



ÉCLAIRAGES
ÉCARTIVAGE 2

QUELLES DIFFICULTÉS D'ACCÈS DES MÉNAGES LES PLUS PAUVRES AU PARC SOCIAL ?

P. MADEC, M. PARODI, X. TIMBEAU, X. JOUTARD,
P. PORTEFAIX, E. AUBISSE

OCTOBRE 2023



ÉCLAIRAGES
E C L A I R A G E S

Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres
au parc social ?

OCTOBRE 2023

Le Défenseur des droits soutient des activités d'études et de recherche afin de nourrir la réflexion et le débat public dans ses domaines de compétence.

Cette publication constitue une synthèse de la recherche intitulée « Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ? » soutenue par le Défenseur des droits et menée par une équipe d'économistes de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) composée de Pierre Madec, Maxime Parodi, Xavier Timbeau, Xavier Joutard, Edgar Aubisse et avec la collaboration de Pauline Portefaix de la fondation Abbé Pierre.

Les opinions mentionnées dans cette publication n'engagent que ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du Défenseur des droits.



Avec le soutien de



RÉSUMÉ

LES MÉNAGES LES PLUS PAUVRES SONT DÉSAVANTAGÉS DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL

Cette étude s'inscrit dans une réflexion de long terme menée par le Défenseur des droits sur le processus d'attribution des logements sociaux et dans le prolongement de recherches ayant révélé les difficultés d'accès au parc social des ménages les plus pauvres. À partir de l'exploitation d'une version inédite des données du Système national d'enregistrement de la demande (SNE), et de techniques économétriques avancées basées sur le *machine learning* et le ré-échantillonnage, une reconstruction de l'offre disponible a été réalisée, afin de qualifier et de quantifier l'impact du niveau de ressources des ménages sur leur probabilité d'accéder au parc social.

L'analyse des taux d'attribution par tranches de niveau de vie confirme les difficultés d'accès des ménages les plus pauvres. Ainsi, au niveau national, les ménages déclarant moins de 500 euros par mois et par unité de consommation (UC) sont ceux connaissant le taux d'attribution le plus faible (inférieur à 12 %). Ceux déclarant entre 500 et 600 euros de niveau de vie enregistrent un taux d'attribution de l'ordre de 15 %. Les taux d'attribution des ménages des tranches de niveau de vie supérieures oscillent entre 17 % et 19 %.

Si les demandeuses et demandeurs les plus pauvres ont accès à un parc de logements plus réduit, notamment en zones tendues, cela ne suffit pas à expliquer leur plus faible probabilité d'attribution par rapport à l'ensemble des demandeurs.

Une fois contrôlées l'offre disponible mais aussi les caractéristiques des ménages (composition familiale, motif de la demande, priorisation du dossier, nombre d'enfants, nationalité, statut vis à vis de l'emploi, localisation de la demande...), les chances d'obtenir un logement social ont tendance

à croître avec le niveau de vie. Autrement dit, *toutes choses égales par ailleurs*, plus les demandeurs sont pauvres, moins ils ont de chance d'accéder au logement, et ce indépendamment de leurs autres caractéristiques. Les difficultés sont particulièrement importantes pour les ménages déclarant moins de 800 euros de niveau de vie par unité de consommation et le sont encore davantage pour les ménages déclarant moins de 500 euros de niveau de vie.

Les disparités territoriales sont cependant importantes et les résultats, appuyés par les entretiens menés auprès de certains acteurs du système d'attribution des logements, mettent en lumière d'importantes différences dans les politiques d'attribution locales.

Sans surprise, le niveau de tension locale et donc l'offre de logements disponibles déterminent en partie les choix opérés par les acteurs lors des attributions. La hiérarchisation de la demande apparaît par ailleurs comme un facteur déterminant et ce en défaveur des ménages les plus pauvres. En outre, ces ménages sont le plus souvent mis en « concurrence » avec des ménages moins pauvres, mais cumulant d'autres critères déterminants en matière de hiérarchisation (situation de logement, taille ou composition du ménage, ancienneté de la demande, situation au regard de l'emploi...). Une analyse par cas-type a été menée afin de quantifier l'écart entre probabilité théorique et probabilité effective d'attribution. Ces résultats mettent en évidence la place importante, dans le processus de sélection des candidats à un logement, de la priorisation de la demande ainsi que des logiques de peuplement (présence d'enfants, pratiques locales, rôle de la nationalité...).

