

"...Echapper à la fois aux quotas et au ghetto..."

Entretien avec Gérard CALLÉ,
Directeur des attributions et de la vie sociale à l'OPAC du Rhône

Propos recueillis par Anne LE BALLE

Ecart d'Identité : Pourriez-vous nous présenter l'OPAC du Rhône, et votre fonction au sein de cet organisme ?

Gérard CALLE : L'OPAC du Rhône, c'est plus de 35.000 logements, dont plus de 32.000 en gestion directe. La différence correspond à des résidences gérées par des structures spécialisées, personnes âgées, handicapés, résidences étudiantes. Les 32.000 logements sont gérés par 22 agences, réparties en 3 délégations territoriales correspondant aux grandes parties du département. Nous sommes aussi un peu présents dans les départements limitrophes, la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau par exemple, dont l'OPAC du Rhône a participé à la réalisation, ce qui représente un millier de logements, et une présence plus réduite sur les autres départements tels que l'Ain, l'Ardèche, la Loire ou la Drôme.

Ma fonction à l'OPAC du Rhône : je suis Directeur des attributions et de la vie sociale. La direction des attributions et de la vie sociale intervient d'abord dans le domaine des attributions, mais aussi des contrats pour lesquels nous sommes engagés sur les quartiers notamment en Contrat de Ville, et enfin le suivi de certains engagements sociaux que l'OPAC du Rhône est amené à prendre, je pense par exemple au suivi de ménages sortants de C.H.R.S. (*NDLR : Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale*), ou de logements d'extrême urgence.

E.d'I. : Ce type d'engagement ne correspond-il pas à une évolution du rôle de bailleur social ?

G.C. : C'est une évolution qui correspond à une nécessité de suivre de très près la politique conduite en matière d'attribution et les différents engagements pris. Cela fait partie des compétences déléguées par le Conseil d'Administration à une Commission : il y a deux domaines dans lesquels il y a des commissions du Conseil d'Administration, ce sont les marchés, et les attributions. C'est donc bien un enjeu fort. D'autre part, c'est aussi le complément d'une gestion décentralisée. La décentralisation et le rapprochement des équipes de terrain et des partenaires locaux a modifié notre manière de travailler et rendu nécessaire un pôle, une unité, qui ne soit pas directement branchée sur le terrain et qui ait bien cette "double casquette" : définition de politique et appui conseil aux Agences.

E.d'I. : Quel est le nombre de demandes et le nombre d'attributions de logements par an ?

G.C. : Pour ce qui est des demandes, nous restons sur un stock de 10.000 demandes par an, en moyenne. Nous attribuons presque 4.500 logements par an (500 logements neufs, et 4000 mouvements sur le parc existant), sachant que sur les 4500, un quart des mouvements est constitué par des mutations internes.

E.d'I. : Pourriez-vous nous donner une moyenne du temps d'attente ?

G.C. : C'est variable. Sur un parc diversifié qui s'étend du nord-ouest du département, au centre de l'agglomération, aux quartiers Est, le délai d'attente est fonction du quartier, du type de logement, de la disponibilité. Il existe une vacance dans certains secteurs qui nous permet de satisfaire très vite la demande, et sur d'autres secteurs, Lyon par exemple, les délais sont très longs, cela peut être plusieurs années. Il faut dire aussi que certaines demandes sont extrêmement précises dans leurs attentes, par exemple "je veux tel logement, dans telle résidence, à tel étage", la demande est donc difficile à satisfaire. D'autres en revanche nous disent : "Trouvez-moi un logement en bon état, j'ai les moyens de me déplacer, je suis près à aller partout". Donc les délais sont variables. Deuxième chose, comme tous les organismes, notre parc est largement réservé : 75% du parc est réservé, c'est-à-dire que l'attribution d'un logement se fait sur proposition d'un réservataire. Cela peut être l'Etat qui a financé le logement, la collectivité qui a garanti les emprunts, ou une entreprise ou un collecteur qui a participé au financement. Sur 4 mouvements, 3 sont faits sur des propositions de réservataires.

