la relation que vont se « nicher » les éventuels écarts au principe d'égalité de traitement et se développer les pratiques discriminatoires que l'on pourra ultérieurement constater. Non explicitement couverte par les dispositifs existants et, aisément identifiable dans la relation directe aux demandeurs, la variable « ethnique » devient paradoxalement une variable en « or » pour qui, en situation de pénurie, à besoin d'arbitrer et de trier.

<sup>13</sup> Voir page n°8 de l'accord collectif « 2003 / 2006 ».

<sup>14</sup> Voir en page n°68 de notre annexe la représentation graphique du circuit de la demande pour les publics prioritaires.

<sup>15</sup> Cette dimension du processus d'attribution est plus amplement analysée dans notre seconde partie.

Il est ainsi reproduit, sans que personne ne puisse s'en sentir pleinement responsable, tout en sachant que tous (demandeurs et logeurs) y sont un peu pour quelque chose, les états de faits qui nous amènent à constater, la présence systématique des mêmes populations sur les mêmes territoires.

Notons ici, que ce constat, admis par tous, l'est généralement sous la forme d'un état de fait à l'égard duquel prévaut un sentiment d'impuissance :

*« C'est comme cela, les Arabes sont ici, d'ailleurs, ils ne voudraient pas aller ailleurs ». Ou encore : « Je peux vous raconter comment cet appartement a été préalablement saccagé parce que les gitans n'auraient pas accepté un étranger... ».*

Évidemment, la présente étude inverse radicalement ce point de vue. Elle s'inscrit dans une perspective constructiviste des réalités humaines et sociales et prend pour hypothèse que l'état de fait préalablement évoqué est bien le fruit d'un ensemble d'actes et de décisions<sup>16</sup>.

Plutôt qu'une vision fataliste, la structuration actuelle des villes et des quartiers nous invitent donc à penser l'élaboration de réponses en mesure d'infléchir l'état de fait constaté.

### ***Éléments de synthèse***

Les pratiques des acteurs du logement social, qu'elles relèvent des dispositifs mobilisés à l'initiative des Pouvoirs Publics et/ou développées de façon plus collective, comme celles issues des professionnels ayant en charge la gestion quotidienne de ce secteur, s'appuient sur quelques postulats, constitutifs d'un diagnostic partagé :

- *L'offre est insuffisante ;*
- *La demande sociale et très sociale est exponentielle ;*
- *Les interventions des professionnels relèvent d'une gestion du risque et de la pénurie.*

Il découle ainsi, de ce premier repérage, le sentiment d'être confronté à une urgence sociale ; sentiment à partir duquel, pourront être légitimées et développées des pratiques présumées répondre de manière pertinente au problème posé.

Celles-ci prendront la forme de :

- *Dispositifs spécifiques visant à reloger de manière prioritaire des publics préalablement identifiés comme relevant de cette urgence.* Et il est à noter que les deux parcs ayant fait l'objet de la présente étude se positionnent assez clairement en cohérence avec cette mission « sociale » ;

<sup>16</sup> Certes, ces actes sont à re-contextualiser dans une histoire collective qu'il convient de prendre en compte. De même, le temps nécessaire à la structuration d'une ville et/ou d'un quartier n'est pas celui de l'échelle humaine. Ce qui est constaté en termes de ségrégation sociale et de discriminations peut largement être le fruit d'actes posés bien en amont par « d'autres ». Pour autant, le refus d'un certain fatalisme nous semble constituer ici le point d'ancrage minimal à partir duquel les acteurs actuels peuvent affirmer leur propre responsabilité dans la construction du présent et du futur. Qu'il s'agisse du domaine de la construction ou de celui des relations entre habitants.

- De pratiques professionnelles visant, tout particulièrement en matière d'attribution des logements, à disposer d'une connaissance aussi précise que possible du demandeur et de sa situation, accordant ainsi, comme le démontrent nos travaux, **une place prépondérante à la dimension relationnelle.**

Au regard de notre objectif de promotion de l'égalité de traitement dans le processus d'accès au logement social, deux remarques peuvent ici être proposées :

- **Les dispositifs spécifiques mobilisés relèvent d'une politique implicite de discrimination positive** qui, si elle peut apparaître comme légitime au regard des situations économiques et sociales des demandeurs, ne permet pas une prise en compte et un traitement des discriminations liées aux origines ethniques et/ou raciales de ces mêmes demandeurs ;
- **Le renforcement de la dimension relationnelle et de l'intersubjectivité dans le processus d'attribution, associé à la dureté de la compétition permettant l'obtention du logement, ouvre de fait, un espace non négligeable aux variables « non dites », donc à la variable ethnique.** Et, lorsque celle-ci émerge du discours des uns et/ou des autres, elle dispose, comme nous le verrons dans nos travaux, d'une valence négative.

## **PARTIE 2**

### **LA PRODUCTION DES INÉGALITÉS DE TRAITEMENT**

#### **A - ACCUEIL ET INSTRUCTION DES DEMANDES**

*Les conditions du premier contact - Les paramètres de prise en compte des demandes -  
Élus, professionnels et bénévoles.*

#### **B - LE TEMPS DE LA COMMISSION D'ATTRIBUTION**

*La phase préparatoire aux commissions - Modes d'animation et traitement des demandes -  
Les résultats produits.*

#### **C - GESTION LOCATIVE ET DEMANDE DE MUTATION**

*Répartition géographique des populations - Le point de vue des professionnels -  
L'appréciation des demandeurs.*

#### **D - ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX D'ANALYSE**

*Approche relationnelle et gestion administrative - Prise de décision et calcul du risque -  
Urgence sociale et reconnaissance des discriminations - La mobilisation du référent  
« communautaire » - La prise en compte de la variable ethnique.*

## A - ACCUEIL ET INSTRUCTION DES DEMANDES

Nous intégrons dans ce moment, l'ensemble des pratiques qu'il nous a été possible d'identifier comme permettant d'instruire la demande de logement. Soit, principalement, les premiers contacts entre demandeurs et bailleurs d'une part, et, d'autre part, l'instruction administrative des dossiers de demande.

### LES CONDITIONS DU PREMIER CONTACT

Malgré le caractère feutré des halls d'accueil des organismes de logements et la nature généralement policée des échanges, les premiers contacts avec le bailleur (qu'ils s'inscrivent ou non dans l'urgence) sont explicitement surdéterminés par la situation de pénurie préalablement évoquée. D'emblée, les demandeurs sont de fait en «compétition» vive, les uns à l'égard des autres. Dans ce contexte, et indépendamment de l'existence de règles et procédures formelles qui préside à une éventuelle attribution (règles connues ou méconnues des demandeurs), deux grands profils émergent :

- Ceux qui s'en tiendront à « l'explicite » de ce qui est demandé. Soit par les services qui l'orientent vers le bailleurs et/ou dans le cas fréquent des demandes directes, à ce qui est demandé par le bailleur lui-même ;
- Ceux qui, chercheront à appuyer leur demande par un investissement relationnel en direction des acteurs auxquels, il accorde un pouvoir particulier dans le processus d'attribution.

Quelques étapes incontournables balisent toutefois le début de l'instruction d'une demande et ces premiers contacts. Soit :

Étapes	Formelles	Relationnelles
n°1	Retrait du dossier auprès du bailleur.	Le dossier est-il « recommandé » ou non ? (ex : urgence sociale signalée par un élu ; un travailleur social ; une association).
n°2	Recueil par le demandeur de l'ensemble des pièces nécessaires à l'instruction de sa demande.	Le demandeur construit-il ou non une relation d'empathie et/ou de bienveillance à son égard ?
n°3	Dépôt au bailleur du dossier complété.	Le demandeur suit ou non son dossier au-delà de son dépôt auprès du bailleur (Autrement dit, vient-il « prendre des nouvelles » de l'état d'avancement de sa situation ?).
n°4	Intégration de la demande par le bailleur.	

### *L'accueil sur site*

Sur les deux sites étudiés, il semble exister une relation de relative proximité avec les publics. À cet effet, les sièges sociaux des organismes disposent d'un poste d'accueil que l'on peut qualifier de poste « multi fonction », jouant un rôle d'interface entre les professionnels et les publics.

L'hôtesse assurant en effet :

- La gestion du standard ;
- Le retrait des dossiers de demandes (première demande ; renouvellement de demande ; demande de mutation ou encore de demande de garage) ;
- Les demandes d'informations relatives aux attributions en cours ;
- Le règlement des loyers et des contentieux ;
- Les demandes liées à l'entretien des logements ;

Et, en fonction de l'objet de la demande et de sa complexité, la même hôtesse assure une orientation des publics vers les services compétents (Paiement ; Commercial ; Clientèle ; Entreprise).

Les professionnels de ces lieux d'accueil nous ont toutefois fait part du volume important de demandes explicitement centré sur l'état d'avancement des attributions de logement :

*« Ici, nous avons une fonction importante d'information sur les modalités de traitement des demandes... Nous informons sur le système logement, comment ça marche... Qui fait quoi... Ce n'est pas évident pour les gens, souvent ils ne connaissent pas... Beaucoup pensent qu'ici nous en avons plein des logements... Il y a aussi des partenaires qui nous en envoient... Des fois c'est calme, des fois c'est plus difficile, comme l'autre jour, une mère de famille, seule avec ses trois enfants et sans logement... pas évident de lui expliquer... ».*

De plus, les deux organismes ont ces dernières années, sensiblement renforcés leur présence sur le terrain par la création d'agences locales. L'OPAC de Béziers dispose ainsi sur la cité de La Devèze en cours de réhabilitation, d'une agence en mesure d'assurer auprès du public, les mêmes services que ceux proposés par le siège.

À titre d'exemple, sur cette agence, le poste d'accueil assure entre 10 à 15 entretiens et/ou échanges avec le public les jours de faible affluence et entre 40 à 50 entretiens les jours de forte affluence.

Les échanges avec le public peuvent porter sur :

- Des demandes diverses d'informations ;
- L'enregistrement des dossiers de première demande ;
- L'enregistrement de réclamations spécifiques ;
- Le règlement des loyers ;
- La réponse et/ou l'orientation (en direction du gardien ; des services siège ; du service APL).

En outre, il sera assuré par le même professionnel la gestion du standard téléphonique, la gestion des courriers « arrivée » et « départ » ainsi que la commande des fournitures de bureau pour les professionnels de l'agence ou encore un lien avec les entreprises intervenant sur le parc.

À titre indicatif, sur ces postes, la pression du public est appréciée comme suit (sur une base de 10 situations rencontrées) :

Niveau de comportement	Accueil physique	Accueil téléphonique	Total	%
Calme	3	3	6	30
Énervé	3	5	8	40
Agressif	4	2	6	30
Total	10	10	20	100

Une telle évaluation quantitative peut être considéré comme non fiable d'un point de vue statistique, mais elle nous donne toutefois, une appréciation juste de la manière dont le professionnel concerné se représente le niveau de pression auquel il se trouve confronté.

Dans ce cas de figure, c'est un volume de **70% des situations d'interface avec le public qui sont vécues comme stressantes.**

Ce point est important car le personnel mobilisé sur ces postes nous a semblé se caractériser, non seulement par ces compétences techniques, mais surtout, par son engagement, ses qualités humaines et sa connaissance des publics :

*« Dans la plupart des cas, c'est sous le coup de la colère... Après, c'est fini. Par contre, j'ai des collègues qui ont eu leur voiture abîmée. Il faut juste montrer que l'on a pas peur. C'est quand ils voient que vous avez peur que là, justement, ils passent à l'acte. Psychologiquement, c'est assez dur... Mais, après, on sait comment s'y prendre. À chaque fois, c'est différent. Pour certains, il faut laisser passer et après c'est tranquille. Avec d'autres, c'est l'inverse, il faut bloquer tout de suite et après c'est calme. Et puis, ça dépend aussi du problème... Ils n'ont pas toujours tort. Il faut leur montrer qu'on les comprend et leur expliquer comment on va essayer de trouver une solution... ».*

Dans cette perspective, le poste occupé sera d'autant plus stressant que la gestion de la pression sociale (celle émise par les demandeurs) reposera plus directement sur la personne, plutôt que sur un professionnel disposant d'un ensemble approprié de techniques.

Ors, indépendamment de l'exemple ci-dessus qui témoigne déjà d'un bon niveau de maîtrise, les postes d'interface nous semble globalement assurés par des professionnels qu'il conviendrait de renforcer en termes de maîtrise de la relation.

En effet, si ces derniers nous semblent en mesure d'assumer les situations apparemment les plus délicates, il n'en va pas forcément de même concernant des enjeux moins visibles comme ceux relatifs à la production des discriminations.

De ce point de vue, les propos recueillis auprès des publics à la sortie des halls d'accueil nous laissent à penser qu'il pourrait être pertinent de fournir à ces mêmes professionnels, quelques outils susceptibles d'induire d'autres constats que ceux produits par les demandeurs :

*« De toute manière, ici, ils sont racistes »,* ou encore : *« Je viens avec ma mère car elle parle mal, mais je sais qu'elle n'aura rien parce qu'on est arabes et qu'on ne connaît personne ».*

### L'instruction formelle

Concernant l'instruction formelle des dossiers par les services techniques des bailleurs, l'on mentionnera ici la relativement faible marge de manœuvre des professionnels concernés.

Certes il sera plus aisé de se souvenir de la « petite grand-mère », par ailleurs déjà connue sur le quartier depuis de nombreuses années que du couple de Rmistes nouvellement débarqué en provenance du nord de la France. De même, un comportement et une relation empathiques seront plus facilement développés à la suite d'une demande aimable que dans le prolongement d'un rapport conflictuel. Ceci nous semble plutôt témoigner du jeu ordinaire des relations humaines que constituer une source avérée de pratiques discriminatoires.

Pour autant, ce jeu précisément ordinaire des échanges entre humains n'exclut pas totalement le risque de voir se développer des pratiques en écart avec un principe d'égalité de traitement<sup>17</sup>. Y compris au fur et à mesure des différentes étapes instituées du processus d'instruction de la demande, tel que celui-ci a pu nous être restitué :

Étapes	Actions
n° -1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientation vers le bailleur sur la base : D'une initiative directe du demandeur ; D'un entretien préalable auprès d'un élu ; d'une association.</li> </ul>
n°0	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réception (Accueil de l'organisme bailleur).</li> </ul>
n°1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enregistrement de la demande sur base de donnée ;</li> <li>Délivrance du numéro unique départemental.</li> </ul>
n°2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identification de la vacance.</li> </ul>
n°3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identification du caractère ou non réservé de la vacance : Si réservé : Lien avec le réservataire.</li> </ul>
n°4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si, non réservé : Sélection des candidats intégrant les éventuelles recommandations (Élus ; Associations ; etc).</li> </ul>
n°5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intégration puis gestion dans la liste des demandeurs sur la base des critères suivants : Adéquation de la demande avec l'offre (type de logement et quartier recherche) ; Ancienneté de la demande ; Niveau d'urgence sociale.</li> </ul>
n°6	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suivi du dossier par le demandeur ;</li> <li>Phase préparatoire à la Commission d'attribution.</li> </ul>
n°8	<ul style="list-style-type: none"> <li>Échanges, et prise de décision de la Commission d'attribution : Attribution ; Mise en attente ; Refus.</li> </ul>

<sup>17</sup> Par exemple, la demande d'un passeport et/ou d'une carte d'identité dans la construction du dossier de demande peut suggérer une prise en compte de la photographie (ce qui est interdit par la Loi) dans le traitement ultérieur de cette même demande.

On pourra ici le constater, au-delà du dépôt administratif des pièces nécessaires à l'attribution et de la recherche d'un logement (étapes n°0 à n°3), le processus formel d'instruction de la demande laisse l'espace nécessaire à une prise en compte de la variable relationnelle.

Tout particulièrement les étapes n°-1 ; puis de n°4 et n°7 qui ouvrent plus explicitement, soit à :

- *Une prise en compte par les décideurs d'éléments relevant de l'histoire antérieure* du demandeur (le demandeur est connu ou non sur la ville ; par les services sociaux ; bénéficie t-il d'une recommandation d'un élu ou non ?) ;
- *Une analyse qualitative de la situation actuelle du demandeur* en mesure d'intégrer des aspects sociaux (ex : situation économique ; familiale ; etc) ; comportementaux (manière de procéder lors de l'instruction) ; liés aux origines (ex : tel membre de telle communauté souhaitant être relogé en tel quartier plutôt qu'en tel autre).

Autrement dit, au fur et à mesure du déroulement du processus administratif d'instruction de la demande, vont inférer (ou s'insérer) des moments qualitatifs d'évaluation de cette même demande. Cette insertion du relationnel dans l'instruction administrative de la demande constitue, de notre point de vue, le socle à partir duquel seront construits les éventuels écarts à une égalité de traitement.

### *L'instruction relationnelle de la demande*

Les données issues des entretiens réalisés sur les deux sites mettent en évidence l'importance de la dimension relationnelle dans la relation entre demandeurs et acteurs de l'attribution.

Dans cette perspective :

- L'absence de règles et/ou critères plus explicites à propos des dynamiques relationnelles mobilisées ;
- La méconnaissance des risques juridiques liés aux pratiques discriminatoires ;
- La « rareté » du « produit logement » ;
- La compétition à laquelle sont soumis les demandeurs ;

invitent les uns et les autres à se doter d'un sens, c'est-à-dire, d'un ensemble suffisant d'explications leur permettant la mise en œuvre des stratégies d'échanges qu'ils considèrent comme les plus pertinentes au regard des buts respectifs qu'ils poursuivent.

En ce sens, il s'agira principalement pour :

- **Le demandeur, d'identifier, de trouver, les voies les plus efficaces en vue d'appuyer sa demande ;**
- **Le bailleur, de décliner les modalités d'action lui permettant de « gérer » la pression à laquelle il se sent confronté.**

Exemples :

*Le demandeur :*

*« Je suis allé à la permanence de l'élu. Je ne veux pas y retourner. Avec les arabes il les tutoie tout de suite et après il te dit : Dans votre pays, vous savez très bien que ça se passerait pas comme ça. Ici il y a beaucoup de choses. Et puis il faut amener des gâteaux de chez nous et tout le tralala. Il faut rentrer dans tout ce jeu là. Moi, je ne suis pas comme ça ». Ou encore : « Ceux qui ont des apparts, c'est soit des gens qui ont du piston, soit des cas sociaux. C'est les deux extrêmes, et nous on est au milieu, et rien. Trop arabe, mais on fout pas le bordel. On est pauvre, mais pas sous tutelle, alors... En plus on ne fait même pas croire qu'on va voter pour le Maire ».*

*Pour le bailleur :*

*« Sur cette capacité à faire entendre son cas, il n'y a pas beaucoup de familles françaises. Les français ne s'appuient pas souvent sur les politiques. C'est une erreur. (...) Alors que chez les maghrébins, c'est culturel, le bachich, par exemple ».*

Peu importe ici que les représentations produites par les acteurs concernés soient issues de leurs imaginaires respectifs, de leurs croyances ou, à contrario, qu'elles s'appuient sur des faits objectifs. Ce qui nous semble significatif, c'est tout d'abord, que ce sens commun (cet ordinaire des relations) va attribuer aux uns et aux autres une place et un sens à l'intérieur duquel la variable liée à l'origine prend une place prépondérante.