INTRODUCTION

Cette étude s'inscrit dans une réflexion de long terme menée par le Défenseur des droits sur le processus d'attribution des logements sociaux et les difficultés de logement des bénéficiaires du droit au logement opposable (DALO). Le Défenseur des droits, dans la continuité de l'action de la HALDE, a recommandé de garantir l'égalité de traitement des demandeurs en améliorant la transparence et l'objectivité des critères des attributions¹ et a accordé en ce sens une attention constante aux évolutions tant législatives que règlementaires dans le champ du logement social².

En 2015, une étude soutenue par le Défenseur des droits en partenariat avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT, ex-CGET) et le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), s'appuyant pour la première fois sur les données du système national d'enregistrement (SNE)³, mettait déjà en lumière un traitement défavorable des demandeurs aux ressources les plus modestes, mais appelait aussi à approfondir ces résultats pour mesurer l'effet propre d'un faible niveau de revenus sur le désavantage observé à l'attribution.

La procédure d'attribution de logements sociaux actuelle est le fruit d'une profonde réforme en plusieurs étapes. Le décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable est venu procéder à une refonte complète des dispositions réglementaires du Code de la construction et de l'habitation (CCH) relatives aux contingents de réservation de logements, dont notamment le contingent préfectoral⁴ pour dégager des possibilités d'attributions au profit des personnes prioritaires notamment DALO. Le décret prévoit qu'une convention de réservation soit signée entre les organismes réservataires⁵ et les bailleurs pour fixer les modalités pratiques des réservations.

Il demande aux préfets d'intégrer les bénéficiaires du DALO dans les publics cibles des accords collectifs intercommunaux ou départementaux d'attribution, de réviser à la hausse leurs objectifs et de relancer les plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées, à l'occasion de l'intégration des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (PDAHI). Il prévoit également de relancer les plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)⁶, à l'occasion de l'intégration des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile. De plus, la loi du 25 mars 2009 instaure une obligation de logement des salariés et demandeurs d'emploi reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable par les commissions de médiation, à hauteur du quart des attributions effectuées sur le contingent des associés collecteurs⁷.

L'instauration de la transparence dans la gestion de la demande de logements sociaux est aussi venue contribuer à l'amélioration du système des attributions : le système d'enregistrement des demandes de logement locatif social par « numéro unique » départemental a fait l'objet d'une réforme importante, par l'article 117 de la loi du 25 mars 2009 modifiée par le décret du 29 avril 2010⁸. Le nouveau système est entré en application le 28 mars 2011, comme le prévoyait la loi. Un formulaire national de demande de logement social est alors entré en vigueur : dans chaque département, ou dans la région Île-de-France, un nouveau dispositif informatique d'enregistrement des demandes, le système national d'enregistrement (SNE), qui s'est substitué à l'application du « numéro unique » départemental, a été mis en place. Cette réforme avait pour but de simplifier les démarches du demandeur de logement

et d'améliorer la transparence du processus d'attribution. Elle permet aujourd'hui de mieux quantifier et de mieux qualifier la demande de logement social.

Au 1^{er} janvier 2022, la France comptait 5,3 millions de logements sociaux soit 700 000 logements sociaux de plus que 10 ans auparavant. Sur une longue période, on observe une paupérisation importante des locataires du parc social. Un tiers des locataires en place vivent sous le seuil de pauvreté, proportion deux fois plus importante que celle observée pour la population générale. En outre, la part des ménages du 1^{er} quartile de niveau de vie⁹ y a doublé en 40 ans. Cette paupérisation est alimentée à la fois par une plus grande précarité des ménages en place mais également des nouveaux locataires.