E.d'I. : Qu'en est-il des personnes qui ont un problème de domiciliation ?

G.C. : *A priori la question ne* se pose pas. Très peu de gens se présentent sans aucune domiciliation. Quelqu'un qui est sans domicile fixe passera d'abord par un centre d'hébergement. En revanche, nous travaillons en partenariat avec des centres d'hébergement, d'urgence ou pas. Dans le cas du plan d'extrême urgence par exemple, nous avons aménagé des locaux pour héberger des sans domicile fixe, mais ce n'est pas nous qui les gérons. En tout état de cause, je ne crois pas qu'un bailleur social soit le mieux placé pour répondre directement dans de bonnes E.d'I. : *La nationalité du demandeur est-elle indiquée explicitement dans la demande ou dans le fichier ?*

G.C. : Bien sûr. Cela fait partie des éléments d'information sur une famille. Nous inscrivons la nationalité du chef de famille. Les

couples mixtes, quand le chef de famille est de nationalité étrangère, sont répertoriés dans les ménages étrangers. Il s'agit bien de nationalité. Nous ne prenons pas en compte l'origine, que ce soit pour des enfants nés en France de parents étrangers ou pour des personnes naturalisées. *La loi l'interdit, et nous appliquons l'interdiction.*

E.d'I. : N'existe-t-il pas parfois un écart entre l'interdiction théorique, et les pratiques ?

G.C. : On nous renvoie parfois que derrière nos statistiques de locataires étrangers, en fait la population d'origine étrangère est beaucoup plus importante. Nous n'avons jamais parlé de "seuil de tolérance" à l'OPAC du Rhône. Il est vrai que dans certaines résidences il y a une population d'origine étrangère très importante, parce que c'est une population très présente sur certains secteurs, et demandeuse de logements.

E.d'I. : Vos statistiques portent donc sur la nationalité et pas sur l'origine ?

G.C. : Nous produisons des statistiques sur les étrangers. La préfecture et les communes *le demandent, mais il serait dangereux d'en faire le seul critère d'attribution.* Il nous arrive de faire des diagnostics sociaux approfondis sur ces résidences qui montrent bien que prendre ce seul critère pourrait conduire à des erreurs d'appréciation en particulier sur la vie et le fonctionnement des résidences. J'ai un exemple où une commune s'opposant à l'arrivée de familles étrangères, *l'arrivée de familles françaises d'origine et de nationalité, mais qui en terme social étaient problématiques quand elles s'ajoutaient les unes aux autres, a conduit à générer des dysfonctionnements importants.*

E.d'I. : Quelle est la part des demandes de personnes d'origine étrangère ?

G.C. : Cela dépend encore une fois du lieu. La part des demandes de personnes d'origine étrangère varie selon la situation du logement. Actuellement 8 demandeurs sur 10 sont de nationalité française. Ce chiffre est assez proche de l'occupation : 20% des titulaires de baux sont de nationalité étrangère.

E.d'I. : Y a-t-il un écart de proportions entre demandes et attributions plus important que pour des personnes françaises ?

G.C. : Il y a sans doute un écart. Par exemple, il y a plus de familles nombreuses dans les familles étrangères et bien que nous ayons un parc diversifié, nous n'avons pas toujours de grands ou très grands logements, et donc parfois des difficultés à répondre à ce type de demande, même si ce ne sont pas les demandes majeures. *Je pense que la structure des familles est la différence principale, mais cela demanderait à être vérifié dans les chiffres.*

E.d'I. : Quelle est l'analyse que vous faites du volume de demandes de personnes d'origine étrangère ?

G.C. : Selon l'Observatoire Départemental du Logement du Rhône, 77% de demandeurs de logement dans le Rhône sont de nationalité française. A l'OPAC du Rhône nous sommes à 74-

75% des attributions. C'est légèrement inférieur, et cela s'explique par notre couverture géographique car il y a plus de demandes étrangères dans certains secteurs.

E.d'I. : Le fichier de demandes de l'OPAC du Rhône est-il propre à cet organisme ou est-il élaboré par chaque commune puis transmis à l'OPAC ?