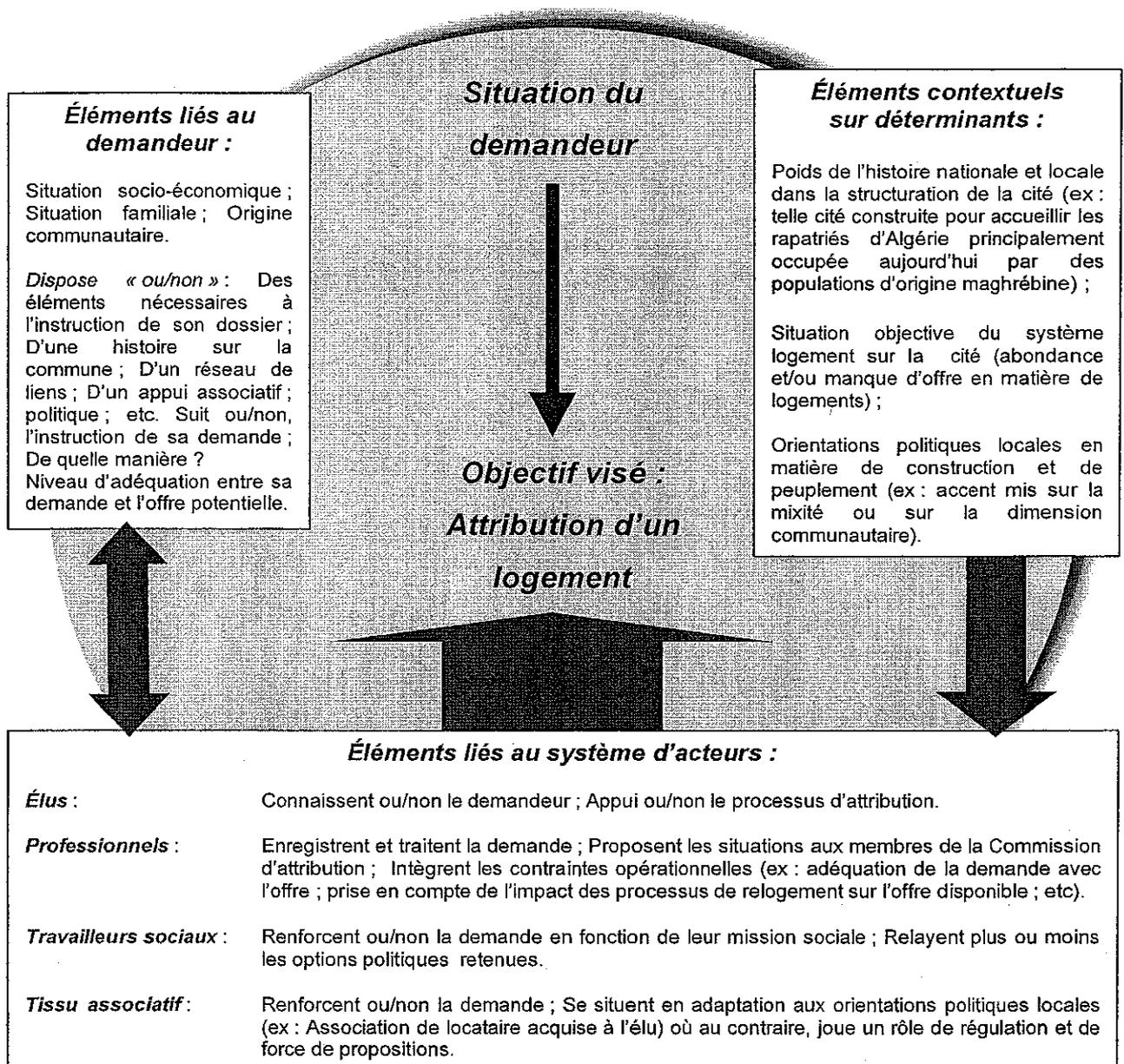
Ceci venant conforter notre hypothèse première de travail : La production de pratiques en écart avec un principe d'égalité de traitement comme, la production d'éventuelles discriminations dans l'accès au logement social, ne sont pas tant à rechercher dans la transgression à l'égard de règles et/ou de dispositifs déjà existants, mais bien, dans la nature des relations et des processus que les acteurs concernés coproduisent au fur et à mesure de leurs échanges.

## LES PARAMÈTRES DE PRISE EN COMPTE DES DEMANDES

Bien au-delà des règles instituées, un ensemble complexe de paramètres structure la prise en compte d'une demande de logement et son accompagnement vers une attribution. Nous avons donc tenté, pour les deux sites étudiés, de « mettre à plat », d'objectiver cet ensemble de paramètres, et de tenter ainsi, d'en constituer une liste « exhaustive ».

Ceci en cohérence avec l'objectif de notre étude et la volonté d'identifier dans ce « listing », les points sensibles susceptibles d'interférer dans la production d'éventuels écarts avec le principe d'égalité de traitement que nous entendons renforcer.

Soit :



Autrement dit, la production de pratiques discriminatoires relève d'une dialectique entre les trois ensembles de déterminants précédemment évoqués, à partir desquels, différents processus conduisent à une attribution venant confirmer ou/non, le fait discriminatoire.

Ce fait discriminatoire pouvant être exprimé de différentes manières :

- Refus d'attribution ;
- Mise en attente de la demande ;
- Attribution venant renforcer le fait communautaire.

Ceci, bien évidemment, dans un contexte social complexe, de pénurie et d'urgence, que nous rappellent ces témoignages issus des entretiens réalisés auprès d'élus, de professionnels et de bénévoles :

**Élu :**

« Nous avons :

- Les nouveaux entrants sur le territoire, qui viennent par exemple s'installer dans le sud ;
- La classe moyenne qui avant ne recherchait pas de HLM mais qui aujourd'hui n'arrive plus à se loger sur le parc privé ;
- Ceux qui ont tenté l'accession à la propriété et qui n'ont pas réussis ;
- Les migrants, comme, ce matin, un coup de fil et la situation de 25 familles roumaines à traiter ;
- Les relogements prioritaires liés aux opérations en cours qui compliquent sérieusement les choses ;
- Les urgences sociales... les femmes seules avec enfants ; les femmes battues ; ceux qui occupent un logement insalubre ; les SDF ; etc ;
- Les gens en provenance de CADAS ou du FJT ;
- Les français qui se plaignent d'attendre trop longtemps un logement social alors qu'ils considèrent le financer ;

*On essaye d'avoir un traitement humaniste de la question, mais ce n'est pas évident. Il faudrait un énorme travail pédagogique pour expliquer comment le système du logement social fonctionne. Et la pression est conséquente, et on ne peut pas se tromper.*

*Par honnêteté pour ceux qui sont déjà logés. Nous avons aussi un souci de qualité de vie sur le parc social. Se tromper peut coûter très cher. Un relogement raté peut poser problème dans tout un escalier et être durement ressenti par plusieurs familles. »*

**Professionnel :**

*« Il y a trois grands circuits, les services sociaux, les élus et le demandeur lui-même qui harcèle. Moi, je pense que celui qui ne se manifeste pas pendant deux ans, il n'a pas besoin (). Le harcèlement de la demande explique aussi l'absence de réelle politique de peuplement car c'est la pression qui gagne ».*

**Bénévole (Membre d'une commission d'attribution) :**

« Moi, je me sens très à l'aise, on fait du social, c'est notre fil conducteur. On décortique les situations et on fait du social, du très social, malgré l'ANRU, malgré le manque de logement... On avance en équipe...

Par exemple, une fois on a eu un ménage qui élevait des chèvres dehors, et le soir, il les mettaient dans la salle de bain... On a assumé, on n'a pas eu de clash et on a relogé tous le monde. Vous voyez, c'est du social. Ici, on ne fait pas de racisme. L'élu a déjà entendu les gens.

Des fois je trouve une faille dans ce qu'ils disent. Moi et mon collègue on croise un regard et quand on tranche, c'est en équipe : Élus, CAF et moi. En général sur deux critères : le social et l'ancienneté ».

**ÉLUS, PROFESSIONNELS ET BÉNÉVOLES**

Nous le voyons, différentes catégories d'acteurs interviennent dans ce processus : Les élus ; les professionnels (du logement et du travail social) et, enfin, le tissu associatif (parfois d'ailleurs animé par des professionnels, mais également par des bénévoles).

Dans ce repérage, il faut retenir ceux pour qui, dans le cadre du processus d'attribution, la crédibilité du discours, des choix et des actes reposent principalement sur la connaissance du demandeur.

Tous n'occupent en effet pas exactement la même place de ce point de vue, ni même, n'ont le même type de responsabilité dans le processus<sup>18</sup> :

Acteurs	Motivations et légitimité à connaître le demandeur	Amont de l'attribution	Attribution réalisée
Élus	Cohérence avec les orientations politiques locales en matière de peuplement ; Prise en compte du risque électoral qui serait lié à des relogements hasardeux ; Reconnaissance du pouvoir indirect lié à la fonction d'attribution.		
Professionnels du logement	Prévention des risques locatifs ; Assurer une qualité de gestion et de prestation sur le parc ;		
Professionnels et bénévoles du travail social	Nécessité de disposer des éléments d'informations nécessaires afin de renforcer ou non le caractère « d'urgence sociale » liée à la demande.		

<sup>18</sup> Cette connaissance des publics semble plus importante pour certains, à un moment précis du processus (par exemple en amont de l'attribution), et pour d'autres, une fois l'attribution réalisée. Ces moments sont grisés dans le tableau proposé. Nous noterons à cette occasion, que seule, la catégorie « élus » est présente sur toute la durée du processus.

Pour tous, la connaissance du public apparaît toutefois comme un élément constitutif de leur identité professionnelle et intervient, à un moment ou un autre comme une source de crédibilité et de compétences à l'égard des autres partenaires.

Ainsi, il existe pour ces acteurs, un rapport d'ambivalence à l'égard des demandeurs :

- D'un côté, tous se plaignent de la pression sociale que suscite le fait de participer à ce processus d'attribution et d'être membre d'une commission d'attribution :
- De l'autre ils alimentent et revendiquent le poids de cette dimension relationnelle et la nécessité de connaître au mieux le demandeur.

À la fois en disqualifiant les demandeurs qui se contentent d'une relation administrative<sup>19</sup>, et, d'autre part, en recherchant, pour certains, à créer de façon active, du lien avec les demandeurs :

*« Il faut voir tous les gens qui nous interpellent : à la soupe populaire... Maintenant, moi, je veux voir avant les gens qu'on me recommande. »*

Évidemment, en fonction de différents paramètres déjà évoqués (comme : Le niveau de recommandation dont dispose le demandeur ; La qualité de relation qu'il aura pu construire avec le professionnel en charge de son dossier ou encore sa mobilisation dans le suivi de l'instruction), l'attitude du professionnel sera, à son égard, « plus où moins ouverte ».

Par exemple, en amont d'une commission d'attribution, il sera ainsi plus aisé pour le bailleur, de rappeler au téléphone telle personne pour lui demander de compléter en urgence un dossier incomplet plutôt que telle autre.

En d'autres termes, le poids de la dimension relationnelle est très important (primordial) et se distingue par l'absence de cadre de référence professionnel, pour en définir :

- *Le rôle ;*
- *Le contenu ;*
- *Les limites.*

En bout de processus, cette situation aboutit à construire une représentation négative, tant des demandeurs (qualifiés de harceleurs) que de ceux qui interviennent dans le processus d'attribution (membres de la CAL<sup>20</sup>).

La Commission d'Attribution pouvant parfois apparaître comme la « chambre d'enregistrement » de la capacité du demandeur à s'être rapproché avec efficacité d'un des membres de la commission, en particulier de l'élu.

<sup>19</sup> Voir l'extrait de l'entretien réalisé auprès du bailleur en page précédente.

<sup>20</sup> C.A.L = Commission d'Attribution des Logements.

### *Éléments de synthèse*

Deux modes d'élaboration de la demande coexistent : d'une part une instruction formelle (administrative), et, d'autre part, une instruction relationnelle.

Si les textes officiels délimitant le métier de bailleur semblent opératoires pour le volet administratif de la demande, rien ne semble venir délimiter avec précision la nature de la relation susceptible d'être développée avec lui en amont de l'attribution. Ors, dans un contexte de rareté de l'offre d'une part, et, d'autre part, d'augmentation de situations sociales précaires, deux paramètres dans l'élaboration des choix semblent prendre en quelque sorte le « dessus » :

- Le développement d'une compétition entre demandeurs, amenant à une sorte de « harcèlement » en direction de ceux dont on pense qu'ils disposent d'un pouvoir réel d'attribution ;
- Le développement d'un sentiment fort de pression et d'urgence de la part des membres des Commissions d'attribution.

Le poids de l'instruction relationnelle, démarche nécessaire et non suffisante, vient ainsi renforcer le sentiment d'urgence et de pression ressenti par les membres des Commissions d'attribution.

L'essentiel des difficultés rencontrées à cet instant du parcours de la demande semble ainsi porter principalement sur la difficulté à pouvoir délimiter la relation pouvant être construite avec le demandeur.

Dans cette perspective, il conviendrait probablement pour les professionnels, non seulement de :

- Disposer d'éléments de connaissance plus précis en matière de relations humaines et de communication inter personnelles ;
- Disposer d'éléments de connaissance plus précis en matière de relations interculturelles ;
- Disposer de connaissances plus précises en matière de discriminations ;
- Renforcer les procédures liées à l'accueil, à l'orientation et au suivi des demandeurs.

Et plus généralement de mieux formaliser le rôle, le contenu et les limites de l'instruction relationnelle afin :

- En interne, qu'elle ne soit pas de fait un critère d'attribution ;
- En externe, de convaincre l'ensemble de la communauté locale que la décision d'attribution relève bien d'une décision collective, fondée sur des critères objectifs et transparents.

### *PRÉCONISATIONS II-A*

L'essentiel des préconisations relatives à la phase d'instruction des demandes porte ainsi sur le renforcement du niveau de professionnalisme des acteurs et impliquerait l'élaboration puis la mise en œuvre de :

- Formations appropriées (gestion de la pression et apports de connaissances plus particulièrement centrés sur les enjeux liés aux discriminations) ;
- Bonnes pratiques (production d'outils ; définition de procédures ; guide méthodologique).

## **B - LE TEMPS DE LA COMMISSION D'ATTRIBUTION**

---

Le moment de la Commission d'Attribution constitue le deuxième temps « fort » de l'étude réalisée. Nous intégrons ici l'ensemble des pratiques relatives à ces commissions.

Soit :

- La phase préparatoire aux commissions d'attribution ;
- Le mode d'animation des commissions et le traitement des demandes ;
- L'identification des « résultats produits » issus de ces commissions d'attribution.

### **LA PHASE PRÉPARATOIRE AUX COMMISSIONS**

Les travaux préparatoires à la Commission d'Attribution sont essentiellement le fait des professionnels du logement. C'est véritablement à cet instant qu'ils prennent pleinement leur place dans ce processus. Le travail préparatoire qu'ils assument étant l'occasion d'une mise en adéquation entre :

- La demande formulée (attente en matière de logement et de quartier) ;
- La situation socioéconomique et familiale du demandeur (analyse des besoins et possibilités) ;
- L'intégration des éventuelles recommandations ;
- L'analyse de la vacance ;
- L'identification des offres disponibles.

En somme, regroupant et « mettant en scène », l'ensemble des éléments nécessaires à l'attribution, ils « proposent » aux Membres de la commission les choix qu'il leur sera possible d'effectuer.

Dans cette perspective, si nous avons insisté sur l'importance et le poids du relationnel dans le processus d'attribution, il nous faut ici mentionner, l'effort fait par ces professionnels pour produire et instituer une forme de rationalité administrative. Leurs interventions, que l'on peut situer au point d'articulation entre :

- Les dynamiques relationnelles et sociales préalablement évoquées ;
- La « traduction » de ces dynamiques dans un cadre administratif fiable et cohérent (y compris, au regard de leurs exigences de bailleurs).

Pour ces raisons, il convenait de revenir plus en détail sur les quelques étapes qui président à la préparation de ces commissions :

1. Accueil et retrait du dossier ;
2. Phase d'enregistrement des données ;
3. Préparation des Commissions ;
4. Pré validation des situations ;
5. Inscription à la Commission.

En insistant plus particulièrement sur les phases n°2 (Enregistrement) ; n°3 (Préparation) et n°4 (Pré validation) qui constituent le cœur de leur intervention.

PHASES	DÉROULE ET ACTIONS RÉALISÉES
N°1	ACCUEIL - Retrait du dossier
N°2 ENREGISTREMENT	<p>Le ménage est rencontré par le service commercial. À cette occasion, « <i>un premier tri</i> » est opéré sur la base d'une prise en compte des éléments suivants :</p> <p><i>De manière chronologique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demande urgence ;</li> <li>• Non urgente ;</li> <li>• Pouvant attendre.</li> </ul> <p><i>Une indication qualitative</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nous avons un mot de l'élu ;</li> <li>• Une note manuscrite est jointe au dossier ;</li> <li>• Une sensibilisation spécifique liée à la situation du demandeur.</li> </ul> <p><i>Une mise en lien avec les contingents réservataires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CIL 34 ; CIL ; SEPLOS ; MAIRIE ; PRÉFECTURE ; MDS ; OPAC.</li> </ul>
N°3 PRÉPARATION	<p><i>Sur la base d'un rythme bi mensuel :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Détection des logements vacants ;</li> <li>• Mise en lien des demandes avec les types de logements vacants.</li> </ul> <p><i>Puis, réalisation d'une deuxième opération de tri</i> intégrant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ancienneté de la demande ;</li> <li>• La situation sociale et humaine du demandeur ;</li> <li>• L'existence ou non des recommandations ;</li> <li>• Les échanges lors du dépôt des pièces (en général le demandeur a été rencontré 2 à 3 fois par le professionnel en charge de son dossier) ;</li> <li>• Dans les cas « <i>émouvants</i> », relance auprès d'un demandeurs si pièces manquantes au dossier.</li> </ul>
N°4 PRÉ VALIDATION	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Un point quotidien en interne</i> entre les deux ou trois professionnels mobilisés sur le traitement des demandes ;</li> <li>• <i>Un ou deux entretiens avec les demandeurs</i> retenus pour la prochaine commission d'attribution ;</li> <li>• <i>Pré validation interne avec le responsable du service</i> permettant de vérifier une dernière fois la fiabilité de la demande (taux d'effort ; pièces fournies ; etc).</li> </ul>
N°5 - C.A.L	Présentation des demandes retenues aux membres de la Commission

Mais, là encore, comme en d'autres endroits du processus d'instruction des demandes, l'effort de rationalisation produit par les professionnels en charge de la phase préparatoire à la commission d'attribution, n'est pas perméable à l'insertion du matériel qualitatif et relationnel :

**Extrait d'un entretien auprès d'un professionnel :**

*« On peut voir le sérieux et la motivation des candidats. Ainsi on recherche la meilleure adéquation entre le profil psychologique du demandeur, le logement et le quartier que nous pourrions lui proposer. Si la demande est délirante, dans le cadre des entretiens que nous avons avec lui, nous pouvons lui demander de revoir sa demande. »*

Ceci ne constituant d'ailleurs pas en soi un problème. Si ce n'est que, ne disposant pas de connaissances particulières en matière de production des discriminations, l'on peut poser sans trop de risque l'hypothèse selon laquelle, ces mêmes professionnels chercheront d'abord (et cela nous apparaît comme normal), à « assurer la fiabilité » des relogements qu'ils proposent aux décideurs (Membres de la CAL).