C'est pour mieux orienter les attributions de logement vers les ménages les plus pauvres que la loi « Égalité et citoyenneté » de 2017¹⁰ impose un même quota d'attribution aux ménages reconnus prioritaires au titre du DALO à l'ensemble des contingents des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux, mais aussi un quota d'attribution de logements sociaux de 25 % pour les ménages pauvres¹¹ et pour les ménages relogés dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Dans un objectif de rééquilibrage territorial et de mixité sociale, ces attributions doivent être faites hors des quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) et hors Quartiers de Veille Active (QVA).

Pour autant, de nombreuses études ont mis en évidence un accès difficile des ménages les plus pauvres au parc social. En 2012, Liliane Bonnal *et al.* ont démontré que les ménages modestes connaissaient des durées d'attente plus longues¹².

En 2017, la Cour des comptes notait qu'en moyenne, les demandeurs de logements sociaux avaient une chance sur 3,91 d'obtenir un logement alors que pour les ménages sous le seuil de pauvreté, ce ratio de chance était d'un sur 4,25, et pour les ménages en grande précarité de logement de un sur 5,92¹³. En 2018, la Fondation Abbé Pierre pointait qu'alors que les demandeurs déclarant moins de 500 €/mois de niveau de vie¹⁴ représentaient

15 % des demandeurs, ces derniers ne pesaient que 10 % des attributions de logement¹⁵. Ce décalage entre le profil des demandeurs et celui des attributaires était également mis en lumière par l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) en 2022¹⁶ qui notait qu'alors que les ressources des demandeurs se situaient majoritairement sous les plafonds PLAI, logements destinés aux locataires en grande précarité, les logements attribués se situaient eux en majorité à des niveaux de financements de type PLUS¹⁷. En 2020, une recherche menée par un groupe inter-associatif et appuyée par des chercheurs a tenté de mieux caractériser les mécanismes d'exclusion à l'œuvre dans le système d'attribution des logements du parc social, qui en bloquent l'accès aux ménages à faibles ressources¹⁸.

La présente étude s'inscrit dans le prolongement de ces travaux et a notamment pour ambition d'objectiver les difficultés rencontrées spécifiquement par les demandeurs aux ressources les plus modestes en prenant appui sur une méthodologie inédite qui permet la neutralisation des facteurs qui agissent conjointement à de faibles revenus pour expliquer la non-attribution. Il s'agit en particulier de rechercher l'effet propre d'un faible niveau de vie (inférieur ou égal à 500 €/mois), *toutes choses égales par ailleurs*, sur la probabilité d'attribution d'un logement social aux demandeurs concernés. Les difficultés pourraient révéler des discriminations systémiques à raison de la particulière vulnérabilité économique des demandeurs concernés.

MÉTHODOLOGIE

L'objectif est à la fois de mettre à jour les résultats quantitatifs mais surtout de les étayer à travers notamment l'exploitation d'informations complémentaires sur les demandeurs. Pour ce faire, une version non exploitée jusqu'à maintenant des données du SNE a été mobilisée (voir Focus 1) ainsi que des entretiens auprès d'acteurs du logement social (voir annexes méthodologiques).

Afin de mettre en évidence les difficultés d'accès spécifiques aux ménages les plus pauvres au parc social, l'étude procède en quatre temps :