G.C. : C'est un fichier propre à l'OPAC du Rhône, et il n'est pas connecté avec d'autres. Cependant, nous travaillons beaucoup avec les collectivités. D'abord parce que la Loi nous fait obligation de nous concerter avec les Maires pour toute décision d'attribution. Ensuite parce que, gestionnaires d'un parc social,



nous devons prendre en compte la demande locale, ce qui passe par un échange régulier avec les communes sur la demande, les priorités, et ceci pour les résidences nouvelles comme pour le parc existant, dans la limite des engagements de réservations.

E.d'I. : Quels sont les critères d'attribution d'un logement ?

G.C. : Le fondement de la décision d'attribution d'un logement, c'est l'adéquation entre une demande, celle d'un ménage, et une offre, le logement avec ses caractéristiques et son environnement. Les critères que l'on peut qualifier de "durs" sont relativement réduits : il y a le respect des plafonds de ressources, et les conditions d'occupation, c'est à dire l'adéquation entre le logement et la taille du ménage. A ces critères fixés par le C.C.H., il

faut rajouter des règles qui se rapportent à la capacité du ménage à faire face au paiement du loyer : le taux d'effort, mais ce taux dépend du niveau de ressources, et la présentation d'un garant, en fonction de la nature et du montant des ressources, de leur stabilité.

E.d'I. : On parle souvent "d'équilibre de peuplement" dans les quartiers, cela fait-il partie des critères ?

G.C. : Nous avons parlé des critères et des règles générales. D'autres éléments interviennent dans la décision, que l'on peut inscrire dans ce que l'on considère comme une mesure du risque : risque financier, on l'a vu précédemment, mais aussi risque sur le plan du fonctionnement de l'immeuble. Le développement de la gestion de proximité, avec un réseau d'agences, nous permet de disposer en permanence d'une connaissance fine du parc, de son occupation et de son fonctionnement, qui vient compléter les indicateurs habituels. Cette connaissance du fonctionnement au *quotidien des immeubles, des difficultés de cohabitation éventuelle comme des réseaux de solidarité, est un atout beaucoup plus précieux que toutes les tentatives de définition scientifique de "l'équilibre de peuplement".*

Il ne faut pas négliger non plus les problèmes d'intolérance : dans certains immeubles qui connaissent peu de mouvements, et donc une population installée de longue date, il peut y avoir difficulté à accueillir un ménage qui ne ressemble pas aux ménages en place. A nous d'examiner en détail les *conditions d'attributions, qui peuvent passer par une préparation à l'accès, voire par un travail avec des associations.*

E.d'I. : Quand vous parlez de problèmes "d'intolérance", cela concerne-t-il les populations étrangères ?

G.C. : En partie seulement. Cela peut concerner des tensions entre communautés différentes, mais aussi entre tranches d'âges. Nous sommes bien obligés de prendre en compte ces situations pour préciser nos objectifs, parce que le bon fonctionnement d'un immeuble participe de notre mission de bailleur social. Là aussi, il s'agit bien du fonctionnement social d'un immeuble, et pas d'une simple notion de statistiques.

E.d'I. : Au delà de la notion de nationalité, l'origine est donc prise en compte ?

G.C. : C'est une distinction que la Loi interdit de faire. En tant que bailleur, il *me semble plus important de regarder les autres éléments de la situation du demandeur, la composition du ménage, son activité, ses ressources, ses conditions actuelles de logement... que de me fixer sur son origine. Je ne crois pas à l'effet "noms sur les boîtes aux lettres". Une résidence propre et bénéficiant d'une bonne qualité de relations entre les locataires peut aussi être une résidence qui connaît une forte présence de ménages étrangers, ou d'origine étrangère, comme vous dites. L'important reste le bon fonctionnement de l'immeuble et la qualité des relations de voisinage, donc de coexistence des ménages entre eux.*

E.d'I. : La notion d'équilibre de peuplement, n'est-ce pas une politique de quota déguisée ?

