

ÉTUDES & RÉSULTATS

| mars 2016

Synthèse de la recherche réalisée dans le cadre de l'appel à projet commun au Défenseur des droits, au CGET et au PUCA¹ sur les délais d'accès au logement social²

L'égalité d'accès au logement social à l'épreuve des territoires

Résumé

Près de quinze ans après les premiers travaux ayant mis en lumière des délais d'attente pour l'accès à un logement social plus longs pour les demandeurs immigrés que pour les autres³, le Défenseur des droits, le PUCA et le CGET ont engagé une recherche pour analyser la fiabilité du délai d'attente comme indicateur d'inégalités de traitement, notamment selon l'origine des demandeurs.

La comparaison des demandeurs selon leurs caractéristiques et les logements demandés dans des contextes locaux diversifiés, illustrés pour cette recherche par Mantes en Yvelines, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole, confirme que l'aboutissement de la demande diffère selon l'origine géographique, ainsi que selon d'autres caractéristiques des demandeurs telles que la taille de la famille, le type de logement occupé et demandé. En présence d'un processus sélectif favorisant les demandeurs les plus aisés pour l'accès à un logement social par la voie de droit commun, les étrangers non européens apparaissent comme les plus pénalisés, surtout en Ile-de-France. Les dispositifs visant à faire reconnaître comme prioritaires leurs

demandes, notamment dans le cadre du droit au logement opposable, constituent dès lors pour ces derniers la principale voie d'accès au logement social, mais au prix de délais d'attente particulièrement longs.

En pratique, trois principes essentiels, bien que non définis par la loi, orientent le déroulement concret du processus d'attribution : l'objectif de mixité sociale, la prise en compte de liens avec la commune demandée et un niveau suffisant de ressources estimé notamment par « le reste à vivre ». Leur mise en œuvre au quotidien donne à voir un système dominé par les objectifs des acteurs de l'attribution notamment par la recherche d'un peuplement équilibré dans le parc social. L'approche très administrée de la relation au demandeur qui en résulte privilégie ainsi ceux qui savent s'informer, se manifester et s'orienter. L'accès de tous à l'information, une plus grande place accordée aux demandeurs dans le processus d'attribution et une meilleure prise en compte de leurs attentes, et la transparence du système sont dès lors des conditions essentielles pour progresser vers l'égalité.

1. Commissariat Général à l'Égalité des Territoires et Plan Urbanisme Construction et Architecture.

2. Recherche intitulée « Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des logements sociaux à la Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines, Nevers, Plaine Commune et Rennes Métropole ».

3. Le Logement des immigrés, INSEE Première, 2000 ; Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social, Note du GELD, 2001.

Méthodologie

Plusieurs sources de données sont mobilisées pour comparer les profils des demandeurs à l'échelle nationale, départementale, et intercommunale dans les cinq sites d'étude : Enquête Nationale Logement 2006, Système National de l'Enregistrement de la demande (SNE), SYstème Priorité Logement (SYPLO), fichiers d'un bailleur et d'une collectivité territoriale. Le recours à la méthode onomastique dans cette recherche permet par ailleurs de dépasser les limites des données de la statistique publique sur l'origine en mesurant l'effet de la consonance du nom.

Pour la compréhension des processus à l'œuvre, l'analyse statistique descriptive est complétée par une analyse qualitative des systèmes locaux d'attribution et des représentations des acteurs, conduite dans les cinq sites d'étude, et par l'observation des pratiques d'attribution au quotidien dans deux sites, choisis parmi les cinq pour l'intérêt spécifique de leur système d'attribution dans le cadre de cette recherche.

1. La portée du délai d'attente comme indicateur : les enseignements de l'approche quantitative

L'apport d'une analyse statistique territorialisée de la demande de logements sociaux

L'accès inédit aux données du Système National d'Enregistrement (SNE) a permis de dépasser deux limites de l'Enquête Nationale Logement (ENL) : l'ancienneté des données (2006), celles de 2013 n'étant pas encore disponibles au moment de la recherche, et l'incapacité de l'ENL à territorialiser les analyses. L'approche territorialisée permet en particulier une meilleure compréhension du processus d'attribution grâce à une approche dynamique de la demande, inscrite dans une trajectoire et un contexte spécifiques.

Définitions

Le « **délai d'attente** » désigne, pour les demandes satisfaites, la durée écoulée depuis l'enregistrement de la demande dans le fichier national des demandes (SNE) jusqu'à sa radiation après attribution.