- 1· **Une analyse purement descriptive des différences de niveaux de vie entre ménages demandeurs et ménages attributaires** : si cette première approche permet une vision d'ensemble et sans *a priori* quant à l'accès des ménages les plus pauvres au parc social, elle ne permet pas de contrôler l'effet d'autres variables et, en particulier, les caractéristiques propres aux ménages (telles que le motif de la demande, la composition familiale...) et les caractéristiques locales de la demande.
- 2· **La construction d'un indicateur de tension pour chaque demandeur** en comparant le nombre de logements auquel il peut prétendre – fonction de la taille de logement demandé, de sa catégorie de revenus et de la commune visée – au nombre de candidats demandant les mêmes logements – qui peuvent avoir des caractéristiques différentes. Ceci permet de définir une **probabilité théorique d'attribution**, c'est-à-dire ignorant les caractéristiques des demandeurs hormis la taille de l'appartement, les dispositifs de plafonnement des loyers et la commune.
- 3· **Une modélisation de la probabilité d'accès au parc social, par tranche de niveau de vie** : cette méthode permet un **raisonnement toutes choses égales par ailleurs**. Il est en effet possible que des taux d'attribution plus faibles pour les demandeurs les plus pauvres puissent être en réalité révélateurs de caractéristiques différentes des demandeurs. Si par exemple, les familles monoparentales sont surreprésentées au sein des ménages modestes et que ces dernières éprouvent des difficultés particulières à accéder au parc du fait par exemple de besoins en logements différents, cette étape permettra d'isoler l'effet « famille monoparentale » du possible effet « faiblesse des ressources ». Par contre, cette première phase économétrique ne renseigne que de façon imparfaite les interactions possibles entre variables. Pour reprendre l'illustration précédente, si ce n'est pas le fait d'être « pauvre » ou « une famille monoparentale » qui réduit la probabilité d'accès au parc mais le fait de cumuler ces deux caractéristiques, le modèle linéaire mobilisé (*logit linéaire*) ne le met pas en évidence.
- 4· **La mise en œuvre d'une modélisation non linéaire de la probabilité d'attribution en utilisant un algorithme de machine learning afin de mettre en évidence de possibles interactions**. Cette méthode permet à la fois de révéler des effets marginaux « ignorés » par l'approche linéaire mais également d'intégrer plus de variables explicatives à notre modèle.

FOCUS 1

LES DONNÉES DU SNE : APPORTS ET LIMITES

Le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) centralise l'ensemble de la demande de logement social et ses caractéristiques ainsi que l'ensemble des attributions réalisées au cours de l'année précédente et des caractéristiques des ménages concernés. Dans le cadre de cette étude, nous avons eu accès à la base de données « exhaustive » du SNE. La base consultée regroupe l'ensemble des caractéristiques des demandeurs en mars 2022, telles qu'accessibles par les organismes décisionnaires de l'attribution de logements.

Les analyses se sont limitées à une période d'un an, de mars 2021 à mars 2022, date de l'extraction de la base de données, afin de limiter la taille de la population d'analyse et de conserver une cohérence des données entrées dans le SNE. En effet, le SNE est mis à jour au fur et à mesure des nouveaux dossiers ou de leur modification, sans qu'une archive ne soit conservée. Pour la période retenue, la base de données compte 3,4 millions de demandes de logement social. Parmi ces demandes, 2 288 679 sont toujours actives en mars 2022. Au cours de l'année observée, 47 840 demandeurs ont abandonné leur demande, 717 374 ne l'ont pas renouvelée et 391 484 attributions de logement ont été réalisées. Par la suite, nous avons comparé ces demandeurs appelés « attributaires », aux 3 millions de demandeurs étant « passés » par le SNE entre mars 2021 et mars 2022 mais auxquels aucun logement n'a été proposé sur la période¹⁹.

L'ensemble des entretiens menés (voir annexes méthodologiques) a fait ressortir un consensus global quant aux limites du SNE :

1· D'une part, les acteurs du logement interrogés ont insisté sur le caractère déclaratif des données du SNE. Dès lors, les erreurs ou les omissions des demandeurs (en particulier sur les montants des revenus)

peuvent être nombreuses et avoir des répercussions sur le traitement de leur dossier.