La notion d'équilibre de peuplement est difficile à définir. Mais surtout, elle rentre mal dans des formules scientifiques. Elle

semblerait supposer qu'il existe un dosage "scientifique" entre différentes catégories qui permettrait en soi un fonctionnement harmonieux des résidences et des quartiers. Je lui préfère la notion de diversité sociale et de fonctionnement harmonieux. Il faut ensuite distinguer l'échelle de l'immeuble, celle du quartier, voire celle de la ville ou de l'agglomération. Pour le bailleur social, ce qui importe c'est le bon fonctionnement d'un immeuble. Il faut pouvoir à la fois répondre aux demandes de logements, y compris des ménages en très grandes difficultés, et maintenir, voire améliorer la vie sociale dans nos immeubles. Nous sommes à l'opposé d'une démarche qui se voudrait fondée sur des choses purement rationnelles, scientifiques. Seule la connaissance des immeubles, de leur fonctionnement et des relations entre les locataires permettent d'aider à définir les conditions d'attribution des logements.

Au niveau d'un quartier, la situation peut être différente, surtout quand ce quartier est majoritairement composé de logements sociaux. Cela veut dire, par exemple, que lorsqu'une école a comme élèves une majorité d'enfants étrangers, la commune se tourne vers les bailleurs sociaux pour limiter l'arrivée de nouvelles familles étrangères. Nous sommes obligés de prendre en compte cette situation, et définir avec la commune des objectifs, qui peuvent être temporaires, quant aux politiques de peuplement à *mettre en oeuvre.*

Plus qu'une affaire de quotas, la notion d'équilibre renvoie plutôt à celle de mixité. Pour qu'il y ait intégration, en particulier pour des familles qui connaissent de grandes difficultés, il faut qu'il y ait diversité. Je ne pense pas que loger, regrouper au même endroit des familles confrontées aux mêmes difficultés les aide à s'en sortir. Trop de familles sans emploi, ou trop de situations de ruptures familiales, voire trop de ménages étrangers de même origine, dans un même immeuble peuvent constituer un obstacle à une bonne intégration, surtout quand il s'agit d'un immeuble collectif de taille importante.

E.d'I. : Quand une commune vous renvoie le problème de la concentration d'enfants d'origine étrangère dans une école, que faites-vous ?

G.C. : Je sais que l'école n'est pas prête à assurer sa mission face à des classes d'enfants étrangers. *Elle est, en même temps, pour une famille, un élément qui pèse dans le choix d'un logement.* Après échange avec une commune, nous pouvons nous mettre d'accord pour réduire temporairement l'arrivée de nouvelles familles nombreuses ayant des enfants d'âge scolaire quand nous gérons un patrimoine important sur un quartier. Le problème n'est d'ailleurs pas seulement un problème d'étranger, mais aussi de situations de familles, de composition et de ressources. Il faut éviter de trop "spécialiser" certains quartiers dans l'accueil de familles étrangères nombreuses, quand le quartier n'est pas prêt à assurer cette fonction.

E.d'I. : Patrick Weil parle de "choisir entre quota et ghetto", qu'en pensez-vous ?

G.C. : Dans un contexte de détente du marché du logement, les candidats potentiels pour certains quartiers ne s'inscrivent pas forcément dans une vision abstraite des "équilibres de peuplement". Abstraite ou passée, d'ailleurs. Les quotas renvoient,

comme souvent en matière d'attribution de logements, à une règle négative : les ménages dont on ne veut pas. On peut aussi aller chercher du côté des raisons positives qui peuvent conduire à habiter dans un quartier... et se donner les moyens de rechercher des candidatures qui s'inscrivent dans ce cadre. C'est peut-être la meilleure manière d'échapper à la fois aux quotas, ... et au ghetto. Là aussi, tout dépend de l'échelle sur laquelle on travaille. Le problème se pose différemment sur un immeuble de petite taille, bien inséré dans le tissu urbain, et sur un quartier presque exclusivement constitué de logements sociaux.