« **L'ancienneté de la demande** » désigne, pour les demandes en cours, la durée écoulée depuis la date d'enregistrement de la demande dans le fichier national des demandes jusqu'à avril 2014, date d'arrêt des données prises en compte dans le cadre de cette recherche. Les données sont alors dites censurées, le terme de la durée mesurée n'étant pas lié à une attribution ou une radiation, aboutissement attendu du processus d'une demande de logement. Pour les demandeurs inscrits dans le fichier à cette date, à ancienneté égale, les chances d'attribution d'un logement et le délai d'attente en cas d'attribution, peuvent dans les faits varier fortement.

Le **taux de satisfaction de la demande, ou taux d'attribution**, est calculé comme étant le rapport entre le nombre des attributions et la moyenne du volume des demandes en début et en fin de période.

Ancienneté moyenne en mois des demandes en cours et satisfaites, 2013-2014, et « délai anormalement long », 2008, départements choisis

Département	Part demandes satisfaites	Demandes satisfaites	Demandes en cours	Délai anormalement long
Île-et-Vilaine	42%	10 mois	18 mois	18 mois à 2,5 ans
CA Rennes		13 mois	18 mois	
Nièvre	52%	5 mois	14 mois	12 mois
CA Nevers		7 mois	15 mois	
Paris	8%	37 mois	42 mois	6 à 10 ans
Paris		39 mois	44 mois	
Seine-Saint-Denis	15%	29 mois	29 mois	3 ans
Plaine Commune		32 mois	30 mois	
Yvelines	19%	20 mois	22 mois	3 ans
CAMY		18 mois	18 mois	
France entière	26%	13 mois	13 mois	

Source : SNE, Infocentre, 2013 et 2014 - Deuxième rapport annuel du Comité de suivi de la loi DALO, 2008

Lecture : en 2014, en Île-et-Vilaine, 42% des demandes de logement ont été satisfaites, et ce au bout d'une durée moyenne de 10 mois après l'enregistrement de la demande.

A l'échelle nationale, le stock des candidatures, près de 1,8 million de demandes à la mi-2014, se renouvelle dans des proportions importantes : près de 1,2 million de nouvelles demandes contre 1,1 million de radiations.

Les différences interdépartementales sont sensibles aussi bien concernant l'ancienneté de la demande que les délais d'attente ou les chances de voir une demande aboutir. Le taux d'attribution moyen, proche de 26% à l'échelle nationale, est très inférieur à la moyenne nationale dans les départements franciliens, mais en revanche bien supérieur dans les zones

les moins dynamiques où le marché du logement est peu tendu.

A l'échelle des cinq sites étudiés, les anciennetés et délais moyens estimés sont proches de ceux des départements dans lesquels ils se situent, mais peuvent varier fortement au sein de chacun, selon les secteurs. S'agissant en majorité de demandes de proximité, l'approche territorialisée jusqu'à une échelle fine prend ici tout son intérêt pour comprendre les dynamiques à l'œuvre et leurs effets sur les délais d'accès au logement social.

Le délai d'accès au logement social, un indicateur multidimensionnel et très lié au contexte local

Retenir le délai d'attente comme un indicateur pour dégager une norme et déterminer des situations à traiter en priorité n'apparaît pas pertinent au vu des fortes variations de l'ancienneté des demandes et du délai d'attente moyen aux différentes échelles territoriales. Ce constat à l'échelle départementale se vérifie aussi au niveau des cinq sites d'étude. Dans ces derniers, des délais d'attente proches peuvent recouvrir des réalités très différentes. Les délais d'accès à des logements des communes-centres, très recherchés, peuvent ainsi être les mêmes que pour des logements situés en périphérie, peu attractifs mais aussi moins nombreux. A l'inverse, des demandes apparemment comparables peuvent connaître un aboutissement très différent selon les territoires. Ainsi, pour un logement recherché de type T1 ou T2 pour des familles/ménages de petite taille, l'attente est plus longue qu'en moyenne

à Rennes, avec un faible taux d'aboutissement et, à l'inverse, courte à Plaine Commune, avec un taux élevé de demandes satisfaites.