Sachant que cette fiabilité repose principalement sur :

- La solvabilité du demandeur ;
- **L'existence ou non de recommandations ;**
- La qualité de son implication ;
- **Les hypothèses de sens commun que l'on peut faire sur son intégration dans le logement et l'immeuble proposés ;**

Le tout, mis en lien avec :

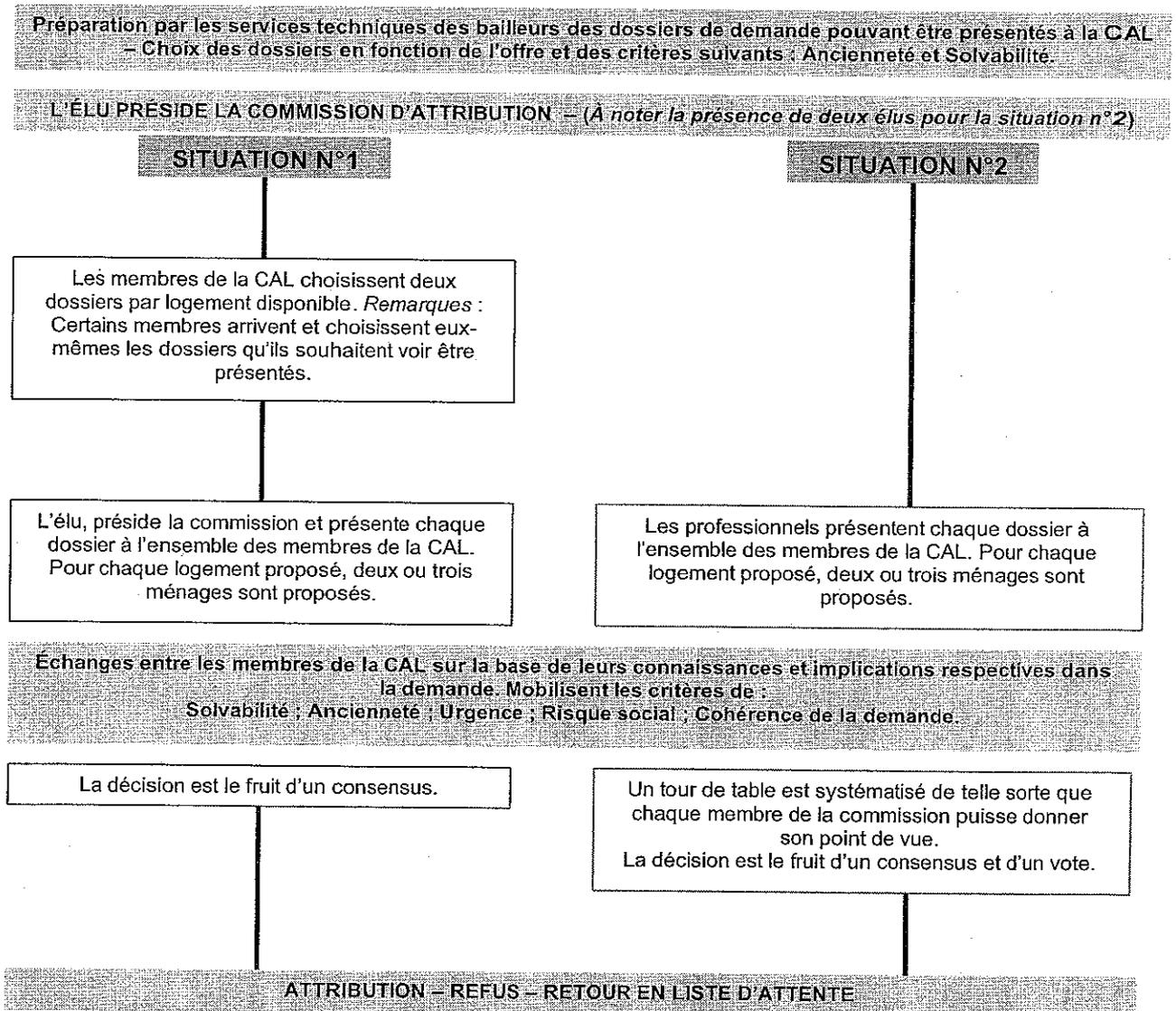
- L'existence d'un logement disponible en cohérence avec ses besoins et possibilités ;
- Un nombre toujours plus important de demandes que d'offres ;
- Le respect des règles qui prévalent en matière d'attribution ;

l'on a du mal à voir de quelle manière, sans formation ni consignes particulières, ils seraient en mesure d'infléchir la production des discriminations existantes, tout particulièrement en matière de regroupement de certaines populations sur certains quartiers spécifiques.

## MODES D'ANIMATION ET TRAITEMENT DES DEMANDES

Deux processus distincts conduisant à l'attribution des logements ont pu être identifiés dans le cadre de la présente étude. Si, en certains points, ils se recoupent, en d'autres ils se distinguent. De ce fait, il nous a semblé utile de les restituer ici.

Soit :



### *Éléments d'analyse*

Dans les deux situations, la place de et/ou des élus apparaît comme primordiale et prépondérante. À la fois en termes de :

- *Processus* d'animation de la commission (les deux commissions sont présidées par les élus) ;
- *Contenu*, puisque, tout autant qu'ils conduisent les débats, les élus donnent leurs avis sur les situations des demandeurs, prennent part aux échanges entre les membres et enfin, participent aux choix qui seront effectués puis validés par l'ensemble des membres de la commission.

Néanmoins, les deux situations rencontrées peuvent être distinguées du point de vue des places et rôles respectifs qu'elles assignent aux uns et aux autres. En effet :

- Dans la *situation n°1*, l'élu préside et présente lui-même les dossiers retenus aux membres de la Commission. Étant entendu que, dans ce cas de figure, les dossiers présentés ont été préalablement « extraits » de la liste des demandeurs et « apportés » par les membres de la Commission. La situation n°1 est ainsi marquée par :
  - Une place prépondérante accordée à l'élu ;
  - Une « compétition » plus vive entre les membres de la commission, positionnés en « défenseurs » des dossiers qu'ils apportent ;
  - Un relatif « retrait » des services du bailleur au sein de la Commission.
- Dans la *situation n°2*, les services du bailleur s'assurent préalablement du choix des 2 ou 3 ménages pouvant être proposés pour chacun des logements disponibles et en assurent la présentation formelle auprès des membres de la Commission. La situation n°2 présente donc une affirmation plus explicite du rôle des professionnels qui assurent la présentation des ménages pouvant prétendre à un logement. Par conséquent, il peut en être dégagé :
  - Un rôle plus précis à l'élu (dégagé de la fonction de présentation des situations au profit des professionnels) ;
  - Une parité plus grande entre les membres de la Commission lors des débats.

Autrement dit, la situation n°1 présente un relatif retrait des services du bailleur (c'est-à-dire des professionnels du logement) et, simultanément, une « mise en avant » plus explicite de la place de l'élu. Celle-ci s'accompagne d'une compétition évidemment plus vive entre les membres de la commission puisqu'il leur revient, à chacun, de « défendre » et/ou de « promouvoir » les ménages qu'ils auront retenus en vue d'une éventuelle attribution.

En ce sens, la situation n°1, par le faible niveau de formalisation<sup>21</sup> qu'elle présente nous semble ouvrir plus facilement la voie à de possibles dérives dans la construction des choix d'attribution. Pris dans le jeu ordinaire des relations sociales locales et des implications respectives des uns avec les autres, l'on voit mal les acteurs d'une telle commission venir contre carrer des décisions qui semblent ainsi principalement concentrer entre les mains du seul élu.

<sup>21</sup> Absence d'éléments de régulation, comme : La présence d'un deuxième élu ; Le tour de table systématique ou encore le vote.

À l'inverse, la situation n°2 accorde elle, de fait, une place plus explicite aux services du bailleur, qui, au-delà de s'assurer de la cohérence de la demande au regard de l'attribution possible, assument, devant l'ensemble des membres de la commission, la présentation des dossiers des demandeurs.

Il se dégage donc de la situation n°2, une formalisation plus avancée dans le traitement des dossiers ainsi qu'une dimension plus collégiale dans la prise de décision finale que dans la situation n°1. Celle-ci, reposant sur des règles moins explicites, laisse de fait, une place plus grande au poids de la culture locale, aux « allants de soi » relatifs à la manière de se représenter les demandeurs ou encore, aux dynamiques relationnelles et aux jeux possibles d'influence entre membres de la commission.

Dans cette perspective, la « mise à plat » des éléments constitutifs des demandes effectuée par les services du bailleur dans la situation n°2 rend possible une structuration des échanges qui, si elle n'est pas totalement satisfaisante, nous semble toutefois apporter quelques garanties, portant notamment sur :

- L'adéquation « demande / offre » dans la mesure où cette mise en adéquation repose plus explicitement sur des critères relevant du champ professionnel ;
- La place de l'élu qui, dans cette situation, nous semble distanciée de manière pertinente, d'une part des contraintes propres au champ du logement et, d'autre part, des dynamiques locales structurant les relations entre les membres de la Commission.

Enfin, complète cette plus grande formalisation des échanges :

- Le caractère systématique du tour de table effectué assurant à chacun des membres de la commission une prise de parole ;
- La présence d'une instance représentant les locataires ;
- La validation du choix d'attribution effectuée par vote.

De même, la présence de deux élus dans la situation n°2 vient conforter ce souci de poser, sinon des « gardes fous », tout au moins, des éléments susceptibles de venir réguler l'ensemble du processus d'attribution.

Le tableau proposé ci-dessous reprend de manière synthétique les différences identifiées d'une commission à l'autre :

Indicateurs	Situation n°1	Situation n°2
Présidence de la commission	1 élu	2 élus
Présentation des dossiers	Élu	Services Bailleur
Tour de table systématique	Non	Oui
Existence d'un vote	Non	Oui
Présence d'une association représentant les locataires	Non	Oui
Existence d'un règlement propre à la commission	Non	Oui

## LES RÉSULTATS PRODUITS

La présente étude ne couvre évidemment pas toutes les situations d'éventuelles inégalité de traitement. C'est donc plus précisément sous l'angle des questions liées à l'origine géographique et/ou ethnique que sont ici appréciés les *résultats produits* par le processus d'attribution précédemment décrit.

Dans cette perspective, l'on notera d'emblée, pour les deux bailleurs concernés :

- Une prise en compte défavorable de l'origine, géographique et/ou ethnique, dans le choix des postulants ;
- Une prise en compte défavorable de l'origine dans le choix du quartier d'affectation : « *Les gitans il faut s'en méfier sinon ils sont tous ensemble. Chez les arabes, c'est pareil, il y a vite de la sur occupation.* » (Membre CAL).

La réalité de cette inégalité de traitement est clairement identifiable en termes quantitatifs, tant du point de vue du traitement des demandes que dans l'affectation géographique des locataires.

À titre d'exemple :

### Bailleur n°1

Alors que la part des demandes d'origine maghrébine est de 24,6% (soit pratiquement une demande sur quatre), un peu moins d'un cinquième des attributions (18,18%) correspond à cette même population :

	Patronyme maghrébin	Total	Part en pourcentage
Les demandes	334	1357	24,6%
Les attributions en accès 2006	14	77	18,18%

De même, en 2006, alors que la majorité des offres d'appartements de ce bailleur se situe dans le segment du parc le plus attirant, l'on pourra constater l'absence de patronymes maghrébins. Ces derniers n'accédant pas au niveau 3, 4 et 5 du parc social :

Attractivité de l'immeuble par ordre décroissant	Niveau	Niveau	Niveau	Niveau	Niveau	Total
	5	4	3	2	1	
Effectif & pourcentage total des attributions 2006	11 (14,3%)	8 (10,4%)	23 (29,8%)	11 (14,3%)	24 (31,2%)	77 (100%)
Dont patronyme maghrébins	0	0	0	5	9	14
Pourcentage de patronymes maghrébins	0%	0%	0%	45,45%	37,5%	18,18%

*Bailleur n°2*

<b>2ème semestre 2006</b>	Total dossiers	Patronymes maghrébins	% Maghreb	Total attributions	Attributions patronymes Maghrébins	% Maghreb	Ecart
Décembre	105	53	50,48	40	12	30,00	20,48
Novembre	176	61	34,66	78	18	23,08	11,58
Octobre	112	44	39,29	58	20	34,48	4,80
Septembre	226	82	36,28	91	23	25,27	11,01
Août	77	21	27,27	31	7	22,58	4,69
Juillet	59	17	28,81	30	5	16,67	12,15
<b>Total</b>	<b>755</b>	<b>278</b>	<b>36,82</b>	<b>328</b>	<b>85</b>	<b>25,91</b>	<b>10,91</b>

*Commentaires*

Concernant le deuxième bailleur, nous nous sommes plus directement appuyés sur les données issues d'une lecture des commissions d'attribution sur la période allant de la commission du 25 juillet à celle du 26 décembre 2006, soit pratiquement la totalité du deuxième semestre de l'année 2006.

À cette occasion, il est possible d'observer que sur les 755 dossiers traités en commission, 278 portaient un patronyme d'origine maghrébine (soit 36,82% des dossiers).

Toujours sur cette même période, 328 attributions de logement ont été validées dont 85 impliquant un patronyme maghrébin (soit 25,91%).

Il en résulte un écart moyen entre le taux des demandes et celui des attributions pour les ménages d'origine maghrébine se situant pratiquement à 11%. L'écart minimal étant situé à 4,69% (mois d'août) et l'écart le plus important à 20,48% (mois de décembre 2006).

Notre deuxième tableau<sup>22</sup> permet de préciser, sur le parc social, les principaux lieux d'attribution associés à un patronyme maghrébin.

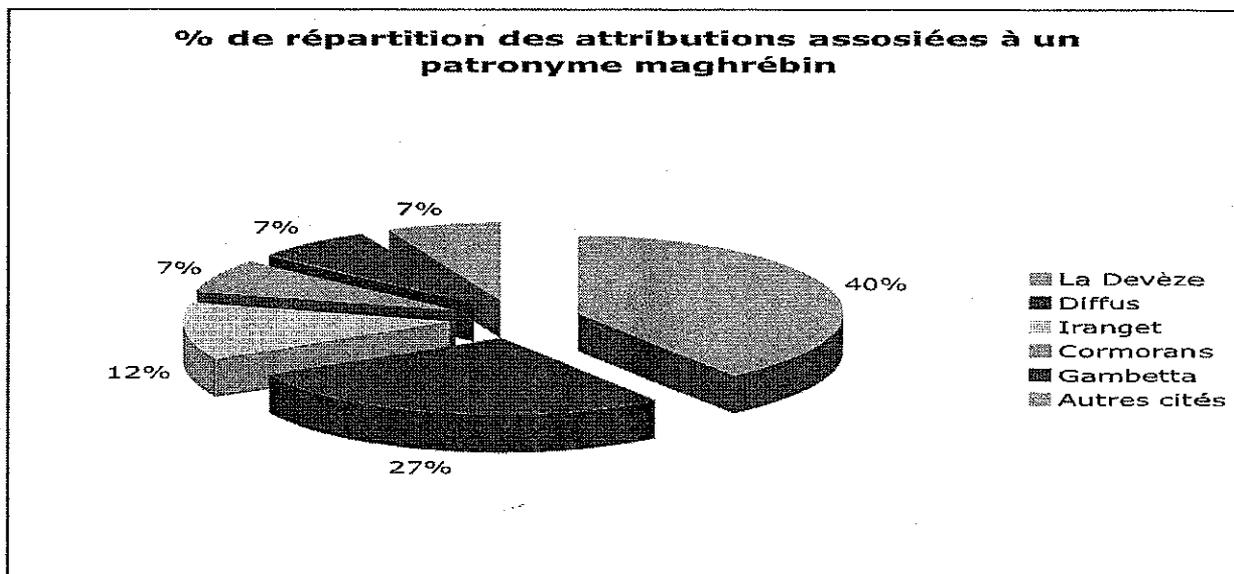
Il est possible de ce point de vue de dégager trois principales sources de relogement :

- Le site de la Devèze (40%) ;
- Celui d'un ensemble d'attributions effectué dans le diffus (27%) ;
- La cité Iranget (12%).

Le restant des attributions (soit 21%) étant réalisé sur diverses cités du parc social.

<sup>22</sup> Proposé en page 36.

Soit :



#### Remarques

Ce repérage nécessite quelques remarques. En effet, les trois principales sources d'attribution associées à un patronyme maghrébin présentent les caractéristiques suivantes :

- **40% de ces attributions sont effectuées sur le site de la Devèze.** Ors ce site (actuellement en opération ANRU) présente d'une part un ensemble d'immeubles de qualité variable et, d'autre part, un regroupement de communautés diverses (principalement gitane, maghrébine et turque). Il est également probable qu'une partie non négligeable des membres de ces trois communautés souhaitent être relogés sur ce site. Il nous faudra donc revenir plus en détail sur ce site afin d'apprécier dans quelle mesure il est réellement le reflet d'une gestion communautaire en mesure de freiner l'accession à des segments du parc de meilleure qualité pour les populations, par exemple d'origine maghrébine, qui le souhaiteraient.
- **Les 27% des attributions effectuées dans le diffus** devraient également faire l'objet d'une analyse plus fine. En effet, sur la base des données disponibles auprès du bailleur, il semble que soit distingué deux types de diffus. L'un à propos duquel il est mentionné un faible niveau de problèmes (Diffus Gadeyne) s'apparentant aux secteurs du parc les plus attractifs et un diffus auquel est associé un niveau élevé de difficulté (Diffus Terracol). Les éléments en notre possession ne nous permettant pas de préciser formellement sur lequel de ces deux diffus les populations d'origine maghrébine seraient principalement relogées.
- Enfin, les 12% d'attributions effectuées sur la cité Iranget semblent confirmer le principe d'un regroupement des populations d'origine maghrébine sur un des sites les moins attractifs du parc social.

### *Éléments d'analyse*

Dans la continuité des logiques identifiées lors de l'instruction de la demande, le moment de l'attribution d'un logement apparaît comme une prise de risque à double titre. Soit, en termes :

- **Financiers** (Le demandeur maintiendra t-il la solvabilité affichée lors de la constitution du dossier ?) ;
- **Sociaux** (Le demandeur sera t-il accepté par les autres locataires ? sera t-il source de difficultés de voisinage ? etc).

Pour réduire cette incertitude et les risques qui y sont liés, il s'agit de connaître au mieux le demandeur. Ainsi, la décision d'attribution va t-elle se construire sur la base d'un ensemble de critères objectifs :

- *Concernant le demandeur* : Niveau de niveau de ressources ; Activité exercée ; Composition familiale ; Lieu de résidence ;
- *Concernant l'offre* : Niveau de loyer ; nombre de pièces ; situation de l'offre au regard du parc existant ;

croisé avec un autre ensemble de critères, plus « subjectifs<sup>23</sup> » :

- *Concernant le demandeur* : Histoire familiale ; Réseau local de connaissances ; Origine ; Niveau d'urgence ; etc ;
- *Concernant l'offre et le parc* : Adéquation postulée entre le profil du demandeur et la gestion humaine et sociale du parc ; Niveau de risque du point de vue du voisinage (répartition des populations en fonction de la qualité des immeubles et des territoires).