- 2· La complexité de l'inscription et de la mise à jour des informations a également été pointée, expliquant potentiellement la part importante de demandes non renouvelées observée dans le SNE, complexité qui est à même d'impacter plus spécifiquement les ménages les plus fragiles.
- 3· En outre, des doublons, difficilement identifiables, peuvent persister malgré la mise en place du numéro unique de la demande en 2011. Ainsi, par exemple, des demandeurs peuvent renouveler leur demande avec un nouveau numéro alors que leurs caractéristiques n'ont pas évolué. De même, plusieurs membres d'un même foyer peuvent déposer une demande. Si cette pratique est en théorie rare, elle est parfois observée notamment dans le cas d'une mise en couple par exemple. Il est de même possible que des demandeurs déposent plusieurs demandes lorsque, par exemple, ils souhaitent accéder au logement dans différentes villes. De surcroît, les responsables interrogés ont pointé du doigt le fait qu'il pouvait exister une forte hétérogénéité dans les profils des demandeurs inscrits au SNE, notamment avant la mise en place de la loi ALUR en 2014. À titre d'exemple, la métropole de Rennes citait les ménages à droits incomplets, sans titre de séjour, un temps inscrits au SNE afin qu'ils puissent « capitaliser » leur durée d'attente. Cette pratique n'étant pas partagée par l'ensemble des collectivités, la comparaison entre territoires peut être perturbée.

4. Une autre limite du SNE a été mise en exergue par Paris habitat : l'existence, au sein des attributions, de ménages ayant obtenu un logement sans entrer tout à fait dans le champ du logement social et notamment des logements dits « intermédiaires » accordés par Action Logement. Ces logements, et les ménages qui y prétendent, ne peuvent être identifiés clairement dans les données mobilisées et constituent donc de potentiels doublons.
5. Outre les limites précitées, des durées d'attente extrêmement courtes sont observées pour certains demandeurs. Plusieurs hypothèses sont proposées par les métropoles lyonnaises et parisiennes : il semblerait que certains demandeurs DALO soient désignés à l'attribution une fois leur demande expirée (i.e. non renouvelée). Leur demande est alors « réactivée » pour l'attribution.

Ce phénomène est à même d'expliquer les durées très courtes observées notamment pour certains ménages aux niveaux de vie très faibles. C'est également le cas des Accords collectifs départementaux, filière de priorisation des publics « prioritaires » qui visent à « accélérer » l'accès des ménages les plus fragiles. Pour les ménages moins précaires, les attributions réalisées au titre d'Action Logement sont à même d'être réalisées relativement rapidement. L'existence de ces mécanismes, et des limites décrites précédemment, rend complexe l'interprétation des durées d'attente observées dans le SNE. C'est en partie pourquoi une analyse relative aux délais d'attente a été réalisée en parallèle de cette étude.

RÉSULTATS

LES MÉNAGES LES PLUS PAUVRES SOUS REPRÉSENTÉS DANS LES ATTRIBUTIONS

Il ressort des premiers résultats descriptifs que les ménages demandeurs déclarant moins de 600 euros de niveau de vie sont sous-représentés chez les attributaires par rapport à la place qu'ils occupent au sein de la demande. Alors qu'ils représentent 16,6 % des demandes sur la période, ils ne pèsent que 12,6 % des attributions réalisées. *A contrario*, les ménages ayant un niveau de vie entre 600 et 750 euros et entre 1 000 et 1 500 euros mensuels semblent surreprésentés au sein des attributaires (30,7 % des demandeurs mais 34,5 % des attributaires). Ce diagnostic, posé à l'échelle nationale, s'observe également, de façon plus ou moins marqué, à l'échelle intercommunale.

L'analyse des taux d'attribution par tranches de niveau de vie confirme les difficultés d'accès des ménages les plus pauvres. Au niveau national, les ménages déclarant moins de 500 euros par mois et par unité de consommation (UC) sont ceux connaissant le taux d'attribution²⁰ le plus faible (inférieur à 12 %). Ceux déclarant entre 500 et 600 euros de niveau de vie enregistrent un taux d'attribution de l'ordre de 15 %. Les ménages des tranches de niveau de vie supérieures voient eux leurs taux d'attribution osciller entre 17 % et 19 %. Bien qu'il existe une hétérogénéité territoriale, ces difficultés particulières des ménages pauvres à accéder au parc social émergent dans l'ensemble des territoires analysés, qu'ils connaissent des taux d'attribution globalement faibles (Paris, Lyon, Métropole du Grand Paris, Métropole de Nice) ou plus élevés (Métropole de Rouen, de Lille ou encore de Strasbourg) (Figure 1).