Ces résultats remettent en cause l'idée répandue selon laquelle les délais sont d'autant plus longs que la demande porte sur un grand logement. Ils mettent également en évidence que le taux de satisfaction des demandes dépend non seulement des tensions sur le marché local du logement mais aussi des contraintes qui pèsent sur certains segments de l'offre.

Finalement, l'ancienneté de la demande comme le délai d'attente demandent, *a minima*, à être considérés au sein d'un triptyque constitué autour de trois polarités : le contexte local (sous l'angle de l'offre de la demande et des politiques adoptées), les profils des demandeurs, et la nature même de la demande.

2. Facteurs facilitateurs et facteurs pénalisants pour l'accès au logement social

Les résultats montrent le rôle particulier du revenu et de l'origine (européenne / non européenne) dans le processus d'accès à un logement social et mettent en lumière la manière dont se joue le processus de sélection autour de ces critères, souvent de manière conjuguée.

Le revenu, un facteur qui favorise l'accès au logement social des demandeurs les plus aisés

L'écart des revenus observés pour les demandes en cours et les demandes satisfaites, accru en Ile-de-France, révèle des écarts importants selon le niveau de revenu et la localisation de la demande. Le revenu moyen, sensiblement supérieur parmi les demandes satisfaites, en particulier en Ile-de-France, tend à montrer un processus d'attribution très sélectif, qui bénéficie aux demandeurs les plus aisés.

Revenu mensuel moyen des demandeurs selon que la demande est en cours ou satisfaite, pour la période 2013-2014 dans les départements correspondant aux sites d'étude

Département	Revenu mensuel moyen Demande en cours (1)	Revenu mensuel moyen Demande satisfaite (2)	Rapport (2) / (1)
35 Ile-et-Vilaine	1 239 €	1 312 €	1,06
58 Nièvre	1 280 €	1 249 €	0,98
75 Paris	1 823 €	2 288 €	1,26
93 Seine-Saint-Denis	1 622 €	1 930 €	1,19
78 Yvelines	1 961 €	2 636 €	1,34
France entière	1 525 €	1 584 €	1,04

Source : SNE, Infocentre

Un processus sélectif qui pénalise les demandeurs étrangers hors Union européenne

Pour dépasser les limites des données de la statistique publique pour mesurer l'effet de l'origine, et en l'absence de données détaillées sur la nationalité dans le SNE⁴, la recherche a mis en œuvre la méthode onomastique à partir des fichiers de données individuelles du SNE dans les cinq sites d'étude. L'objectif était de mesurer l'impact des représentations associées à l'origine à laquelle renvoie la consonance des noms et prénoms, en particulier s'agissant des demandeurs originaires du Maghreb et d'Afrique subsaharienne.

Une approche inédite de l'origine : la méthode onomastique

Bien que souvent mentionnés comme outils de mesure possibles face aux limites du système statistique en France pour mesurer l'impact de l'origine, les patronymes ont été peu utilisés dans les études de discrimination comme dans les enquêtes statistiques, même si leur usage s'est développé depuis 2000.

L'approche onomastique consiste à utiliser les noms et prénoms et à exploiter les consonances renvoyant à une origine extra-européenne. Grâce à la mise en œuvre d'un algorithme, des règles et *process* permettent d'associer un indice quantitatif (indice onomastique) aux chaînes lexicales repérées, l'indice rendant compte de la probabilité de renvoyer à une origine géographique supposée.

Il s'agissait de vérifier l'hypothèse selon laquelle le choix de positionner un candidat ou non sur un logement et de l'orienter vers tel ou tel secteur du parc social ne se fonde pas seulement sur la nationalité mais aussi sur une « origine supposée » et des représentations qui en découlent en termes de « risques locatifs, commerciaux et sociaux ». Il était donc nécessaire d'identifier les demandeurs d'origine supposée du Maghreb ou d'Afrique subsaharienne. La méthode suivie permet d'interpréter une information dont les acteurs disposent déjà par ailleurs, lors de l'instruction des dossiers et lors du passage en commission d'attribution.

Dans la mesure où elle suppose l'accès à des données individuelles et sensibles, la mise en œuvre de cette méthode impliquait d'obtenir l'accord de principe des détenteurs de données (dans notre recherche, Services de l'Etat, collectivités locales et bailleurs enquêtés) et l'autorisation de la CNIL. Celle-ci a été obtenue après approbation du protocole méthodologique proposé et au nom de l'intérêt public de la recherche au vu de ses finalités (*Délibération n°2014-232 du 22 mai 2014*).