Si chacun de ces facteurs oriente la décision ou non d'attribution, en rendant plus ou moins attractive la demande, il faut reconnaître :

- D'une part et de manière générale, que la donnée ethnique, est **généralement associée à une valence négative**. Tout particulièrement du point de vue des possibles troubles de gestion à venir (ex : sur occupation ; mode de vie ; etc) ;
- D'autre part, que les variables « *urgence sociale* » (liée à la situation du demandeur) et « *niveau de risque* » (associé au bailleur), les plus fréquemment mobilisées, relèvent d'estimations reposant sur des éléments de connaissance qui peuvent être parfois approximatifs.

<sup>23</sup> Précisons toutefois que ce ne sont pas les critères qui sont ici subjectifs. Les étapes d'une histoire familiale ; le réseau local de connaissance ou encore l'origine constituent bien des faits sociaux objectifs. Ils laissent néanmoins une place plus large à l'interprétation négative. Ainsi, une femme d'origine maghrébine accompagnée de deux enfants adolescents constitue un fait objectif. Face à cet élément objectif et descriptif d'une situation familiale, il sera « naturellement » plus facilement fait attention au risque pour cette personne de ne pas « tenir » ses deux adolescents qu'à un autre paramètre, comme par exemple, celui de l'exercice d'une activité professionnelle lui assurant un revenu et une solvabilité. À l'extrême, le facteur positif du revenu (preuve de la construction d'une autonomie sociale) peut jouer ici en défaveur du demandeur dans la mesure où son activité professionnelle lui impose une absence du domicile, ce qui, par voie de conséquence, augmente le risque potentiel lié à la présence des deux adolescents. Dans le cas évoqué, le demandeur se trouve donc sous l'effet de deux représentations négatives. L'une liée à sa communauté d'origine (que fait-elle seule ?) ; L'autre au bailleur (comment va t-elle « tenir ses enfants ?).

En outre, et malgré le niveau d'enjeux dont elles semblent témoigner, ces deux dernières variables ne présentent qu'une aide modeste dans l'appui à la prise d'une décision qui serait fondée sur une recherche d'objectivité à l'égard des demandeurs :

*Comment en effet choisir entre deux urgences sociales ? Pourquoi la situation de celui-là serait, à priori plus urgente que celle de celui-ci ?*

Ors, ces deux mêmes variables sont sollicitées de manière récurrente pour légitimer les pratiques et les décisions. De ce fait, elles nous semblent apparaître, pour partie, comme des variables « défensives » et limitatives. En effet, assurer qu'ici « nous faisons surtout et d'abord du social » (membre de la CAL), c'est tout à la fois, assurer que le bailleur et les membres de CAL sont bien dans leurs missions premières que limiter le travail d'analyse de la pertinence des critères d'attribution mobilisés.

Autrement dit, une fois qu'est posé le fait qu'il est fait du « social » (et dans le social, de l'urgence sociale), il n'y a plus réellement lieu d'approfondir la pertinence des choix réalisés.

Et de ce point de vue, « l'urgence » convient à tous, puisque la situation d'urgence ne laisserait aux décideurs qu'une marge extrêmement limitée de manœuvre. Le choix « social » s'imposant ainsi presque de lui-même :

*Travailleur social (Membre d'une commission d'attribution) :*

*« En règle générale, il y a toujours un ménage qui se dégage parmi ceux qui nous sont proposés... Et généralement, nous sommes tous d'accord ».*

Pour autant, et comme le démontrent les données chiffrées ici proposées, ces choix, légitimés par l'urgence sociale apparaissent assez clairement, comme en défaveur des populations porteuses d'un patronyme d'origine maghrébine.

Ce travail de gestion et/ou de recherche de réduction des risques, s'il est dans son ensemble assumé par les différents membres des commissions d'attribution, il convient de remarquer qu'il l'est plus particulièrement par les élus.

Et là encore, à double titre :

- Au titre de leur responsabilité dans le champ du logement, puisqu'ils président et animent les Commissions d'Attribution ;
- Au titre de leur responsabilité d'élu, puisque disposant d'un lien direct avec la population, celle-ci les sollicite tout autant dans les démarches liées à l'accès au logement, que dans celles relatives à l'expression des insatisfactions qu'elles peuvent rencontrer sur leur lieu de vie, et, plus généralement, dans la cité.

Le témoignage qui suit, à l'articulation du champ politique et de l'instruction technique des dossiers, illustre cette forte implication des élus :

*« Nous sommes deux, mon collègue aux affaires sociales et moi au logement, comme cela nous avons une vue globale de la situation... »*

*Nous sommes également présent dans les différentes instances qui interviennent auprès des populations susceptibles de relever du logement social (ABES ; CCAS ; Conseils des sages ; etc)... Nous avons des orientations humanistes...*

*Nous avons un gros travail d'explication à fournir, on doit trouver une solution et ne pas raconter d'histoires aux gens. La pression sur le logement social est constante. Moi, je reçois les gens ici, chez le gestionnaire et en Mairie. On a le souci de garder le lien aussi avec la ville. Dans un premier entretien je prend note des souhaits du demandeur et de quelques caractéristiques liées à sa situation. Des fois je fais aussi des petits mots pour qu'il aille voir tel ou tel service social... Je donne des conseils, en termes de méthode, comment il doit s'y prendre.*

*Si la situation est vraiment grave, je tente aussi de dédramatiser. Ensuite, il y a un suivi. Je suis en lien constant par téléphone avec mon collègue. C'est comme ça, si il y a un problème sur une communauté, nous avons chacun nos correspondants... Et sur une situation donnée, on peut croiser nos regards, sur la base de cette connaissance inter individuelle que nous avons... ».*

### PRÉCONISATIONS II-B

Les possibles préconisations relatives au fonctionnement et à l'animation des commissions d'attribution portent principalement sur :

- L'explicitation des règles de fonctionnement des commissions ;
- La définition et le renforcement des places respectives des différents participants (rôle de l'élu ; rôle des participants ; rôle des services techniques) ;
- L'intégration dans la commission d'attribution, d'instances représentatives des locataires disposant d'une distance critique à l'égard des orientations politiques locales ;
- Le développement d'une information de meilleure qualité en direction des locataires en mesure d'explicitier de façon simple et claire les choix opérés.

## C - GESTION LOCATIVE ET DEMANDE DE MUTATION

Nous intégrons ici, les éléments qu'il nous a été possible d'appréhender et qui relèvent, au sens large, de la gestion quotidienne du parc. Ils sont organisés à l'intérieur de trois chapitres mettant en évidence la dimension « instituée » des inégalités de traitement. Soit une discrimination « déjà là », constitutive d'une réalité sociale que nous identifions à partir de trois entrées distinctes :

- La répartition géographique des populations sur le parc social au regard de la qualité des quartiers, des immeubles et des logements proposés ;
- Le point de vue des professionnels mobilisés sur un quartier « exemplaire » ;
- La perception des demandeurs, en ce sens que le fait discriminatoire semble constituer pour certains d'entre eux, un élément explicatif de la situation de refus à laquelle ils semblent confrontés.

### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES POPULATIONS

#### Bailleur n°1

Niveau d'attractivité de l'immeuble par ordre décroissant	Effectif de ménages aux patronymes maghrébins	Effectif total	Pourcentage de ménages au patronymes maghrébins
Niveau 1 Île de Thau	296	750	39%
Niveau 2 La citadelle, mas ravier	30	160	18,75%
Niveau 3 Le parvis, mas grenier	60	613	9,78%
Niveau 4 La carrière, manutention	13	230	5,65%
Niveau 5 Le Magellan, le saint Joseph	17	275	6,18%
Immeuble sans niveau affecté	39	398	
<b>Total</b>	<b>455</b>	<b>2426</b>	<b>18,75%</b>

Comme déjà mentionnée, la répartition géographique des populations en fonction de la qualité reconnue du parc, et présentée dans le tableau ci-dessus, met en évidence la réduction significative de la présence de la population d'origine maghrébine sur les segments du parc semblant présenter la meilleure qualité d'hébergement.

Alors que ces populations représentent 39% des occupants sur le niveau n°1 (celui signifiant le niveau le plus bas de qualité), elles n'en représentent plus que 6,18% sur le niveau n°5 (le plus haut). Soit un écart de pratiquement 33 points.

**Bailleur n°2**

IMMEUBLES	Attractivité évaluée de l'immeuble	Nombre de problèmes identifiés au 2 <sup>ème</sup> semestre 2006	Attributions associées à un patronyme Maghrébin
Iranget	1	37	10
Million		27	1
Oiseaux		16	1
Cormorans		15	6
Diffus (moyenne)		13	23
Dullage		11	
Gambetta		10	6
Grangette		8	1
Groupe La Deveze	3	7	34
Gare du Nord		7	1
Bastit	4	3	1
Lorraine		3	1
Rostand		3	
Victor Hugo		3	
Arsonval	5	2	
Tour Gayonne		1	
Rés du Soleil		0	
Priou		0	
<b>Total</b>			

**Remarques**

Le tableau ci-dessus proposé reprend les données issues de l'analyse des commissions d'attribution du deuxième semestre 2006. Il y apparaît plus clairement l'absence de patronymes maghrébins sur les segments du parc les plus attractifs (niveaux 4 et 5) et, simultanément, sera noté, leur présence sur les segments les moins attractifs (niveaux 3 à 1). Il s'agira d'expliciter les données ainsi exprimées, qui, sans remettre en cause les tendances de fond (absence de patronymes maghrébins sur les sites les plus attractifs et présence sur les sites les moins prisés), invitent à quelques réflexions :

**Concernant le classement proposé**

Le nombre de problèmes identifiés par immeuble est le fruit d'un ensemble d'indicateurs construit par le gestionnaire qui enregistre à cette occasion le nombre et le type d'interventions qu'il se trouve amené à conduire sur un site. Les indicateurs retenus sont les suivants :

- Nuisances sonores ;
- Problèmes d'hygiène ;
- Problèmes liés aux enfants, aux animaux ;
- Existence de squatt ;
- Problèmes techniques ;
- Problèmes de gardiennage et enfin problèmes divers (relations).

Ors il est important ici de noter que, si certains de ces indicateurs impliquent la responsabilité du locataire, d'autres impliquent plus directement celle du bailleur.

Soit<sup>24</sup> :

Indicateurs	Responsabilité centrée sur l'occupant	Responsabilité centrée sur le bailleur	Responsabilité Partagée
Enfants	Nuisances liées aux comportements du locataire		
Animaux			
Squatt			
Nuisances sonores		Nuisances liées à la qualité du logement	
Hygiène			
Problèmes techniques			Nuisances liées aux pratiques et comportements des différentes parties
Gardiens			
Autres (relations)			

Sur la base de ce classement :

- Une cité comme La Devèze, souvent stigmatisée, regroupe néanmoins des immeubles présentant un faible niveau de problèmes (ex : La Devèze 4 est à 5 points) comme des immeubles paraissant plus problématiques (ex : La Devèze 6 à 11 points) ;
- À l'inverse, un site comme celui de Gare du Nord, souvent évoqué par les demandeurs et les professionnels comme de qualité, se situe en milieu de tableau avec un score à 7 points, soit à un niveau identique que celui proposé par la moyenne de l'ensemble des immeubles de la cité La Devèze.

Deux paramètres peuvent venir compléter cette représentation de la qualité des immeubles :

- D'une part, l'on peut poser l'hypothèse d'une plus grande réactivité des services techniques du bailleurs à intervenir sur des immeubles bénéficiant d'une « image de marque », ceci induisant un plus grand nombre d'interventions ;
- D'autre part, le volume de logements et d'immeubles constituant la cité de La Devèze (cité en cours de réhabilitation et qui peut être présentée comme un parc dans le parc) induit nécessairement des différences qualitatives significatives (par exemple entre les immeubles situés rue Jacques Balmat et ceux, plus marqués par une communauté spécifique comme ceux situés Square Crabos ou Lionel Terray).

À l'occasion de nos travaux et du fait du caractère exemplaire de cette cité au regard des objectifs qui nous préoccupent, il nous a paru pertinent de centrer notre attention sur l'évolution de ce site ainsi que sur les enjeux qui nous semblent y être associés. Il nous paraît en effet, constituer une sorte d'analyseur « grandeur nature », d'un peuplement « communautaire », construit sur des bases historiques, qui se trouve aujourd'hui interrogé par l'affirmation du principe d'égalité de traitement.

<sup>24</sup> Catégorisation et attribution de la responsabilité proposées par le bailleur.

Dans cette perspective, nous nous appuyons sur les entretiens réalisés auprès des professionnels<sup>25</sup> en charge de la gestion de cette cité.

*Concernant plus directement les demandes de mutations<sup>26</sup>*

Sans entrer dans le détail d'une analyse fine des délais d'attente qui pourraient être croisés avec les patronymes, l'on notera pour l'année 2006 les indicateurs suivants, qui confirment, malgré un taux de logements sociaux satisfaisant au regard de la Loi, l'inadéquation entre la demande et l'offre.

Soit, pour l'année 2006 :

a) Une marge de « manœuvre » qui repose sur un peu moins de 4% du parc :

	Nbre de logts	Logts occupés	Logts vacants	Taux de vacance
La Dèvèze	1 806	1 674	132	7,30%
Ville	3 296	3 227	69	2,09%
<b>Totaux</b>	<b>5 102</b>	<b>4 901</b>	<b>201</b>	<b>3,93%</b>

b) Pour le volume de demande suivant :

	n-3 (2003)	n-2 (2004)	n-1 (2005)	2006
Demandes externes	1 591	1 755	1 326	1 563
Demandes de mutation	621	695	527	599
<b>Totaux</b>	<b>2 212</b>	<b>2 450</b>	<b>1 853</b>	<b>2 162</b>

c) Impliquant, à titre d'exemple, pour l'année 2006, le différentiel suivant :

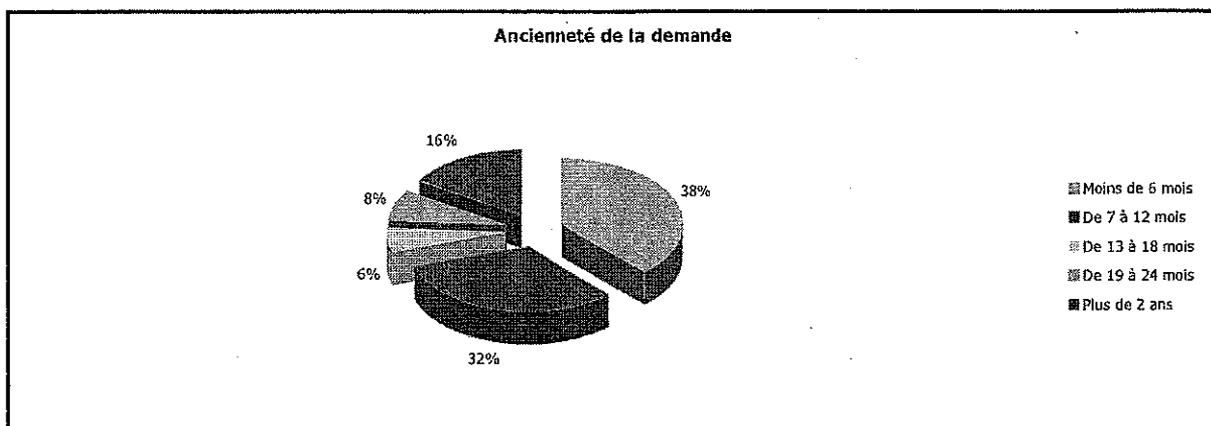
	Nombres
<b>Total de la vacance</b>	<b>201</b>
<b>Demandes externes</b>	<b>1 563</b>
<b>Demandes de mutation</b>	<b>599</b>
<b>Total des demandes</b>	<b>2 162</b>
<b>Solde négatif</b>	<b>1 961</b>

Autrement dit, le volume des demandes (externes + mutations) se situe à un taux de **38,43%** de l'ensemble du parc social concerné.

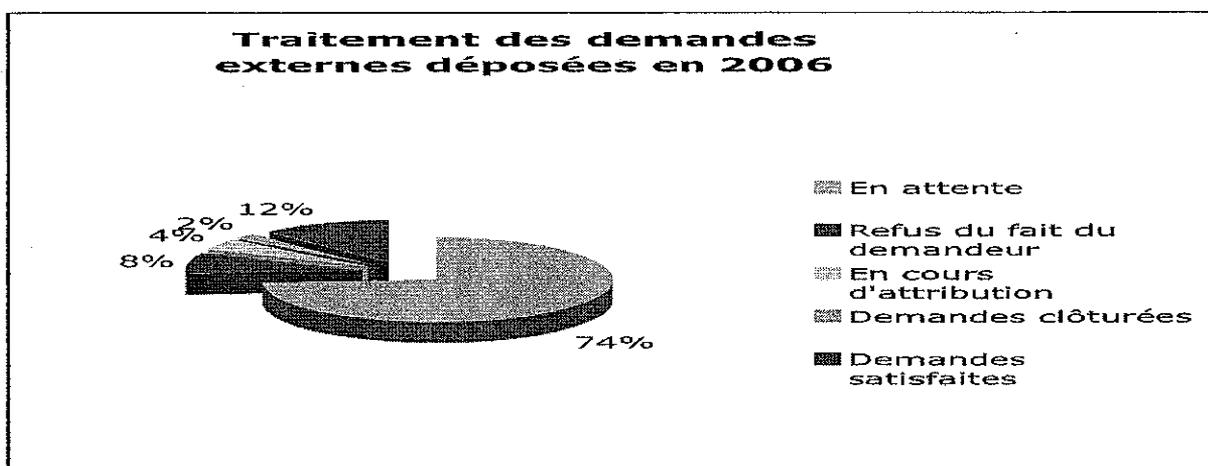
<sup>25</sup> Pages 45 à du présent document.

<sup>26</sup> Données recueillies auprès du gestionnaire (direction gestion immobilière et affaires juridiques) pour l'ensemble des tableaux proposés en pages 43 et 44.

En conséquence, l'on pourra observer, en termes d'ancienneté et de traitement des demandes, les effets ci-dessous restitués :



Le tableau ci-dessus laissant à penser qu'en l'absence d'une attribution dans les 12 premiers mois, pour des raisons diverses (essoufflement du candidat ; solutions de remplacement trouvées ; mise à l'écart du fait du bailleur ; etc), la demande sombre probablement dans un certain « oubli », pour, en fin de course, éventuellement alimenter le stock des demandeurs en attente d'un relogement depuis plus de deux ans.



Enfin, ce dernier tableau, concernant uniquement l'année 2006, nous rappelle que l'inadéquation entre la demande et l'offre amène le gestionnaire à positionner les trois quart de ces demandes en situation d'attente (74% précisément).

## LE POINT DE VUE DES PROFESSIONNELS (Site de La Devèze)

### a) Service de proximité<sup>27</sup> :

« Au fond, ici, il y a deux parcs... Celui de la ville et celui de la Devèze. Dans le centre ville on a des constructions nouvelles, des logements issus de réhabilitation et en légère périphérie quelques petites cités. Principalement : Million (personnes en difficulté) ; Dullage (Personnes âgées) ; Oiseaux (Pour les gitans) et (Grangette ; Iranget ou l'on tente de faire de la mixité entre vieux bitterois et maghrébins).

La Devèze, au départ, dans les années 60, c'est un cité d'urgence pour les gitans... Dans les années 65 on construit les immeubles 1 et 2, essentiellement pour reloger les rapatriés d'Algérie et quelques Harkis. À l'époque, j'y vivais, c'était sympas, il y avait les chaises dehors, tout le monde discutait... En 1970, on construit, avec l'arrivée des maghrébins les immeubles 3, 4 et 5... Peut-être que 70% des actuels occupants ont construits ces bâtiments..... En 75 on y a également logé pas mal d'Espagnols. En 1990 ce sont les Turcs et les gens de l'Est, par exemple des réfugiés Bosniaques, des Yougo... Aujourd'hui... On a très peu d'Asiatiques... par contre, de plus en plus d'Africains... .