En moyenne, le taux d'attribution dans la métropole du Grand Paris (hors Paris et Plaine Commune) est de 8 %. Celui des demandeurs ayant un niveau de vie de moins de 600 euros

est inférieur à 5 %. Dans la métropole de Rouen, qui enregistre un taux d'attribution moyen bien plus élevé (20 %), les ménages ayant un niveau de vie inférieur à 600 euros accusent eux un taux d'attribution plus faible (17 %).

Ces premiers résultats territorialisés battent en brèche l'idée que les demandeurs les plus pauvres seraient concentrés dans les zones les plus en tension ce qui, de fait, réduirait leur chance d'accéder au parc social. Néanmoins, il reste possible que les demandeurs les plus pauvres présentent des caractéristiques différentes des autres demandeurs, en termes de composition familiale, de motif de la demande ou encore du statut résidentiel (davantage de locataires du parc social par exemple). Pour contrôler ces effets, il convient d'adopter une approche « *toutes choses égales par ailleurs* ».

DES RÉSULTATS CONFIRMÉS « TOUTES CHOSES ÉGALES PAR AILLEURS »

L'une des limites de l'analyse descriptive réside dans le fait que les effets possibles de la composition communale du parc de logements ne sont pas isolés. Autrement dit, les résultats ne disent rien sur le nombre de logements disponibles à l'échelle communale ni sur de possibles tensions spécifiques liées à la structure du parc de logements disponibles. Par exemple, il est possible que dans certaines communes, le parc de logement « très » sociaux disponibles soit insuffisant pour accueillir les demandeurs les plus pauvres. Soit du fait d'un taux de rotation trop faible sur ce type de logement, soit du fait d'une production insuffisante. Dès lors, les difficultés d'accès que nous mesurons seraient liées à une « incapacité » locale à loger les ménages les plus pauvres.

FIGURE 1

Taux d'attribution par tranche de niveau de vie et par établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).



Source: SNE, calculs des auteurs

Note de lecture : Dans l'EPCI Plaine commune, le taux d'attribution des ménages ayant un niveau de vie entre 1 800 € et 2 000 € est de 8 %. Dans l'EPCI de Lille Métropole celui-ci atteint 13 %.

Afin de mieux appréhender les possibles spécificités locales liées à l'offre et à la demande de logement social, un « indicateur de tension » pour chaque logement et chaque demande de logement de la période retenue a été construit (Voir annexes méthodologiques, section 4.2).

Pour l'estimer, dans un premier temps pour chaque bien disponible les demandeurs éligibles ont été identifiés. Dans notre cas, cela suppose d'apparier, c'est-à-dire de faire correspondre, les demandes et les offres de logements sociaux en fonction des critères d'éligibilité généralement appliqués par les organismes. Il est alors possible d'estimer une probabilité « brute » ou « théorique » de se voir attribuer un logement social, en mettant toutes les demandes au même niveau, en posant un « voile d'ignorance » sur les caractéristiques des demandeurs. La figure 2 présente la tension estimée par commune.

Une fois calculé pour chaque demande, l'indicateur est introduit dans un modèle linéaire (Voir annexes méthodologiques, section 4.1) en classant les individus par quantile, des 5 % d'individus ayant le moins de chance théorique d'obtenir un logement aux 5 % d'individus ayant, en théorie, le plus de chance. Même en « contrôlant » le flux de logements disponibles à la location et accessibles aux ménages concernés, la composition familiale, le motif de la demande et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)²¹ qui accueille cette demande, les demandeurs aux niveaux de vie les plus bas continuent d'avoir des probabilités d'attribution significativement plus faibles. Pire, la probabilité d'attribution estimée par le modèle est globalement croissante avec le niveau de vie.

Pour le dire autrement, à composition familiale, motif, localisation et niveau de tension équivalents, les demandeurs déclarant un niveau de vie inférieur à 600 euros ont 8 % de chances de se voir attribuer un logement social. Ceux déclarant entre 600 et 900 euros ont 9 % de chances. Au-delà, la probabilité d'attribution a tendance à croître d'environ 1 point de pourcentage par tranche de 100 euros de niveau de vie (Figure 3).