Les analyses sur la nationalité à l'échelle départementale et de l'origine supposée dans les cinq sites d'étude démontrent de façon constante des traitements différenciés pour les demandeurs concernés. Le taux de demandes satisfaites, inférieur à la moyenne pour ces demandeurs, malgré des conditions de logement souvent dégradées, illustre ces différences. C'est particulièrement notable dans les départements franciliens caractérisés à la fois par les tensions du marché du logement les plus fortes et des taux d'étrangers élevés parmi les demandeurs.

Si l'origine a bien un effet sur le devenir de la demande de logement social, elle agit conjointement avec d'autres éléments qui configurent la demande, tels que la taille de la famille, le type de logement occupé et demandé, etc. Les familles à la fois immigrées et de grande taille ressortent ainsi parmi les catégories les plus exposées à une longue attente avant d'accéder à un logement social. Les analyses statistiques, de nature essentiellement descriptives dans cette recherche, n'ont toutefois pas permis d'évaluer l'effet propre de l'origine dans les différences relevées⁵.

La comparaison entre demandeurs reconnus prioritaires au titre d'un dispositif spécifique (DALO, accord collectif, PDLHPD)⁶ et non prioritaires met en lumière la manière dont se jouent les effets de sélection autour du revenu et de l'origine, révélés notamment par des délais d'attente particulièrement longs des demandeurs prioritaires.

4. Les nationalités sont regroupées dans les données du SNE au sein des catégories Français, Union européenne et Hors Union européenne.

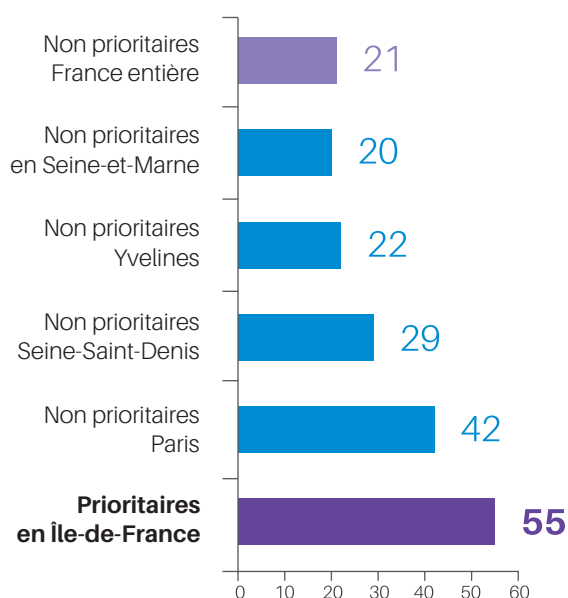
5. Deux travaux récents apportent des enseignements sur l'effet propre de la nationalité sur l'accès au logement social à partir de modélisations statistiques : 1/ l'article « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? », L. Bonnal, R. Boumahdi, P. Favard, *Economie et statistique* n°464-465-466, 2013 présente les résultats d'une recherche sur la comparaison des durées d'attente pour l'accès au logement social pour les demandeurs européens et les non européens ; 2/ L'étude sur « La mise en œuvre du droit au logement opposable à l'épreuve des représentations et des préjugés », réalisée par CREDOC et FORRS, remise au Ministère du Logement, DHUP, et au Comité de suivi de la loi DALO en mai 2015, montre, à partir d'une comparaison entre demandeurs DALO et non DALO, que la nationalité française est un facteur favorisant l'accès au logement social uniquement chez les demandeurs non DALO.

6. DALO : droit au logement opposable ; PDLHPD : Plan départemental pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

En Ile-de-France, environ 6% de l'ensemble des demandeurs étaient reconnus prioritaires en 2012 dans le cadre de l'un des dispositifs spécifiques mentionnés ci-dessus. Au moins la moitié de ces demandeurs avaient une demande enregistrée depuis au moins 44 mois, avec une ancienneté moyenne des demandes de 55 mois, soit très supérieure à celle des non prioritaires en Ile-de-France, de 20 mois en Seine-et-Marne pour la moins élevée, à 42 mois à Paris pour la plus élevée, et, *a fortiori*, à l'ancienneté moyenne des demandeurs non prioritaires pour l'ensemble de la France (21 mois). L'effet de sélection lié au revenu est ici confirmé par des écarts de revenus sensibles, le revenu moyen s'élevant à 1 390€ pour les demandeurs prioritaires et à 1 794€ pour les non prioritaires⁷.