Bon, c'est vrai qu'aujourd'hui, avec toutes les difficultés que l'on fait aux gens, la qualité de vie s'est sérieusement dégradée... On a perdu cette qualité... On a de la violence, de la drogue, des rodéos avec les voitures, des armes aussi... En 1995 un employé a pris un coup de fusil ici, il est paralysé maintenant... Je pense qu'il y a pas mal d'armes, probablement des petites mafias... Une fois on a trouvé un sac d'armes et de la dynamite...

Je crois que c'est la société en général qui bouge... La montée de l'individualisme, c'est tout de suite, je fais ce que je veux et puis je t'emmerde... Ces problèmes, c'est vraiment tout le monde, ce n'est pas spécial aux maghrébins ou aux gitans... Dans ce milieu, le gardien d'immeuble se retrouve à agresser de la même manière qu'il se trouve lui-même agressé... Mais les jeunes par exemple, respectent les femmes de ménages maghrébines... Mais, en règle général, les enfants des gardiens sont scolarisés ailleurs... pour éviter les pressions... Sinon, les gens sont constamment sur le qui-vive et des fois, ils pètent les plombs... Le manque de travail, la drogue, les effets de groupes... Après il s'agit de dégradations, sur, les voitures, les pneus, les poubelles... Donc il y a des tensions... C'est parfois plus difficile pour certains, pour les femmes, les femmes seules surtout... Et elles sont nombreuses...

Je ne crois pas qu'il y a de discriminations... Simplement, face à cette violence, les gens... Je veux dire, les gens normaux veulent partir... Sinon, c'est vrai que les Français et les Maghrébins ne voient pas l'environnement de la même manière... On apprécie différemment la tranquillité et l'environnement... Par exemple, sur le palier, les arabes occupent le paliers, ils s'en servent pour ranger des choses... Les français, non, ils trouvent que ça fait désordre... Le problème avec la mixité que souhaite le Maire, c'est que maintenant, les problèmes, il y en a partout...

Donc on a pas le choix, les gens, y compris ceux qui posent problème, vont partout... Avec la mixité, on se demande un peu si on étale pas le feu... Et puis, quand ça se passe bien quelque part et que l'on amène des gens qui font problème... Après, on nous accuse de pourrir la vie des gens... ».

<sup>27</sup> 89 professionnels dont 21 gardiens constituent ce service qui intervient sur l'ensemble du parc.

**b) Professionnel en charge de la prévention des contentieux :**

« Je m'occupe principalement des locataires, mais dans une perspective de partenariats avec les services sociaux... Il faut savoir que La Devèze, c'est pratiquement 50% du parc social locatif de Béziers. On a 3000 logements ici... J'y ai quelques situations lourdes (entre 7 et 8) avec lesquelles on se trouve en fin de procédure d'expulsion... Là, il faut tout reprendre et reconstruire un plan d'actions avec les partenaires... mais le taux d'impayés est globalement relativement faible... En 2006 j'ai 7 ou 8 procédures d'expulsions... Mais en expulsions effectives, il n'y en a eu que 3 ou 4... Il y a aussi quelques situations d'isolement... la personne qui n'ouvre plus son courrier depuis plus d'un an... Concernant les relogements, ce n'est pas évident... on a un peu de vacance sur les petits appartements, mais on manque cruellement de grands volumes... C'est là qu'il y a les plus grandes tensions, sur les T4, T5...

Sinon, le quartier de La Devèze, est très vivant... Il pourrait être très agréable... C'est vrai qu'il y a pas mal de drogue et de trafics, pas mal de vols aussi... Il faut éviter de s'y promener seul le soir après 22h. Après 22h, il ne reste que les jeunes qui craignent... Mais de jour, il n'y a aucun souci... Je n'ai jamais été agressée physiquement ou même verbalement... Le truc, c'est de ne pas regarder les gens de manière hautaine... Mais quand on vit normalement, il n'y a aucun problème... Il y a même un grand respect ici pour les personnes âgées... les papis et mamis ne sont jamais embêtés...

Il y a un écart entre le réel et l'image de ce quartier... Par exemple, pour ceux qui y vivent déjà, ils sont d'accord pour y être relogés, mais ceux qui ne connaissent pas, qui viennent de l'extérieur, ils ne veulent pas venir ici... En termes de communautés, ici, je dirais que nous avons à peu près, 30% de Maghrébins, 30% de Gitans, 25% de Turcs et 15% de Français... Ce qui est difficile à apprécier avec les familles maghrébines, c'est les mélanges... Par exemple, on a des situations de sur occupation dans un logement et pour une même famille, on va trouver des gens qui sont de nationalité française et d'autres non...

En termes de mouvement, par exemple sur les demandes de mutation, on a parfois quelques problèmes avec des gens qui deviennent très exigeants... Certaines familles sont devenues de plus en plus difficiles... J'ai en tête une personne seule, au RMI et à l'APL qui demande un T3 plutôt qu'un studio sans imaginer que cela peut pénaliser une femme seule avec enfant...

Mais en fait, on a pas assez de logements pour répondre à toutes les situations, surtout il nous manque des grands logements... Après il y en a qui trouvent des solutions... Mais peu quittent le parc social même si certains arrivent à louer du pavillonnaire... D'autres changent de secteur du fait de la pression collective sur un de leurs enfants... En fait, on a trois, quatre familles par an, qui pour une raison où une autre, se sentent en danger... Là on fait le lien avec la médiatrice... »

**Responsable d'agence :**

« Dans le processus de réhabilitation, je reloger à 75% sur La Devèze et à peu près 15% dans le diffus, sur Iranget ou Grangette, et puis, j'en ai 10 à 15% qui partent... Mais, j'évalue à 80% le volume de ménages souhaitant rester sur le quartier et à 20%, ceux qui veulent le quitter... Ici, il y a pratiquement une vingtaine d'ethnies, c'est très populaire... »

Ce que l'on essaye avec l'opération, c'est d'ouvrir, d'ouvrir dans tous les sens, en termes d'aménagement du quartier, en termes d'intégration d'activités économiques, en termes de mixité culturelle...

*On en a jusqu'à 2010-12... Mais, je crois que le quartier souffre plus de sa réputation que de sa réalité... Il y a aussi une vie associative, le Conseil des Sages, et...*

*Ici, à l'agence, on voit surtout les Maghrébins... pratiquement pas les Gitans... C'est la même chose lorsque l'on fait les réunions de concertation pour l'opération... Les Maghrébins viennent et pas les Gitans... C'est curieux... parce qu'avec la Mission Locale, on s'en sort mieux avec les Gitans qu'avec les Maghrébins... »*

### **L'APPRÉCIATION DES DEMANDEURS**

Face à la lenteur des décisions ou encore à l'absence d'éléments de réponse suffisamment satisfaisants, les demandeurs (tout au moins certains d'entre eux) avancent le fait discriminatoire comme explication :

#### **Cas n°1 - Couple maghrébin avec trois enfants**

*Lui :*

*« Nous sommes sur cette cité depuis 2000. Nous sommes tous les deux salariés. Nous sommes à jour des loyers. Nous demandons une mutation de 2004. Nous n'avons aucune réponse...*

*Actuellement nous sommes dans un T3 de 60m<sup>2</sup>, au troisième étage, sans ascenseur. Le chauffage ne marche pas, les radiateurs sont bouchés et les fenêtres cassées. Nous sommes deux adultes et trois enfants. En 2004 nous voulions un T4 au premier ou au deuxième. En 2005, un T5... On m'a répondu : Pourquoi un nouvel enfant ?... Fin 2005, on m'a fait une proposition, un T4 au 4<sup>ème</sup> étage dans la même cage d'escalier alors qu'ils y en avaient de libres au 2<sup>ème</sup> ou au 3<sup>ème</sup> dans le même quartier.*

*On a vu les élus, on écrit au Maire et au service commercial du bailleur et aussi à l'assistante sociale du Conseil Général. Avoir un logement social est très fatigant. Il nous reste la commission de conciliation, mais on a pas envie d'en arriver là.*

*On demande différents quartiers. Il y a une commission d'attribution sur la ville... Dans un premier temps, on nous a dit de nous focaliser sur un quartier, puis après sur différents... Après, on ne sait pas quoi faire... Par exemple, l'élu nous dit de demander plusieurs quartiers et le bailleur n'en veut qu'un seul... Un jour j'ai demandé si la commission allait se pencher sur le problème. Le bailleur m'a dit, jamais tant qu'il y aura le PRU.*

*Peut-être qu'ils ne prennent uniquement que les demandes de mutation qui relèvent de l'urgence... mais, j'ai un enfant qui fait de l'asthme... Donc je ne vois pas où sont leurs critères... Je n'ai qu'un courrier du bailleur... Un numéro d'attribution en 2004 et ensuite, chaque année je renouvelle ma demande. Après cela, j'ai vu tout le monde. Mais c'est toujours pour 2008, 2010.*

*Pour moi, ce n'est pas normal. C'est du racisme, il n'y a pas d'autre explication. On travaille, on a des revenus, on paye... Ce n'est pas normal, c'est donc du racisme. Pour les autres la demande de mutation est vite traitée. C'est vite fait, y compris pour des gens qui ne travaillent pas. Pour nous, non, c'est pas la peine de rêver.*

*J'aurais demandé des quartiers pourris, ils me l'auraient donné tout de suite... Dès que tu rentres ici, ils tournent la tête, ça se voit... Moi je dis que c'est du racisme, ils préfèrent reloger une famille avec trois chiens qu'un couple avec trois enfants... »*

**Elle :**

*« Je ne suis pas contente car on ne répond pas précisément à mes questions. J'ai fait une demande précise. Je n'avance pas trop sur le terrain du racisme ou de la discrimination. Il y a un problème de logement... Certes, mais il y a des priorités qui doivent être prises en considérations. Je ne saisis pas la commission de conciliation car ils m'auraient proposé un quartier que je ne veux pas et j'aurais été amené à le refuser...*

*Il y a des gens qui cherchent à aller de l'avant, mais... rien n'est fait... Et on n'est pas les seuls dans cette situation. On en connaît plein des jeunes qui font ce qu'il faut... mais rien n'est fait en face... ».*

#### **Cas n°2 - Femme maghrébine avec un enfant**

**Elle :**

*« Nous sommes locataire depuis 2002. Mes parents sont locataires depuis 1968. On m'a d'abord mise dans un studio, puis, lorsque j'ai eu un enfant, en centre ville dans un appartement de mauvaise qualité... Là, j'en suis au courrier au Maire... Bon, il faut connaître du monde. Je suis correcte, je paye mes loyers... Je ne comprend pas... Je demande à changer depuis 2004 car nous sommes trois.*

*Ici, on nous dit : c'est pas nous... ; on décide pas comme ça... Il faut aller voir les élus... Bref, on tourne en rond. J'aimerais que l'on m'explique pourquoi... ça serait la même chose pour tout le monde Ok... mais je vois mes voisins, eux ils déménagent, donc pourquoi pas moi... Peut-être que c'est mon nom de famille... Je ne sais pas....*

*Ils évoquent le PRU en permanence... Pourtant, ils ont des appartements... Ils en ont de libre. Il faut avoir le bras long, faire des courriers au Maire, à l'Adjoint, au directeur des HLM, envoyer un certificat médical... La réponse du Maire... Il me dit d'élargir ma demande... Mais il y en a des logements... Je vois des ménages déménager et être relogés...*

*Ok le PRU... Mais en centre ville, il y a des logements... Même dans mon immeuble il y en a... Je peux donner des exemples de personnes qui sont passées d'un T4 à un autre T4 ou d'un T3 à un autre T3 dans mon immeuble...*

*Ce que je comprends, c'est qu'il faut connaître du monde... être bien placé... Par exemple, dans ma famille, ils travaillent à la Mairie, et bien, ils ont pu avoir chacun un relogement, l'un a eu un bon relogement et l'autre une villa sociale... Je l'ai dit à l'élu... Je crois qu'il faudrait que je travaille à la ville... Si on est bien*

*placé, on a ce que l'on veut, sinon, rien... De même, le nom, l'origine, ça joue aussi... mais le plus, c'est le lien avec ceux qui décident.*

*Par exemple, certains relogements ne relèvent pas du social... Par exemple, la plupart de ceux qui travaillent ici, ils sont logés sur le parc. Le parc social loge la Mairie et les professionnels du bailleur... Il faudra que l'on m'explique... Ils ne relèvent pas du social... ».*

### Éléments d'analyse

Nous n'entrerons pas ici dans l'analyse de la légitimité des propos tenus. Qu'ils proviennent des ménages en demande de mutation ou des professionnels du logement social, ces témoignages se suffisent à eux-mêmes du point de vue des éléments descriptifs (complexes et contradictoires) qu'ils apportent à la construction de représentations susceptibles d'induire des pratiques discriminatoires.

Simultanément, il nous semble important à cette occasion de revenir sur la situation sociale telle qu'elle semble prévaloir sur un site<sup>28</sup> comme La Devèze.

En effet, nous avons pu constater, dans notre chapitre précédent, que la part des demandes associées à un patronyme d'origine maghrébine se situait, pour l'année 2006 à un taux de 36,82%. Face à ce taux, celui des attributions correspondant à la même population s'élève à 25,91%. Ceci permettant de poser l'hypothèse d'un traitement en écart avec un principe d'égalité pour les populations portant un patronyme maghrébin.

En nous appuyant sur le plan de relogement actuellement mobilisé dans le processus de transformation de la cité de La Devèze, l'on peut identifier une présence de populations portant un patronyme d'origine maghrébine représentant pratiquement la moitié de la population à reloger (50,46%)<sup>29</sup>.

Nous avons donc sur ce site un taux d'occupation de population portant un patronyme d'origine maghrébine supérieur à la part présente dans les demandes de presque 14 points (13,64%). Ceci confortant l'idée selon laquelle nous sommes confrontés :

- D'une part, à un moindre niveau global d'attribution pour les populations portant un patronyme maghrébin<sup>30</sup> (-11 points) ;
- D'autre part, à une concentration sur certains territoires des populations portant ce même patronyme (+14 points sur La Devèze).

<sup>28</sup> Qui plus est en situation de changement.

<sup>29</sup> Ce plan, articulé sur le rythme des « démolitions/reconstructions » présente trois tranches de relogements. Pour chacune, le taux de la part des populations portant un patronyme d'origine maghrébine est le suivant :

Tranches	Total ménages	Patrony maghréb	%
T n°1	82	44	53,60
T n°2	358	141	39,38
T n°3	137	80	58,40

<sup>30</sup> Rappelons ici que l'écart entre demandes d'une côté et attributions de l'autre, est de pratiquement 11 points (10,91%). Voir à ce sujet notre tableau page 35.

Enfin, la logique de notre réflexion devrait ici être complétée. En effet, si nous avons en quelque sorte opéré un « zoom » sur les patronymes d'origine maghrébine, il faudrait, pour visualiser plus clairement la concentration de ménages disposant d'un patronyme non européen sur ce site, intégrer également, ceux portant un patronyme d'origine turcs, bosniaques, africains, ou encore, dans une logique plus communautaire, intégrer les patronymes européens associés à la population gitane.

Dans cette perspective, la présence de ménages portant un patronyme « non européen » et/ou « communautaire » est évidemment encore bien plus significative (probablement autour des 70-75% des actuels occupants de ce site).

Ces différents éléments doivent attirer notre vigilance dans la mesure où ils participent de manière massive (quantitative) à la construction des représentations portées sur ce quartier<sup>31</sup>.

Ors ces représentations sont, d'une certaine manière à « double face » :

- D'un côté, l'on pourra les traiter comme attribuant une **valence négative** au quartier (quartier de violence, de pauvres, d'étrangers, de regroupement communautaire, etc...);
- De l'autre, comme attribuant une **valeur positive** d'intégration (quartier constitutif de l'identité de l'ensemble de la cité, lieu populaire de mixité culturelle, lieu historique d'inscription dans la société d'accueil, etc...).

Néanmoins, il convient de reconnaître, indépendamment des choix locaux qui peuvent être faits, que la double pénurie (emploi / logement) tend naturellement à renforcer la valence négative attribuée à un quartier comme La Devèze. Ce même fait mettant en quelque sorte en cause, la valence positive qui pourrait lui être attribué, tout particulièrement en matière d'intégration. Autrement dit, les éléments contextuels tendent à fixer les ménages sur le site, à les assigner à ce lieu. Nous sommes ici devant un problème de « fluidité », problème bien connu du champ du logement social.

À titre d'exemple, dans les années 70, les rapatriés d'Algérie accueillis dans un premier temps à La Devèze, ont progressivement quitté le lieu pour acquérir sur le parc pavillonnaire privé. C'est, ce même mouvement d'ascension sociale qui aujourd'hui, soit :

- Manque aux ménages portant un patronyme maghrébin ;
- **N'est pas reconnu à ces mêmes ménages.**

Car, et les témoignages proposés en attestent, il existe dans ces populations le même désir de progression que celui rencontré dans les générations et populations précédentes. Ici sans doute, le sentiment d'un traitement inégalitaire est ressenti de manière plus aigue :

*« On travaille, on a des revenus, on paye... Ce n'est pas normal, c'est donc du racisme. Pour les autres la demande de mutation est vite traitée. C'est vite fait, y compris pour des gens qui ne travaillent pas. Pour nous, non, c'est pas la peine de rêver ». Ou encore : « Il y a des gens qui cherchent à aller de l'avant, mais... rien n'est fait... Et on n'est pas les seuls dans cette situation. On en connaît plein des jeunes qui font ce qu'il faut... mais rien n'est fait en face... ».*

<sup>31</sup> Mais, je crois que le quartier souffre plus de sa réputation que de sa réalité... Nous disait le responsable de l'agence de l'OPAC présente sur le site (page 47).

Dans cette perspective, et alors même qu'elle est évoquée comme un facteur aggravant des blocages<sup>32</sup>, l'Opération ANRU, actuellement en cours sur ce site, constitue de notre point de vue, une occasion privilégiée d'intervention en matière de lutte contre les discriminations.

Non seulement en termes d'aménagement du quartier et d'amélioration du bâti comme cela est évoqué par les professionnels<sup>33</sup>, mais également en matière de relogements (sur le parc, et hors parc, en locatif comme en accession à la propriété).

Ors il nous semble que, sur ce point, il reste à développer, de manière explicite, une réflexion permettant la mise en œuvre effective de processus visant de tels effets<sup>34</sup>.

### PRÉCONISATIONS II-C

L'essentiel des préconisations relevant de la gestion locative et du traitement des demandes mutations s'inscrit en continuité avec celles précédemment évoquées, tout particulièrement en matière de formation des professionnels.

Néanmoins, concernant plus directement cette phase, nous préconisons la création d'un groupe de travail en mesure :

- D'identifier et de dégager, à l'échelle du territoire, les stratégies et les actions concrètes en mesure de réaffirmer le principe d'égalité de traitement ;
- De définir et d'appuyer la mise en œuvre d'une stratégie affirmant le principe d'égalité de traitement dans le cadre spécifique des opérations de renouvellement urbain.