Enfin, il faut être prudent quand on parle de ghetto. Le ghetto est le contraire de la diversité. Il suppose en outre que les ménages qui y habitent ne peuvent en sortir, et que seuls des ménages qui connaissent les mêmes difficultés sont susceptibles d'y entrer. Je ne pense pas que l'on puisse définir a priori la composition sociale d'un immeuble ou d'un quartier. Quand bien même le ferait-on, je ne suis pas sûr que l'on aurait la capacité à faire venir des ménages à qui le marché du logement offre d'autres possibilités de se loger. Enfin, je ne suis pas sûr que l'on sache faire vivre harmonieusement des immeubles qui connaîtraient des situations trop diversifiées, justement. On le voit parfois : des **écart trop importants de situations, d'origine, de ressources, de composition familiale des ménages ne sont pas forcément la garantie** d'un minimum de cohésion sociale au niveau d'un immeuble collectif, voire d'un quartier. Le risque que nous devons avoir toujours présent à l'esprit est celui de trop concentrer dans un même quartier des ménages qui connaissent tous les mêmes difficultés, et donc de conforter l'exclusion de ces ménages, voire aggraver la situation de ces ménages. Donc, cherchons à diversifier les ménages accueillis, sans cependant vouloir nous attacher à une diversité trop théorique pour pouvoir être mise en oeuvre.

E.d'I. : Quelles sont les raisons du taux important de logements vides dans certains secteurs malgré le nombre de demandes ?

G.C. : La vacance vient d'abord d'une absence de candidats. Absence totale de candidats pour certains secteurs, ou certains immeubles éloignés des services, des emplois, et dont le produit logement est devenu obsolète. Certains secteurs, voire des parties importantes de ville connaissent quant à elles une vacance forte, malgré la qualité du site, la proximité des équipements et des emplois. Je pense en particulier à Vaulx en Velin. On ne peut pas parler d'une absence absolue de candidats, compte tenu de la demande sur l'agglomération lyonnaise, mais plutôt d'un objectif, partagé avec l'ensemble des partenaires du Contrat de Ville, de ne pas remplir à tout prix les logements pour préserver une certaine diversité sociale *dans la ville. Il ne faut pas cacher le fait que des logements même de qualité sont aujourd'hui refusés par des familles modestes, qu'il s'agisse* de ménages "franco-français" ou de ménages étrangers.

Il ne s'agit pas de justifier la vacance, mais simplement d'expliquer ce qui se passe réellement. Je crois que nos partenaires, comme les associations, le comprennent. Il serait paradoxal de reprocher à un organisme HLM de ne pas louer un logement sur un quartier qui connaît des difficultés, quand, dans la même agglomération des immeubles entiers peuvent être durablement vides, après *avoir joué un rôle de parc social de fait*.

E.d'I. : Certaines personnes, des jeunes en particulier, désirent peut-être avant tout sortir de leur quartier, et trouver un logement ailleurs ?

G.C. : Certains jeunes qui sont hébergés dans leur famille ne veulent accéder à un logement autonome que si cela leur permet de sortir de leur quartier. Ils peuvent refuser des propositions sauf s'ils ont une contrainte absolue de décohabiter. Ce n'est pas le cas de tous, compte tenu des liens qui se tissent inévitablement après avoir vécu une grande période sur un quartier, mais c'est aussi un élément générateur de vacance.

E.d'I. : Existe-t-il selon vous des discriminations en matière d'accès au logement des personnes d'origine étrangère ?

G.C. : Nous essayons, en développant une culture professionnelle, de sortir du champ des discriminations pour maintenir le cap sur des pratiques professionnelles. La décision d'attribution, et donc pour les ménages l'accès à un logement, est toujours le résultat d'un rapprochement entre une demande, celle d'un ménage avec ses exigences et ses difficultés parfois, et une offre, le logement avec ses caractéristiques et son environnement. Quand on reste dans le champ professionnel, on peut être assez clair sur les conditions de prise de décision. On peut aussi considérer que la réponse n'est pas forcément binaire, oui ou non. Elle peut passer par la recherche de solutions adaptées à la demande. Ceci étant, j'ai bien conscience qu'il est parfois difficile d'empêcher que la réponse que nous apportons soit interprétée comme discriminatoire, quand bien même elle est fondée sur une démarche professionnelle.