Ancienneté moyenne des demandes, en mois, 2013-2014

Sources : SYPLO 2013 et SNE 2014



Demandes par la voie de droit commun ou un dispositif spécifique et selon la nationalité des demandeurs, 2012 et 2013

Nationalité	Demandes par le droit commun (SNE) France entière (2013-2014)	Demandes par le droit commun (SNE) Ile-de-France (2013-2014)	Demandes par un dispositif spécifique (SYPLO) Ile-de-France (2013)
Française	84%	69%	51%
Union européenne	4%	4%	4%
Hors Union européenne	12%	27%	45%
Ensemble	100%	100%	100%

Source : Infocentre, SNE, 2013-2014 et SYPLO, 2013

La part des étrangers hors Union européenne, beaucoup plus élevée parmi les demandeurs reconnus prioritaires que parmi les non prioritaires, en particulier en Ile-de-France, tend par ailleurs à indiquer un rôle significatif de l'origine du demandeur tant sur les modalités d'accès au logement social que sur les délais : le fait de ne pas être de nationalité française apparaît comme un facteur conduisant à orienter les demandeurs vers des dispositifs d'attribution spécifiques dédiés aux prioritaires, comme si leur demande ne pouvait trouver satisfaction par la voie de droit commun.

Au vu de ces différents éléments, les demandeurs étrangers hors Union européenne apparaissent les plus pénalisés par le processus sélectif observé pour l'accès au logement social par la voie de droit commun. Si les dispositifs dédiés aux demandeurs reconnus prioritaires leur offrent plus de chances d'accès au logement social, c'est cependant au prix de délais d'attente particulièrement longs.

3. Les délais d'attente à l'épreuve des systèmes locaux d'attribution, des représentations et des pratiques

Une grande diversité de configurations locales et de pratiques

Le cadre légal offre d'importantes marges de manœuvre aux acteurs, notamment pour qualifier la demande et pour traiter des moments clés de la procédure d'attribution. Ces marges de manœuvre

observées à tous les niveaux de la procédure leur permettent en particulier d'interpréter les principes généraux de l'attribution et de définir les conditions concrètes de leur mise en œuvre.

7. Données SYPLO, Ile-de-France, 2012.

Au plan stratégique, les choix d'organisation et de gouvernance du système d'attribution, inscrits dans un contexte local spécifique et construits au fil du temps, ont un rôle déterminant. Marché du logement, choix de gouvernance du système d'attribution, modalités de gestion des logements réservés, poids des différents réservataires et des bailleurs présents sur le territoire, enfin, logiques d'acteurs et partenariats : tous ces facteurs conduisent à une grande diversité de configurations locales, source potentielle d'inégalités selon le territoire dans lequel se situe la demande. L'absence d'encadrement de certaines étapes clés du processus d'attribution constitue une autre source

d'inégalité importante. Ainsi, avant même que soit engagé le processus de sélection des demandeurs, l'absence d'organisation de l'accès à l'information et de l'orientation des demandeurs vers les différentes voies d'accès au logement social (mairie, préfecture, 1% Logement, bailleurs) ne les met pas à égalité. Enfin, l'entière liberté laissée aux acteurs pour organiser le rapprochement entre les logements disponibles et les demandeurs constitue peut-être la plus grande source de risques d'inégalité de traitement des demandeurs, en présence d'une grande diversité de pratiques, plus ou moins formalisées et transparentes.

Mixité sociale, liens aux territoires et « reste à vivre », trois principes d'action largement mobilisés

Au-delà de la grande diversité des pratiques et des systèmes locaux d'attribution, la mixité sociale, les liens à la commune demandée et un revenu suffisant estimé notamment par le « reste à vivre » se dégagent comme trois principes faisant l'objet d'un large consensus et qui, en pratique, orientent l'ensemble des pratiques d'attribution, alors même qu'aucun de ces principes et notions n'est défini en droit.