<sup>32</sup> Locataire n°1 : « Un jour j'ai demandé si la commission allait se pencher sur le problème. Le bailleur m'a dit, jamais tant qu'il y aura le PRU », ou encore : Locataire n°2 : « Ok le PRU... Mais en centre ville, il y a des logements... ».

<sup>33</sup> « Ce que l'on essaye avec l'opération, c'est d'ouvrir, d'ouvrir dans tous les sens, en termes d'aménagement du quartier, en termes d'intégration d'activités économiques, en termes de mixité culturelle... » Responsable de l'agence de l'OPAC présente sur le site (page 46).

<sup>34</sup> Le relogement de quelques ménages issus de la Devèze sur les cités Iranget ou Grangette ne répondent pas de notre point de vue à des objectifs de mixité sociale, ni n'apportent de réelles réponses aux populations porteuses d'un patronyme issu de l'immigration et désireuses d'une amélioration significative de leur habitat. Toujours de notre point de vue, les solutions seraient ici à rechercher probablement en direction de l'accession sociale à la propriété.

## II.D - ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX D'ANALYSE

---

Ce dernier chapitre a pour objet de restituer différentes réflexions issues de nos travaux et régulièrement évoquées lors des Comités de pilotage et de suivi de cette étude.

Plus que des affirmations définitives, elles cherchent à ouvrir l'analyse en mettant l'accent sur quelques éléments récurrents, structurant l'ensemble de la problématique qu'il nous a été demandé de traiter.

### *APPROCHE RELATIONNELLE ET GESTION ADMINISTRATIVE*

Deux niveaux logiques structurent le cheminement (le parcours) des demandes. Qu'il s'agisse :

- De la demande de logement ;
- Du processus d'attribution ;
- Ou encore de la demande mutation ;

l'on retrouve mobilisée : une dynamique relationnelle d'une part, et, d'autre part, une dynamique administrative (formelle). En différents moments, ces niveaux logiques s'entrecroisent, venant ainsi confirmer et/ou infirmer leur pertinence respective. L'itinéraire d'une demande de logement social pouvant ainsi se définir à la fois comme une instruction formelle, consistant à réunir les conditions administratives et procédurières à remplir, et une instruction relationnelle ; qui elle, se caractérise par l'intervention directe du demandeur ou d'un tiers afin d'appuyer cette demande.

Le souci de connaître au mieux le demandeur (préalablement évoqué) favorise ainsi une inégalité de traitement entre ceux dont on a entendu parlé et les inconnus. Le fait de ne pas se faire connaître étant d'ailleurs interprété comme le signe d'un besoin moins impérieux, et la demande est alors catégorisée comme moins légitime. Signalons en ce sens, que l'appui relationnel, condition nécessaire mais non suffisante pour obtenir un logement, se structure autour de deux polarités qui ne sont pas hermétiques l'une à l'autre :

- Le monde de l'aide sociale, associatif et institutionnel, d'une part ;
- Le monde politique et plus particulièrement, le lien avec les élus locaux d'autre part.

La décision d'attribution peut alors être définie, pour partie, comme le résultat d'un arbitrage entre les différents réseaux relationnels dont chaque membre est porteur et que chaque demandeur a su mobiliser. Enfin, cette « instruction relationnelle » se caractérise par une absence de « cadre professionnel ».

De ce point de vue, si elle est généralement présentée comme une stratégie visant à limiter les risques liés à l'attribution, elle est également à considérer, comme une pratique « non sécurisée » en termes d'inégalités de traitement. Signalons qu'un seul des deux sites a pris l'initiative de développer une forme de « collégialité » en mesure de limiter les risques associés à cette dimension du processus d'attribution.

## CALCUL DU RISQUE ET PRISE DE DÉCISION

La notion de « risque » est devenue centrale dans la gestion des HLM, elle sature aussi les représentations des pouvoirs publics et des élus.<sup>35</sup>

Un élu : « *Se tromper en matière d'attribution peut coûter cher...* »

La volonté de prendre la « bonne décision », permet de comprendre le poids de la dimension relationnelle dans l'ensemble du processus d'attribution. Néanmoins, insistons sur le fait que l'essentiel de l'argumentaire permettant d'expliquer le contenu et le sens de cet investissement relationnel (pour celles et ceux qui attribuent), repose sur une conception associant l'attribution à une prise de risque. Soit : *Quel risque social représente telle demande ?*

Ce qui prévaut alors, ne relève pas tant du « droit au logement » qu'exercerait le demandeur sur ceux qui sont censés attribuer, mais plutôt, une gestion du risque qu'assumerait ceux qui attribuent à l'égard du demandeur, et au-delà, de l'ensemble des occupants du parc. Dès lors, chacune des dimensions susceptibles d'aider à caractériser et/ou à qualifier le demandeur est plus ou moins pensée en tant que critère en vue de distinguer les bonnes demandes, des moins bonnes :

*« Un bon ménage, c'est deux parents qui travaillent et deux enfants en bas âge. C'est vrai qu'une femme seule avec des adolescents, c'est plus dur. »* (bailleur).

Dans cette dynamique, la donnée ethnique, à valence généralement négative, intervient alors au sein d'un ensemble d'autres critères permettant aux membres de se faire une « idée » sur le profil des demandeurs : Les raisons de sa demande (perte d'un emploi, divorce, mutation, insalubrité de l'actuel lieu de vie, hébergement...) ; Son rapport à l'emploi et à l'aide sociale (CDI, CDD, AAH, RMI, sous tutelle ?) ; Sa composition familiale (ménage avec un enfant en bas âge, ou femme seule avec trois adolescent ?).

Notons enfin, que cette approche par le « risque », dans un contexte de pénurie de l'offre, renforce l'asymétrie sociale entre « demandeurs » et « acteurs de la décision d'attribuer ». Autrement dit, elle présente l'inconvénient de positionner ceux qui « attribuent » du côté d'une « action sociale » en écart avec les règles qui structurent le logement social.

Rappelons à ce sujet que : « *seuls deux critères limitent l'admission d'une demande de logement social :*

- *Non-possession de la nationalité française ou d'un titre permettant de séjourner régulièrement sur le territoire français ;*
- *Dépassement d'un plafond de ressources<sup>36</sup> »*

Précisons encore ici, que cette dimension de « risque » semble plus particulièrement portée et assumée par les élus locaux qui constituent, il faut le reconnaître, un des, sinon l'acteur majeur, du processus d'attribution.

<sup>35</sup> Patrick SIMON, INED Paris, *Le logement social en France et la gestion « des populations à risques »*, in Hommes et Migrations, n°1246, Nov-Déc 2003.

<sup>36</sup> Une série de cas de dérogation au plafonds de ressources a néanmoins été prévue récemment par la réglementation dans les zones urbaines sensibles et ce au nom de la « mixité sociale ».

## **URGENCE SOCIALE ET RECONNAISSANCE DES DISCRIMINATIONS**

Loin de nous l'idée de nier ici la réalité des urgences sociales rencontrées sur le département, tout particulièrement en matière d'accès au logement. De même, nous considérons comme légitime et ne remettons pas en cause, le point de vue de nombreux acteurs professionnels ayant, dans le cadre des entretiens réalisés, évoqué : ici le harcèlement auquel ils pouvaient être confronté de la part des demandeurs ; là, la difficulté à opérer sous une telle pression le choix pertinent en matière d'attribution. Tout cela nous semble bien réel et, en tout cas, à prendre comme tel.

Simultanément, la compréhension de ces différents points de vue comme les argumentaires qui les accompagnent invitent, à les mettre en perspective avec notre objet, qui, ici, à valeur de cadre d'analyse.

L'on pourra alors faire le constat que le discours témoignant de ce qui peut être fait en direction des situations d'urgence, les plus difficiles, les plus délicates, vient en quelque sorte jouer, pour les acteurs, un rôle de « filtre » gênant, et/ou venant troubler la reconnaissance des pratiques discriminatoires pouvant être construites. Il serait en quelque sorte mobilisé ici, un principe d'équivalence permettant d'éviter le sujet.

Soit :

*« Vous voyez bien qu'ici nous faisons du social, du social, et encore du social », sous-entendu, ne venez pas me parler de racisme ou de discriminations. Puis, plus loin : « La preuve, nous avons dans notre commission une, une, je crois qu'elle est arabe... D'ailleurs, on les relogé autant, sinon plus que les autres... Non pareil... ».*

Autrement dit, le discours relatif à l'urgence sociale (urgence par ailleurs réelle) à laquelle sont confrontés les acteurs ne peut être interprété uniquement comme un critère objectif de choix dans un processus cognitif de prise de décision. Il doit également être saisi comme une construction défensive et un évitement, tout aussi cognitif, visant à se détourner d'un sujet (les discriminations) que l'on ressent comme non maîtrisé et susceptible de mettre éventuellement à jour, à minima un certain malaise, voir un réel racisme.

Ceci nous invitant bien évidemment à insérer dans nos propositions des actions de formations, permettant de préciser aux acteurs, de manière « dédramatisée » :

- **Ce que sont les discriminations ;**
- **Comment elles se construisent ;**
- **Ce qu'elles impliquent également en termes de risques professionnels pour eux et les organismes dont ils dépendent.**

Il conviendra d'ailleurs en ce sens, de penser des formations permettant à ces mêmes acteurs de les aider à distinguer ce qui relève d'une part, de leurs sentiments personnels, et, d'autre part, de leurs fonctions professionnelles.

## LA PLACE DU RÉFÉRENT COMMUNAUTAIRE

Dans la continuité de cet investissement relationnel sur lequel nous avons largement insisté, apparaît, dès lors que l'on entre dans une compréhension plus collective des enjeux liés aux discriminations, la notion de communauté. La notion de communauté étant ici utilisée comme un terme générique, principalement mobilisé pour évoquer, les populations arabes et gitanes dans leur totalité. Le terme devient alors paradoxal :

- D'un côté, l'on parle de l'ensemble des arabes en faisant l'économie d'une plus grande précision à propos de qui sont précisément ces arabes : « Des familles françaises ? De nouveaux arrivants ? etc... » ;
- De l'autre, l'on attribue à tel groupe particulier de la population arabe des caractéristiques présentées comme valables pour la totalité de cette même population.

Dans les faits, ce mode de raisonnement ouvre un espace à l'intérieur duquel vont pouvoir naturellement être légitimées les pratiques discriminatoires.

Exemple : « *Les arabes ne mettent pas tout chez eux, ils en laissent sur leur palier, c'est leur manière de fonctionner, c'est leur culture... pour nous ce n'est pas pareil... Du coup, c'est toujours un peu le bazar* ».

Après vérification, nous avons appris que les appartements de certaines cités algéroises étaient effectivement équipées d'espaces de rangement situés à l'extérieur du logement. Pour autant, il serait assez aisé de démontrer que des pans entiers de la population arabe résidant sur le parc social de Sète et/ou Béziers ne mobilisent plus ce mode d'utilisation de l'habitat.

La notion de communauté joue donc un rôle de repère permettant de simplifier ce qui apparaît comme plus complexe dans une situation donnée. La même notion est également mobilisée en termes de gestion politique des populations. Le repère de la communauté permettant d'attribuer une structuration à la population d'origine étrangère, des leaders... En somme, permettant de se doter d'interlocuteurs auprès desquels pourra être délégué certaines formes de contrôle social « *Avant les rois gitans tenaient les jeunes... Mais aujourd'hui c'est peut-être moins certain...* ».

Ceci présentant deux niveaux de risques :

- Le premier d'ordre prospectif. Le référent communautaire est-il suffisamment pertinent et efficace pour appréhender les enjeux à venir. Particulièrement ceux liés aux évolutions démographiques et culturelles ;
- Le second, plus immédiat, porte sur la place que l'on accorde ou non aux populations gitanes et arabes. En effet, le référent communautaire, s'il semble présenter l'intérêt de proposer une « sorte » de prise directe sur la réalité familiale, sociale et culturelle de « l'autre », il présente également, dans la dialectique des relations, l'inconvénient de freiner son insertion dans le cadre républicain. La question se pose alors de comment « actionner » le principe d'égalité, dès lors que l'on s'appuie de manière trop récurrente sur le repère communautaire ?

## LA PRISE EN COMPTE DE LA VARIABLE ETHNIQUE

S'il est difficile d'apprécier le poids que représente la prise en compte de la donnée ethnique dans les choix d'attribution, on peut tout de même retenir que c'est davantage un facteur de risque aux yeux des acteurs concernés qu'un élément de réassurance sur la qualité de la demande.

De plus, le fait d'être d'origine étrangère, en particulier maghrébin ou gitan, conduit peut être moins à refuser l'accès au parc social qu'à réduire son accès, puis sa mobilité, en privilégiant les segments du parc social les plus déqualifiés.

Nombre d'arguments concourent alors vers la définition du comportement possible d'un ménage au regard de son appartenance communautaire supposée :

*Les maghrébins sont les seuls à accepter de vivre dans les quartiers les plus stigmatisés, s'ils sont dans un autre quartier, la perte de leur ancrage communautaire fait que soit ils vont essayer de le recréer en sur occupant leur appartement pour en obtenir un autre dans le même immeuble, soit ils ne vont pas se plaire et souhaiteront rapidement quitter le quartier.*

Ce qui conduit à une représentation générale chez certains membres à un discours globalisant du type : « il faut s'en méfier ».

Enfin, la variable « ethnique » apparaît assez clairement dans les résultats du processus d'attribution, tout particulièrement par la répartition géographique des origines, arabes et gitans se retrouvant en quelque sorte comme assignés sur les sites les moins prisés.

Ceci posant deux questions qu'il faudrait bien évidemment approfondir :

- **La question de la mobilité sociale** possible des classes moyennes issues de l'immigration. Solvables et intégrés, le système « logement » (dans ses modalités d'attribution, de mutation et plus globalement, de gestion locative) leur permet-il d'envisager l'accès à un habitat moins communautaire et de meilleure qualité. Certaines expériences de constructions individuelles orientées vers un accès à la propriété, par exemple à la périphérie de la cité de La Devèze (Béziers) pourraient constituer un pas en ce sens ;
- **La question de la gestion politique des populations et du peuplement.** Dans la continuité des investissements relationnels évoqués à propos du processus d'attribution, il semblerait plus aisé et plus efficace pour les élus locaux, en l'état de développement de ce territoire, d'appuyer les politiques de peuplement sur un référent communautaire. Ors dans le cas présent, ce référent communautaire se trouve directement associé à la dimension raciale. Ceci rendant d'une certaine manière plus complexe l'approche des questions liées aux discriminations. Par ailleurs, ce référent sera t-il toujours aussi pertinent compte tenu des évolutions démographiques à venir, continuera t-il à jouer ce rôle de lien social que l'on semble lui accorder aujourd'hui ? Cela reste à la fois incertain et partiellement en écart avec l'affirmation des principes républicains auxquels nous associons la promotion de l'égalité de traitement.

**PARTIE 3**  
**PRÉCONISATIONS**

**PRINCIPES DIRECTEURS**

**IDENTIFICATION DES POINTS « SENSIBLES »**

**INTERVENTIONS EN DIRECTION DU SYSTÈME LOGEMENT**

**SENSIBILISATION ET FORMATION DES PROFESSIONNELS**

## PRINCIPES DIRECTEURS

Du point de vue de sa méthode, la présente étude intègre deux logiques compréhensives distinctes :

- D'une part, elle cherche à prendre en compte (autant que faire se peut) un certain nombre d'éléments contextuels qui sur déterminent le processus d'attribution. Soit le développement d'une compréhension systémique de la production des inégalités de traitement dans l'accès au logement social ;
- D'autre part, elle témoigne d'une prise en compte concrète des actions et pratiques développées par les différents acteurs mobilisés dans le processus d'attribution. Soit, le développement d'un point de vue constructiviste du rôle des acteurs mobilisés (élus ; professionnels ; etc).

Il convenait, en ce sens, d'arriver à un « panel » de préconisations :

- En mesure de couvrir ces deux dimensions : le système d'une part et, d'autre part, les acteurs ;
- Suffisamment opératoires en vue, dans le cas où certaines d'entre elles seraient reprises par les membres du Comité de pilotage de la démarche, d'être effectivement mises en œuvre.

Signalons également, en amont de l'exposé des préconisations, la présence d'un tableau de synthèse reprenant les points faibles qu'il nous a été possible d'identifier tout au long du processus d'attribution des logements (instruction de la demande ; commission d'attribution et gestion locative).

Enfin, il va de soi que ces préconisations n'ont de véritable sens, que la mesure où, elles :

- Sont politiquement et localement portées ;
- Bénéficient de l'engagement du top management des organismes bailleurs ;
- Renforcent le niveau de compétences et de sécurité des acteurs ;
- Participent à la construction d'un cadre de référence partagé entre acteurs ;
- Renforcent la cohésion des équipes mobilisées sur le terrain et confrontées aux situations les plus délicates.

## IDENTIFICATION DES POINTS « SENSIBLES »

Reprenant les trois principales étapes de notre étude, nous avons tenté d'identifier, pour chacune d'entre elle, les points, qui, au regard d'un objectif de promotion du principe d'égalité dans l'accès au logement social, nous apparaissent comme des lieux possibles d'écarts et/ou de biais.

Soit :

Phases	Champs	POINTS SENSIBLES
Instruction des demandes	Aspects formels et dynamiques relationnelles	<p><i>Accueil et suivi des demandes :</i></p> <p>La question du cadre légal des pratiques ;            La connaissance des enjeux et risques liés aux discriminations ;            La construction de jugements et de pratiques trop fréquemment issus d'allants de soi et/ou de croyances généralisatrices.</p>
Commission d'attribution	Processus et critères de décision	<p><i>Modalités d'attribution :</i></p> <p>Les modalités de prise en compte des éléments d'ordre qualitatif relatif au demandeur ;            La place accordée au fait de « connaître » le demandeur ;</p> <p>Le manque de clarté dans la répartition des rôles ;            Le manque d'affirmation de la singularité des rôles de chacun ;            Le manque de fiabilité de certains des critères mobilisés ;</p> <p>Le manque de lisibilité en termes de politique de peuplement.</p>
Gestion locative	Aspects territoriaux et dynamiques sociales	<p><i>Peuplement du parc et demande de mutation :</i></p> <p>Le regroupement sur les mêmes territoires et sur les mêmes immeubles des mêmes populations ;</p> <p>La place accordée à la dimension communautaire ;</p> <p>Le manque de stratégie affirmée en matière de « mixité sociale ».</p>

## INTERVENTIONS EN DIRECTION DU « SYSTÈME LOGEMENT »

---

### *En direction des demandeurs*

- **Ouvrer à une effectivité plus grande de l'usage du Numéro Unique Départemental, comme critère, mode de gestion, des attributions. L'intérêt du NUD est de proposer un support objectif au critère d'ancienneté ;**
- **Centraliser (au niveau départemental) la gestion du numéro unique. Actuellement la gestion de ce numéro implique différents acteurs (gestionnaires et services de l'État). Il semblerait que cette multiplication des acteurs constitue une difficulté pour les personnes porteuses d'un patronyme issu de l'immigration, dans la mesure où les erreurs sur l'orthographe des noms de famille seraient fréquentes.**
- **Favoriser le recours à la commission de médiation. Cette commission examine les demandes définies comme « anormalement longues » (+ plus de 30 mois)<sup>37</sup>.**

### *En direction des bailleurs*

- **Favoriser la mise en réseau des bailleurs autour d'une démarche d'affichage sur la qualité de la relation client. À titre d'exemple :**
  - **Engagement formalisé autour de la capacité des bailleurs à traiter les situations en moins de 30 mois<sup>38</sup> du type : *Nous nous engageons à traiter votre demande en mois de 30 mois. Sinon, nous vous conseillons de solliciter la commission des recours ;***
  - **Co construction d'une charte des bailleurs intégrant les enjeux liés aux discriminations.**

Il semble en effet pertinent de penser l'approche des discriminations, également en termes de communication. Ceci induisant des effets en termes de qualité du point de vue de la relation aux clients (demandeurs), mais également en termes d'effets internes en direction des professionnels (au sein de chacun des bailleurs, et plus largement, sur l'ensemble du secteur<sup>39</sup>).