La latitude laissée par le cadre légal a notamment favorisé l'interprétation des principes généraux d'attribution pour construire un ensemble de règles tacites autour de l'objectif central de mixité sociale. Cette mixité est alors définie comme la recherche d'un « équilibre de peuplement » du parc social, pour éviter le regroupement de ménages pauvres dans les quartiers en difficulté (ce qui revient parfois à euphémiser le critère ethnique et souvent à rallonger les délais d'attente). Or, cet objectif tend à prévaloir dans les faits sur la garantie et le respect du droit au logement : des demandeurs, qu'ils soient d'ailleurs reconnus prioritaires ou non, peuvent se voir refuser l'accès au logement dans les quartiers en difficulté dès lors qu'ils sont perçus comme présentant des risques, parfois appréciés selon des critères illégitimes liés notamment à leur origine ou à leur situation familiale, sans qu'un logement leur soit par ailleurs proposé en-dehors de ces quartiers.

Par ailleurs, les ressources du demandeur, critère déterminant pour qualifier la candidature, sont appréciées en fonction non seulement du taux d'effort (rapport entre la dépense de logement, aide au logement déduite, et les revenus) dans les conditions

définies par les textes, mais aussi du « reste à vivre », (revenu restant une fois les dépenses contraintes déduites). Cette notion aux contours variables en l'absence de définition légale, peut exclure des demandeurs parmi les plus modestes face à des exigences excessives non prévues par la loi.

De même, la prise en compte de liens à la commune, interdite expressément lors de l'enregistrement de la demande, est en pratique fréquente au stade de l'attribution en commission, et ce, que la procédure d'attribution soit gérée à l'échelle intercommunale ou non⁸. Généralement admis et reconnus légitimes pour l'attribution d'un logement à des demandeurs « à risques », notamment s'agissant des prioritaires au titre du DALO, ces liens à la commune ne sont en revanche pas opposés aux demandeurs relevant des classes moyennes, à l'inverse très recherchés.

Dans ce contexte, le délai d'attente est le plus souvent perçu par les acteurs comme un élément à prendre en compte parmi d'autres, plutôt que comme un critère de priorité. Parmi les sites étudiés, Rennes Métropole se distingue toutefois par le rôle particulier attribué au délai d'attente. Dans le dispositif de cotation mis en place dans ce site, l'attribution de points supplémentaires au-delà du délai normal vise à permettre aux demandeurs ne répondant pas aux critères générateurs de points, de pouvoir néanmoins accéder au logement social dans des délais raisonnables. La prise en compte du délai d'attente est ici conçue comme un moyen permettant de rétablir l'égalité des chances d'accéder au logement social pour les demandeurs moins avantagés par le système de cotation établi pour retenir

8. Comme le montre aussi l'article « 20% de logements sociaux, mais pour qui ? La loi SRU à l'épreuve de la « préférence communale » ». F. Desage, Savoir / agir, 2013.

en priorité les situations les plus précaires. Elle favorise par ailleurs la mixité sociale, destinée ici à prendre en compte la diversité des situations rencontrées par les demandeurs aux ressources modestes visés

par le droit au logement, en permettant d'accéder au logement social à des demandeurs qui, sans être les plus précaires, ont des ressources trop modestes pour se loger dans le parc privé.

L'attribution au quotidien : entre approche personnalisée et traitement pragmatique des demandes

L'observation des pratiques au quotidien apporte un éclairage particulièrement précieux pour mettre en lumière le déroulement concret du traitement de la demande mais aussi le rôle des agents chargés de l'attribution, qui va souvent bien au-delà de la simple exécution des missions dont ils ont la charge⁹. Ces missions, centrées autour de l'accueil et de l'information des demandeurs d'une part, et du rapprochement entre logements disponibles et demandeurs d'autre part, les placent en effet dans une position singulière. Appelés à développer une approche personnalisée au contact direct du public, ils doivent traiter les demandes avec pragmatisme en intégrant des contraintes et instructions multiples, plus ou moins explicites, de leur organisme ou institution et de leurs partenaires, notamment en matière « d'équilibres de peuplement ». Ces orientations, interprétées ou anticipées par les agents, à la lumière de leurs propres représentations et de leur connaissance de la géographie sociale du territoire, se traduisent *in fine* par des pratiques fondées sur des catégorisations construites autour des critères de revenus, de composition familiale et d'origine ethnique. C'est en effet principalement autour de ces critères que sont définis les ménages à ne pas concentrer dans des « quartiers déjà en difficulté », et ceux dont il faut au contraire favoriser l'arrivée pour « rehausser, rééquilibrer » le peuplement.