### *En direction de l'État*

- **Fixer des objectifs de régulation liés aux origines dans le processus d'attribution : c'est-à-dire, intégrer dans les pratiques de discriminations positives déjà engagées<sup>40</sup> la prise en compte des origines.**

---

<sup>37</sup> Il n'y aurait pratiquement que des personnes d'origines étrangères présentant leur situation dans ces commissions. Si tel est le cas, cela vient évidemment et de manière significative, témoigner de l'existence d'un traitement inégalitaire explicitement construit sur la base de l'origine des demandeurs. Voir entretien qualitatif.

<sup>38</sup> Faisant ainsi le lien avec le niveau précédent.

<sup>39</sup> N'oublions pas ici, l'effet d'exemple des bailleurs publics en direction de l'ensemble du secteur du logement.

<sup>40</sup> Voir accord collectif départemental.

- *Favoriser une implication plus forte de l'Etat* dans le respect de sa compétence sur l'égalité de traitement en :
  - Interrogeant la pertinence de déléguer sa présence dans les différentes commissions ;
  - Se dotant d'un outil de définition des objectifs poursuivis, de suivi et d'évaluation des personnes représentant l'Etat dans les commissions d'attribution.

#### *Construire des dynamiques transversales de lutttes contre les discriminations*

- *Renforcer le travail conjoint « bailleurs / partenaires publics »* impliqués, par exemple dans la politique de la ville. Ceci constituant une opportunité de travailler les stratégies de peuplement (renouvellement urbain ; CUCS ; etc) en :
  - Associant et en optimisant les différentes politiques publiques ;
  - Facilitant le traitement des questions liées aux attributions de logement en lien avec des orientations politiques et une stratégie plus globale.

## **SENSIBILISATION ET FORMATION DES PROFESSIONNELS**

---

D'une manière générale, il apparaît assez clairement, sur cette question de la promotion du principe d'égalité de traitement et de la lutte contre les discriminations, la nécessité de renforcer les connaissances (éléments de contenu) et les savoirs faire (compréhension des processus) des différents acteurs mobilisés dans le processus d'attribution.

En effet, qu'il s'agisse des élus, des bénévoles et/ou des professionnels du logement, nous avons pu faire (pour le champ qui nous intéresse), le constat d'un ensemble de compétences principalement construit sur :

- Le temps passé et l'expérience accumulée des relations ;
- La capacité à dégager des solutions de « bon sens ».

Sans entrer ici dans un examen systématique des connaissances de chacun, notons tout de même et à titre d'exemple, que la distinction entre « racisme » d'une part et, d'autre part « discrimination », ne semble pas clairement établie pour nombre de ces professionnels.

Compte tenu du niveau d'implication personnel, professionnel et politique qu'elles peuvent impliquer, la confusion entre ces deux notions contribue naturellement à générer incertitude et stress. À l'inverse, une connaissance précise du contenu et des limites de l'une et de l'autre de ces deux mêmes notions :

- Renforcerait les capacités professionnelles d'intervention des acteurs ;
- Augmenterait significativement leur sécurité au regard des limites juridiques auxquelles ils sont soumis.

Autrement dit, il conviendrait de fournir à ces acteurs, des moyens d'intervention leur permettant :

- De mieux objectiver les situations auxquelles ils peuvent être confrontés ;
- D'explicitier leurs choix sur la base de procédures et de conduites plus professionnelles.

Ceci peut et devrait être réalisé à partir de trois grands types d'action : Des actions d'accompagnement et de conseils ; Des actions de construction d'outils ; Des actions de formation. Soit à titre d'exemple :

ACCOMPAGNEMENT	CONSTRUCTION D'OUTILS	FORMATIONS
<p>Animer et accompagner des groupes de réflexion centrés sur la construction de stratégies, la définition d'action et leur mise en œuvre à l'échelle territoriale :</p> <p>En termes de politiques de peuplement ;</p> <p>À l'occasion d'opération de renouvellement urbain.</p>	<p>Augmenter le niveau de professionnalisation du processus d'attribution en définissant des fiches de postes et des missions aux différents acteurs concerné, tout particulièrement en matière de lutte contre les discriminations ;</p> <p>Appuyer la construction d'un guide de « bonnes pratiques ».</p>	<p>Former les élus à la connaissance des discriminations et aux risques qui peuvent y être associés ;</p> <p>Former les bailleurs et les acteurs à la connaissance des processus discriminatoires ;</p> <p>Former les bailleurs et les acteurs aux risques liés aux discriminations.</p>

## CONCLUSION

---

L'ensemble de la démarche dont le présent document rend compte s'est construite et déroulée sur une base partenariale dont témoigne la qualité des échanges développée tant auprès des deux bailleurs mobilisés qu'au sein du Comité de pilotage. En témoigne également, les facilités d'accès qui nous ont été proposées par les uns et les autres, en matière de recherches documentaires ou encore d'accès aux professionnels et aux publics.

Du fait de cette coopération, il nous a été possible d'apprécier la réalité de la pression exercée sur les différents acteurs de l'attribution, qui pris entre les contraintes de leur métier, les attentes des populations, les orientations des politiques nationales et locales, tentent d'exercer au mieux leur mission.

Nous avons également pu constater, face à l'évolution démographique du département et aux situations sociales les plus précaires, comment, ces mêmes acteurs du processus d'attribution cherchaient, *sous l'effet de l'urgence*, les solutions les plus adaptées aux problèmes rencontrés.

De ce point de vue, deux grands types d'intervention ont pu être identifiés :

- La mobilisation de dispositifs spécifiques ;
- Le sur investissement de la dimension relationnelle.

Sans procéder à une évaluation exhaustive de ces deux types de réponses, qui, probablement, ont permis la résolution d'un certain nombre de situations, rendant ainsi possible la construction des équilibres sociaux, il convient de préciser que, ni l'une, ni l'autre ne permet :

- Un réel traitement des inégalités de traitement auquel les demandeurs peuvent être confronté ;
- La construction d'une stratégie de peuplement en cohérence avec l'importance des enjeux actuels et futurs<sup>41</sup> ;
- L'exercice « confortable » et satisfaisant de la mission des bailleurs.

Par ailleurs, et, à l'évidence, les réalités rencontrées témoignent bien de l'existence de pratiques discriminatoires :

- *Positives*, lorsqu'il s'agit d'apporter une réponse aux plus précaires ;
- *Négatives*, lorsque l'on fait le constat du regroupement des mêmes populations sur les territoires les moins prisés et leur absence des territoires les plus enviés.

---

<sup>41</sup> Il est en effet à craindre, tout particulièrement sous l'effet de l'évolution démographique que rencontre actuellement ce territoire, que les réponses précédemment décrites et le système de gestion des populations qui en découle soient en quelque sorte, en bout de course.

Nous dégageons de ces éléments de constat, une nécessité, celle d'effectuer un « saut qualitatif » qui, sans constituer une réponse exhaustive au problème posé, permettra : ***un traitement plus professionnel et plus transparent des conditions d'attribution.***

C'est de notre point de vue, la condition première, à un renforcement du principe d'égalité de traitement dans l'accès au logement, objectif de la présente étude. En outre, ce saut qualitatif, permettra aux bailleurs un exercice plus simple et plus sécurisé de leurs pratiques auquel il leur sera possible de se référer si nécessaire.

Les préconisations qui sont les nôtres s'inscrivent en cohérence avec cet objectif. Faites au titre de propositions, mises à la disposition des différents acteurs qui concourent à un titre où à un autre, à l'attribution des logements sociaux, elles restent à être débattues, puis, au-delà, pour celles qui seront retenues, mises en œuvre.

**ANNEXE**

**PROFESSIONNELS ET  
PERSONNES RENCONTRÉS**

**SOURCES DOCUMENTAIRES**

**ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES**

**REPÈRES RELATIFS À LA LUTTE CONTRE  
LES DISCRIMINATIONS**

## PROFESSIONNELS ET PERSONNES RENCONTRÉS

Pour le site de Béziers

INSTANCES	OBSERVATIONS ET ENTRETIENS (14/02 - Du 19 au 21/02 - 23/02 - Du 27/02 au 01/03)
Commission d'attribution	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Participation à la CAL (du 27 février 2007)</i></li> <li>2. <i>Entretiens auprès des membres de la CAL</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Président de la CAL (Élu)</li> <li>- Représentant de la ville (Élu)</li> <li>- Représentante de la Préfecture de Béziers (plus Chef de service)</li> <li>- Administrateurs nommés par l'État (2 entretiens)</li> <li>- Directeur du CCAS</li> <li>- Représentante des locataires</li> <li>- Quatre professionnels de l'OPAC</li> </ul> </li> </ol>
Bailleurs	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Siège</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Directeur et Directeur financier</li> <li>- Directeur de la gestion immobilière et des affaires juridiques</li> <li>- Directeur de la clientèle et Directeur du patrimoine</li> <li>- Professionnel en charge de la préparation de la CAL</li> </ul> </li> <li>2. <i>Professionnels en lien direct avec les publics</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsables du service proximité (+ Conciliatrice)</li> <li>- Responsable d'agence</li> <li>- Professionnelle en charge de l'accompagnement social</li> <li>- Professionnelle en charge des relogements</li> <li>- Professionnelle en charge de l'accueil</li> <li>- Gardiens (entretiens informels)</li> </ul> </li> </ol>
5 Ménages	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Demandes de logements (2 situations - Entretiens informels)</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une femme d'origine maghrébine accompagnée de sa fille</li> <li>- Un homme d'origine maghrébine accompagné de son fils</li> </ul> </li> <li>2. <i>Demandes de mutation (non obtenues - 3 situations)</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un couple maghrébin (deux salariés)</li> <li>- Une femme seule avec un enfant</li> <li>- Une personne âgée</li> </ul> </li> </ol>
	<b>AUTRES ACTIONS RÉALISÉES EN LIEN AVEC LE BAILLEUR</b>
	<p><i>Visite guidée du parc</i>  <i>Consultation sur site des dossiers de demandes d'attribution et/ou de mutation</i>  <i>Consultation sur site de l'ensemble des PV des CAL</i></p>

*Pour le site de Sète*

INSTANCES	OBSERVATIONS ET ENTRETIENS (Du 19 au 23/02 - 13 et 14/03)
Commission d'attribution	<p>1. <i>Participation à la CAL (du 13 mars 2007)</i>            2. <i>Entretiens auprès des membres de la CAL</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Président de la CAL</li> <li>- Deux Administrateurs nommés par l'État</li> <li>- Représentant des locataires</li> <li>- Directeur de l'OPHLM</li> <li>- Représentant CAF (<i>en cours</i>)</li> <li>- Représentant Ville (<i>en cours</i>)</li> </ul>
Bailleurs	<p>1. <i>Siège</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Directeur</li> <li>- Responsable gestion locative</li> <li>- Professionnel en charge de la préparation de la CAL</li> </ul> <p>2. <i>Professionnels en lien direct avec les publics</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Professionnel en charge de l'accueil</li> <li>- Référent contentieux</li> <li>- Responsable gardien</li> <li>- Trois Gardiens (entretiens individuels plus échanges informels)</li> </ul>
9 Ménages	<p>1. <i>Demandes de logements (3 situations)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une femme handicapée en situation de fragilité sociale</li> <li>- Une jeune femme maghrébine en situation de sur occupation chez ses parents</li> <li>- Un couple issu de la classe moyenne</li> </ul> <p>2. <i>Demandes de mutation (non obtenues - 2 situations)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une femme maghrébine en situation de sur occupation</li> <li>- Une femme gitane en situation de sur occupation</li> </ul> <p>3. <i>Demandes de mutation (obtenues - 4 situations)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une famille, couple, avec 4 enfants</li> <li>- Un jeune couple avec un enfant</li> <li>- Un couple maghrébin avec 4 enfants</li> <li>- Une famille gitane</li> </ul>
<b>AUTRES ACTIONS REALISEES EN LIEN AVEC LE BAILLEUR</b>	
<p><i>Visite guidée du parc</i>  <i>Visite auprès de locataires mécontents</i></p>	

## SOURCES DOCUMENTAIRES

Simultanément aux temps d'observation, à la réalisation des entretiens et à notre participation aux Commissions d'Attribution, il nous a été possible tout au long de cette première phase, d'opérer le recueil d'un ensemble de données documentaires qu'il convient de signaler ici :

### Documents relatifs au site de Béziers

SOURCES	DOCUMENTS DISPONIBLES
<i>Gestion immobilière</i>	- Activité du service de recouvrement 2006
<i>et juridique</i>	- Activité du service commercial (attribution ; vacances ; rotation) 2006 - Profil occupation sociale + Entrants + Demande externe (stat 2006)
	- Enquête sociale 2006 (Million ; Arènes ; La Devèze ; Faubourg ; CV) - Descriptif d'occupation du parc - Descriptif patrimoine
<i>Service proximité</i>	- Compte-rendu des Conseils de sages (2ème semestre 2006) : Quartiers : IRANGET ; DEVÈZE ; LES OISEAUX ; CENTRE VILLE ; FAUBOURG - AG du Conseil des Sages 2006. - Bilan du Conseil des Sages 2006 - Éléments cartographiques (DEVÈZE ; VILLE) - Suivi d'activité T2 - 2006 - Lien groupe de logements / Adresses
<i>Service clientèle</i>	- Dossier vierge de demande ; de mutation ; de parking - Réception demande locataire - Organigramme fonctionnel clientèle - Architecture de l'accueil des services et du traitement des réclamations - Projet utilisation PDA
<i>Agence DEVÈZE</i>	- Relogement du CADA (27 février 2007) - Descriptif plan de relogement Tranche n°1 ; n°2 ; n°3
<i>CAL</i>	- ODJ Commission d'attribution 13 et 27 février - ODJ + PV d'Attributions 2006 (à titre consultatif) - Règlement intérieur de la commission d'attribution 2006 - Règlement des attributions 2005 - Délibération du CA de la commission d'attribution du 18 décembre 2006 - Suivi attributions 2006 (LA)

### Documents relatifs au site de Sète

SOURCES	DOCUMENTS DISPONIBLES
	Fichier excel de l'ensemble des demandeurs, permettant de croiser origine, nationalité, niveau de ressources, quartier souhaité, quartier non souhaité, lieu de résidence.
<i>Siège</i>	- Fichier excel avec l'ensemble des demandeurs de mutation avec les mêmes données
	- Fichier excel avec les mêmes données pour l'ensemble des locataires du parc
	- PV de l'ensemble des commissions d'attribution 2006.

### Documents obtenus auprès d'autres partenaires

SOURCES	DOCUMENTS DISPONIBLES	BÉZIERS	SÈTE
<i>ÉTAT</i>	- Répartition objectif MDES par organisme (2003 - 2006)	X	X
	- Accord départemental sur logement social 1989	X	X
	- Accord collectif départemental de l'Hérault (2003 - 2006)	X	X
	- Département de l'Hérault - Plan d'action 2003 - 2006)	X	X
	- Rapport Miilos 2003	X	
<i>URO</i>	- Le marketing des logements sociaux	X	X
	- Étude sur les refus	X	X
<i>ACSE</i>	Lettre n°64 - Déc/Janv 2006 - Discriminations dans le logement	X	X
	Lettre n°66 - Juin/Juil 2006 : Conférence nationale Égalité des chances	X	X
	- Diagnostic discrim (ARGOS)	X	X
<i>CNH</i>	Rapport du groupe de travail : Les discriminations dans l'accès au logement	X	X
<i>ACSE</i>	- Cahier des charges de la mission	X	X
	- Proposition de mission (ARGOS)	X	X
<i>OBSEDINT</i>	- Fiche de synthèse Béziers	X	
<i>AHE</i>	Les discriminations d'origine ethniques pour l'accès au logement	X	X

## Sources complémentaires

### 1 - Extraits de l'arrêté préfectoral du 6 décembre 1989

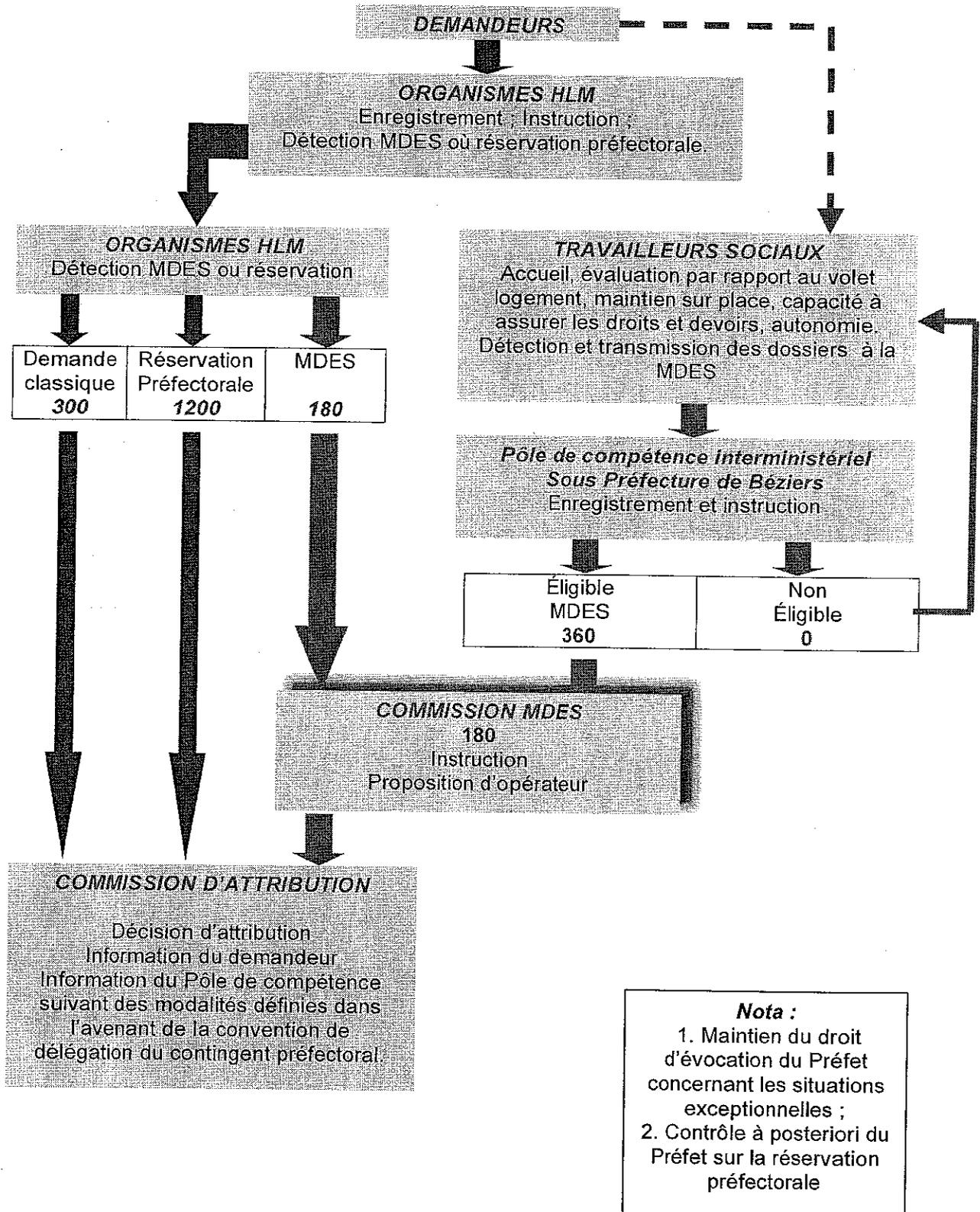
Article n°4 - Les attributions devront être prononcées en fonction de critères de priorité précisés ci-après par ordre de priorité décroissante<sup>42</sup> :

- Familles logées dans un immeuble déclaré en péril ;
- Personnes bénéficiaires du RMI ;
- Familles logées dans un immeuble ayant fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité ;
- Familles expulsées sans qu'il y ait expulsion pour mauvaise foi ou en situation d'hébergement à titre temporaire ;
- Familles logées dans un immeuble affecté par une opération d'urbanisme ;
- Personnes ayant des difficultés graves à faire face à leur dépenses de logement suite à une réduction brutale de leurs ressources ;
- Chômeurs qu'une embauche conduit à changer de lieu de résidence ;
- Familles logées dans un immeuble qui ne satisfait pas aux normes de salubrité et d'occupation prise en compte pour l'octroi de l'aide au logement ;
- Jeunes à la recherche d'un premier logement ;
- Associations mentionnées à l'article R441 du CCH ;
- Femmes enceintes et chefs de familles monoparentales ;
- Personnes handicapées et familles nombreuses.
- Par ailleurs, l'ancienneté des demandes pourra être prise en considération.