L'analyse montre qu'à l'inverse, dans la réalité des attributions, les agents chargés de l'instruction anticipent de nombreux refus pour les logements proposés dans les quartiers prioritaires de la politique

de la ville, pour préparer les dossiers examinés en commission d'attribution. La difficulté à trouver des demandeurs qui accepteront les logements dans ces quartiers donne ainsi lieu à des pratiques spécifiques, visant à positionner beaucoup plus de demandeurs sur ces logements, à orienter vers ces derniers les demandeurs les moins à même de les refuser, ou encore à ne pas élargir la requête à l'ensemble des demandeurs dont les caractéristiques correspondent *a priori* au logement libéré.

Finalement, l'analyse des représentations et des pratiques donne à voir un système dominé par une approche très administrée de la relation au demandeur où priment les objectifs des acteurs en charge de l'attribution, notamment autour des « équilibres de peuplement ». Cette approche se préoccupe peu, en revanche, des capacités d'appropriation des cadres de l'action publique, différentes selon les demandeurs, ni de leur aspiration à maîtriser leur parcours résidentiel, au moins en partie. Un tel système ne met pas les demandeurs à égalité pour élaborer une stratégie d'action leur permettant de maîtriser leur parcours résidentiel. Sont ainsi privilégiés ceux qui savent s'orienter, frapper à la bonne porte et solliciter les « bonnes personnes » au bon moment, et qui peuvent même se permettre de refuser une proposition de logement trop éloignée de leurs attentes. L'accès des demandeurs à l'information, une meilleure prise en compte de leurs attentes et la transparence du système ressortent comme des conditions essentielles pour progresser vers l'égalité.

9. Le rôle et les missions des personnes travaillant au sein des services d'attribution, est en effet plus rarement étudié que celui des représentants institutionnels, impliqués dans la définition et la mise en œuvre des orientations stratégiques des politiques d'attribution. L'approche conduite ici s'inscrit dans le sillage des travaux conduits sur le rôle des « street level bureaucrates » dans la conduite de l'action publique, illustrés notamment par Vincent Dubois, Philippe Warin, et, plus récemment, dans le secteur du logement social Valérie Sala Pala et Marine Bourgeois.

Perspectives et recommandations

Notre recherche fournit une première objectivation des processus de sélection à l'œuvre à partir de l'analyse des délais d'accès à un logement social, grâce aux données des fichiers de la demande récemment mis en place (SNE et SYPLO) qui en permettent une analyse territorialisée. Par son caractère multidimensionnel et très lié au contexte local, le délai d'attente est un indicateur fragile pour établir à lui seul les situations à traiter en priorité; il constitue en revanche un indicateur efficace pour évaluer l'égalité de traitement dans les politiques d'attribution. Les délais les plus longs observés parmi les demandeurs reconnus prioritaires, parmi lesquels les demandeurs étrangers non européens sont surreprésentés, illustrent de manière particulièrement démonstrative les effets sélectifs qui pénalisent ces derniers pour l'accès au logement social.

A partir de ces résultats, peuvent être recommandés :

- le développement du recours au délai d'attente comme un indicateur pertinent pour évaluer l'égalité de traitement des politiques d'attribution mises en œuvre;
 - la production de connaissances objectivées pour une meilleure compréhension des processus à l'œuvre. Les approches possibles sont multiples en la matière : développer les analyses selon une approche dynamique, notamment en intégrant les données sur l'historique de la demande pour l'inscrire dans une trajectoire propre à chaque demandeur, ou encore développer le recours aux méthodes de modélisation statistique pour mesurer la part propre aux différents facteurs permettant d'expliquer les délais d'accès à un logement social;
- l'amélioration de la connaissance des motifs de refus par les demandeurs des logements qui leur sont proposés. Dans un système d'attribution dominé par une approche très administrée de la relation au demandeur, ces refus sont souvent perçus comme illégitimes par les acteurs de l'attribution, d'autant plus qu'ils tendent à augmenter, même parmi les demandeurs reconnus prioritaires notamment au titre du DALO. De tels refus interpellent pourtant l'action publique : en comprendre les raisons permettrait de développer de nouvelles réponses;
 - organiser l'accès à l'information pour permettre aux demandeurs d'agir sur leur parcours résidentiel;
 - développer la formation des acteurs, notamment sur les stéréotypes et préjugés et les risques d'inégalité de traitement associés, encore peu connus et rarement pris en compte dans le logement social comme le montrent les résultats de la recherche.