Article n°7 - Les demandes de logements non prioritaires pourront être prises en compte soit par les organismes, soit sur proposition des réservataires lorsque les demandeurs prioritaires auront refusé des propositions de logement et lorsque l'ensemble des dossiers prioritaires aura été satisfait, sous réserve de l'application des conventions particulières.

<sup>42</sup> Il est intéressant de noter ici que le critère de l'ancienneté arrive ici en dernière position selon l'ordre décroissant proposé. Ce même critère étant généralement, pour les membres des deux commissions rencontrés dans le cadre de la présente étude, un des premiers, sinon le premier des critères évoqués.

2 - Accord collectif 2003 / 2006. Circuit de la demande pour les publics prioritaires



## ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES (DÉROULEMENT ET À LA CONDUITE DE LA MISSION)

### L'approche du terrain

Comme convenu par les membres du Comité de pilotage, la démarche engagée sur les sites de Béziers et de Sète a été organisée et conduite de telle sorte qu'il nous soit possible d'appréhender trois moments particuliers du métier de bailleur social. Moments impliquant, structurant de manière forte, la relation à : la clientèle ; aux populations et, de manière plus générale, à la cité. Soit :

- L'instruction de la demande de logement (Accueil et traitement de la demande) ;
- Les modalités d'attribution du logement (Fonctionnement de la commission d'attribution) ;
- La gestion quotidienne du parc (Intégrant la question des demandes de mutations).

L'approche méthodologique retenue afin d'appréhender ces trois moments a donc été formalisée, puis, validée par le Comité de pilotage de lancement de la démarche. Elle est ci-dessous brièvement rappelée :

Moments	Actions	Contenus
<b>ACCUEIL</b> 	Observation des situations d'accueil du public et de la demande.  Entretien auprès du professionnel mobilisé dans la situation d'accueil.	Identification des registres communicationnels mobilisés.  Identification des premiers éléments de réponse proposés ;  Options de traitement retenues à l'issue de la situation de demande.
	Entretiens auprès du public demandeur (3 entretiens min)	Identification des éléments préalables (déjà là) et structurant la situation de demande (Qu'est-ce qui vous amène ? Comment ?) ;  Qualité de l'accueil proposé ;  Sentiment de prise en compte de la demande.
	Entretiens complémentaires auprès d'acteurs sociaux en lien avec le demandeur et/ou le bailleur.	Identification des éléments complémentaires pouvant influencer sur la réception et le traitement de la demande.

Moments	Actions	Contenus
<b>ATTRIBUTION</b> 	Entretiens individuels auprès de trois participants à la commission d'attribution (État ; Élus ; Bailleurs).	Identification des éléments préalables (déjà là) et structurant la situation de traitement de la demande ;  Identification des éléments d'anticipation sur la commission.
	Participation à une commission d'attribution.	Si nécessaire, rappel des conditions de réalisation de l'étude ; Observation neutre ; Éventuellement quelques retours qualitatifs de l'intervenant en fin de réunion (si souhaité).
	Temps d'échanges après commission (État ; Élus ; Bailleurs).	Entretiens individualisés (pouvant être réalisés par téléphone).
<b>GESTION QUOTIDIENNE</b> 	Entretiens auprès des professionnels mobilisés (gardien ; gestion locative de proximité ; maintenance ; etc).	Perception du parc et de la vie sociale ; Perception et transmission des demandes de relogement ;  Adaptation aux situations en fonction du métier ; Difficultés rencontrées ; attentes ; propositions.
	Entretiens auprès des publics logés (3/4 ménages en demande de mobilité à l'intérieur du parc).	Perception du parc et de la vie sociale ;  Trajectoire résidentielle ;  Perception de la prise en compte de la demande.
	Analyse et débriefing des deux intervenants.	

**Remarques :** Dans les faits et sur un certain nombre de points, il nous a été possible d'aller, plutôt plus « loin » dans notre recueil de données. À titre d'exemple, sur l'un des deux sites retenus, il a été possible de réaliser un entretien physique auprès de la totalité des membres de la commission d'attribution.

### *Réflexivité de l'approche proposée*

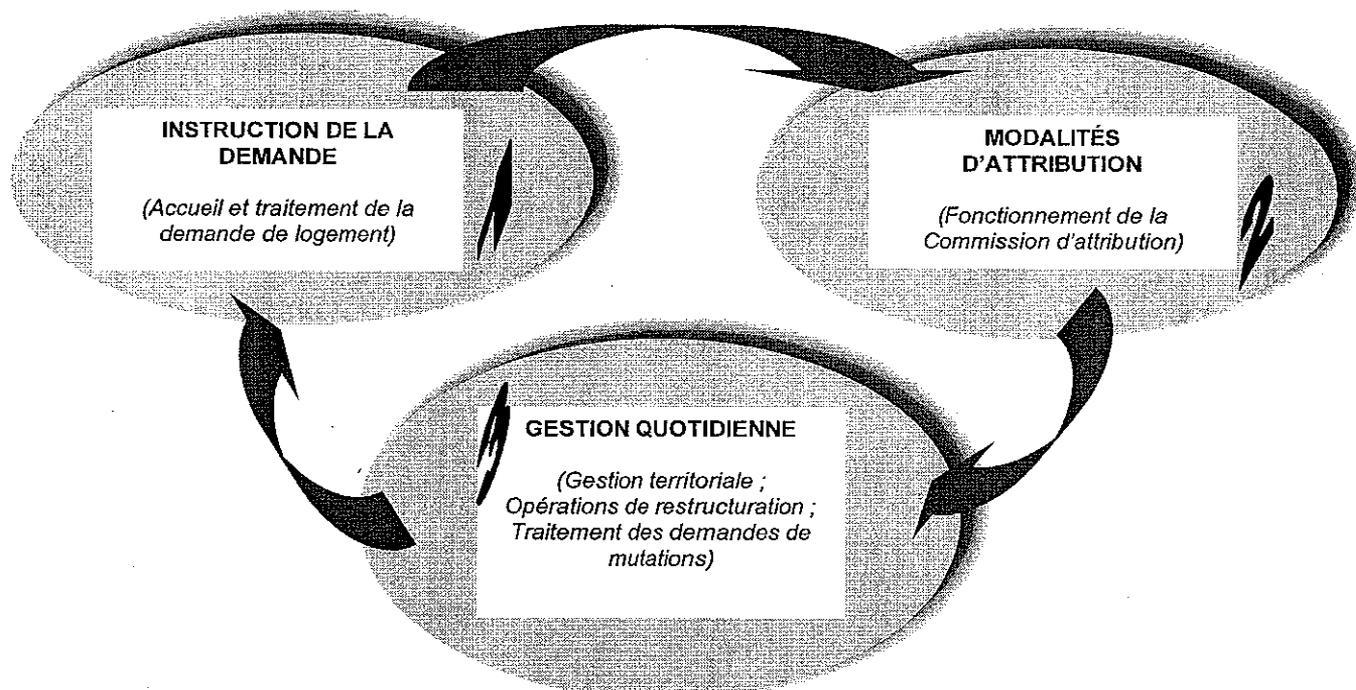
S'il est possible d'identifier une certaine « linéarité » dans l'approche proposée :

1. L'instruction de la demande de logement (Accueil et traitement de la demande) ;
2. Les modalités d'attribution du logement (Fonctionnement de la Commission d'attribution) ;
3. La gestion quotidienne du parc (intégrant la question des demandes de mutations).

Il convient simultanément d'en mentionner la circularité. Notre troisième temps intègre en effet, des éléments dépassant le strict cadre de la relation entre le demandeur et le bailleur (ex : intégration de données liées au territoire et à la cité), comme il implique :

- Un « retour » à l'instruction du dossier ;
- Un passage en commission d'attribution.

De ce point de vue, la représentation ci-dessous proposée de notre approche serait plus pertinente :



### *Recherche des données et champ d'analyse*

Du fait du caractère innovant et impliquant de l'étude qui nous a été confiée, il convient ici de préciser les limites dans lesquelles elle s'insère du point de vue de :

- La conduite de nos travaux, tout particulièrement concernant la recherche et le recueil des données ;
- Le champ d'analyse à partir duquel sera élaboré nos propositions et préconisations.

Soit :

	Dans le champ	Hors champ
Recueil des données	Toutes données obtenues sur la base d'un principe de coopération avec nos interlocuteurs et relatives : - Au cadre de leur mission ; - Aux objectifs poursuivis par la présente étude.	Ne sont pas retenues comme données pertinentes pour les besoins de notre analyse : - Celles qui ne feraient pas l'objet d'un accord de la part des bailleurs ; - Celles qui auraient pu nous être transmises de manière informelle, qui ne pourraient être vérifiées, voir qui mettraient en cause la déontologie des professionnels concernés.
Analyse et préconisations	Toutes propositions, dès lors qu'elles se situent explicitement dans le cadre des : - Pratiques professionnelles relatives au métier de bailleurs ; - Objectifs poursuivis par la présente étude.	Toutes analyses et préconisations qui ne se situeraient pas explicitement en cohérence avec : - Le métier de bailleur ; - Un objectif de promotion de l'égalité de traitement dans l'accès au logement social.

### *L'animation du Comité de pilotage*

Nous avons, lors de notre étude, porté notre attention, non seulement au contenu pour lequel nous avons été missionnés, mais également, au processus avec lequel nous pouvions restituer nos travaux et accompagner la réflexion des partenaires mobilisés à cette occasion. Pour ce faire, nous avons été particulièrement attentifs à la qualité des échanges qu'il a été possible de construire au sein du Comité de pilotage de la démarche.

L'implication des uns et des autres, la capacité à échanger de manière constructive sur un sujet parfois conflictuel ou encore, la confiance faite aux consultants dans la conduite de leurs travaux de terrain, témoignent de cette qualité de relation construite au sein du Comité de pilotage. Il est donc important de restituer ici les principaux moments d'animation de ce processus.

- Un premier Comité de Pilotage (12 janvier 2007) a permis une validation collective de la méthodologie de travail proposée<sup>43</sup> par les consultants et un accord sur le démarrage effectif de notre mission sur les sites de Béziers (OPAC) et de Sète (OPHLM). De fait, cette approche « terrain », a pu être conduite dans des délais assez brefs sur la période allant de février à mars ;

<sup>43</sup> Méthodologie préalablement rappelée (voir p.3 et p.4).

- Un deuxième Comité de Pilotage (*23 mars*) a été l'occasion de restituer aux différents partenaires mobilisés, l'état d'avancement de nos travaux de terrain et les premières analyses que nous pouvions en dégager. À cette occasion, nous avons pu rendre compte de la qualité de l'accueil que nous avons rencontré sur les deux sites et ce, tant du point de vue de la conduite générale de nos travaux que de l'accès aux informations (qu'elles soient documentaires et/ou humaines) ;
- Le troisième Comité de Pilotage (*30 mai*) a pour objet de fournir aux participants une lecture plus fine des résultats obtenus dans le cadre de notre mission et un ensemble pertinent d'éléments nécessaires à la construction de leurs échanges. Nous entendons par là, que cette étude, portant en premier lieu sur *la promotion de l'égalité de traitement en matière d'accès au logement social* implique en « creux » une égalité de traitement non systématiquement mise en œuvre dans les pratiques et non systématiquement atteinte dans les faits.

En conséquence, il convenait :

- D'identifier précisément, pour l'ensemble du processus d'attribution, les éventuels points de faiblesse à l'égard de cet objectif d'égalité de traitement ;
- De saisir le sens, de ces faiblesses dans le système actuel d'attribution ;
- De proposer un ensemble de pistes d'action (préconisations) susceptible de remédier aux biais rencontrés et ainsi, de mieux tendre vers cet objectif.

Ainsi notre troisième Comité de pilotage a visé des effets, en termes de *Processus* de travail (animation d'une réflexion partagée ; identification et validation des préconisations) comme en termes de *Contenus* (approche préalable aux éventuelles modifications de pratiques susceptibles d'être demandées aux professionnels).

- Notre quatrième Comité de Pilotage (*6 juillet*) sera le moment d'une réflexion partagée permettant tout autant :
  - Une présentation du rapport finalisé ;
  - La construction d'un accord entre les partenaires sur les préconisations devant être retenues et mises en œuvre ;
  - Une définition des modalités de diffusion des résultats issus de cette étude.

Ces différentes étapes que ponctuent les rencontres des partenaires au sein du Comité de pilotage de la présente étude montrent assez clairement que celle-ci, ne peut être appréciée et évaluée uniquement sur les éléments d'analyse et de contenu qui en sont issus.

Elle témoigne également d'un processus de réflexion humain, partenarial et institutionnel. D'une animation, qui au-delà du présent document, devra porter les préconisations que les différents partenaires auront fait le choix de retenir.

## REPÈRES RELATIFS À LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

### *Les discriminations dans l'accès au logement*

Plus directement lié au domaine du logement (domaine moins traité à ce jour que celui de l'emploi<sup>44</sup>), votre cahier des charges rappelle la politique résolue de lutte contre les discriminations, engagée par les Pouvoirs Publics. Il est en ce sens mentionné, concernant le parc immobilier privé, la convention entre la HALDE et la FNAIM (principale fédération professionnelle de l'immobilier) en vue, notamment de construire des outils :

- De sensibilisation des adhérents de la FNAIM à la lutte contre les discriminations ;
- D'identification et de renforcement de bonnes pratiques.

De même, concernant cette fois les bailleurs sociaux, s'il est reconnue leur attitude de vigilance en matière de lutte contre les discriminations, il est également constaté la nécessité d'une prise en compte et d'une analyse fine des pratiques : « *les bailleurs sociaux ne sont pas totalement à l'abri de pratiques discriminatoires, même si il ne peut s'agir que de pratiques le plus souvent non intentionnelles, résultant de logiques institutionnelles, complexes et systémiques* ».

Ainsi, et à la demande du Ministre en charge du logement, le CNH (Conseil National de l'Habitat) a animé un groupe de travail dont est issu un rapport<sup>45</sup> tout à fait complet et précis sur « les discriminations dans l'accès au logement ».

Il est utile ici de rappeler que les résultats de ces travaux mettent l'accent simultanément sur :

- La réalité des discriminations dans l'accès au logement ;
- La complexité et la multiplicité des pratiques discriminatoires.

### *Les dynamiques locales de lutte contre les discriminations*

De fait, la présente commande s'inscrit ainsi dans un champ institutionnel et une volonté gouvernementale plus large, qui la porte tout autant qu'elle la légitime. Ces dynamiques institutionnelles (précédemment évoquées), trouvent en effet leurs déclinaisons opérationnelles au niveau régional et local par exemple, dans le cadre des travaux engagés par le FASILD sur l'année 2004-2005 (Diagnostics Territoriaux Stratégiques de lutte contre les discriminations). Il convient naturellement ici de mentionner, parmi ces travaux, ceux engagés par le FASILD Languedoc-Roussillon<sup>46</sup>, et ce, d'autant plus qu'une des thématiques retenues à cette occasion portait explicitement sur le domaine de l'habitat social

<sup>44</sup> Les discriminations n'épargnent aucun domaine et concernent également la sphère privée et publique. Elles ne sont pas absentes du secteur du logement mais elles n'ont été, contrairement à celui de l'emploi, que peu analysées à ce jour, précise à juste titre votre cahier des charges.

<sup>45</sup> Conseil National de l'Habitat. Rapport du groupe de travail : « Discriminations dans l'accès au logement » présenté par Georges CAVALLIER, Président du groupe de travail. 3 mars 2005.

<sup>46</sup> Diagnostics Territoriaux Stratégiques, *La prise en compte de la lutte contre les discriminations raciales et ethniques dans les contrats de ville du département de l'Hérault - État des lieux*. ARGOS Développement Local. Malik ALLAM, Laurent AUPIED. Septembre 2005. Rappelons que ces travaux de diagnostic intégraient dans un premier temps quatre thématiques : Accueil et accès aux droits ; Emploi et formation ; Éducation et Habitat et logement social. Finalement, l'étude réalisée s'est centrée sur deux thématiques : Éducation et Habitat/Logement social.

(territoire de Sète - Frontignan). À l'issue de cette étude, cinq pistes de travail ont d'ailleurs été proposées :

1. *La sensibilisation des professionnels ;*
2. *Les processus d'attribution ;*
3. *Les politiques de peuplement ;*
4. *La co-construction d'une charte des bailleurs sociaux ;*
5. *L'identification des « bonnes pratiques » mobilisées sur le territoire.*

C'est également dans ce contexte, faisant suite à l'invitation du Préfet et sous l'égide de la COPEC<sup>47</sup>, qu'ont pu être réunis l'ensemble des bailleurs sociaux du département de l'Hérault le 7 juillet 2006<sup>48</sup>.

À cette occasion, et tel que mentionné dans le cahier des charges relatif à la présente étude : *il a été convenu d'engager une démarche permettant une mise à plat des difficultés de toutes natures auxquelles ils doivent faire face et de contribuer ainsi utilement à mettre fin au sentiment de non transparence qui semble perdurer s'agissant des procédures d'attribution des logements dans les parcs dont ils assurent la gestion.*

---

<sup>47</sup> COPEC (Commission Départementale pour la Promotion de l'Égalité des Chances).

<sup>48</sup> La participation à la réunion de la COPEC du 7 juillet 2006 de Monsieur Le Préfet, du Directeur Régional du FASILD et du Directeur Départemental de l'Équipement témoigne évidemment de manière significative de l'implication et de la volonté des Pouvoirs Publics dans cette affaire. Implication renforcée par le choix de Monsieur Le Préfet de présider le premier Comité de pilotage de l'étude à venir.