Ces résultats s'observent dans la plupart des EPCI. Néanmoins, à niveau de tension donné, l'effet du niveau de vie diffère sensiblement entre les territoires.

À titre d'exemple, dans la métropole de Bordeaux, il semble exister deux paliers. Les demandeurs au niveau de vie inférieur à 1 000 euros ont aux alentours de 8 % de chance de se voir attribuer un logement soit 2 points de moins que ceux déclarant plus de 1 000 euros de niveau de vie. Dans les métropoles d'Aix-Marseille, de Lyon ou encore de Rennes, la probabilité d'attribution croît progressivement avec le niveau de vie.

À cette étape, ces résultats permettent de conclure à l'existence de difficultés particulières des ménages les plus pauvres à accéder au parc social. Difficulté que le manque d'offre abordable, s'il est bien réel, ne suffit pas à expliquer. Pour un logement disponible à l'attribution, les ménages les plus pauvres ne sont non seulement pas « privilégiés » mais semblent même pénalisés.

FIGURE 2

Tension sur les logements sociaux par commune

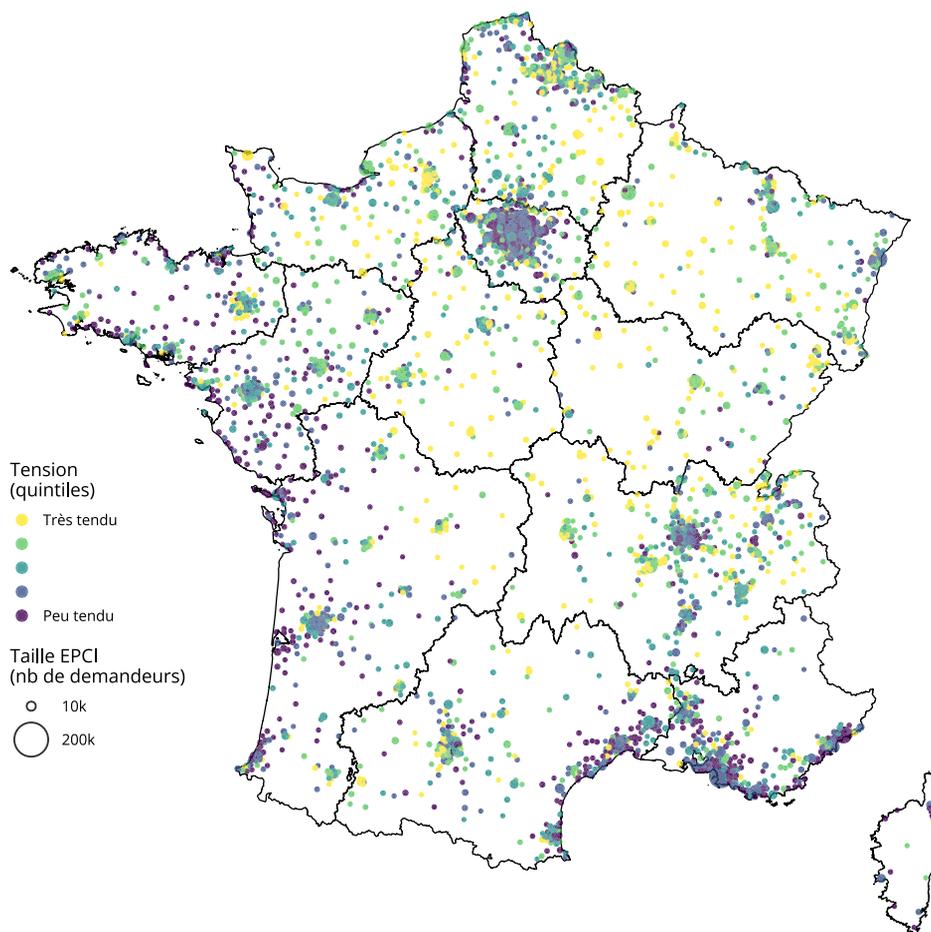
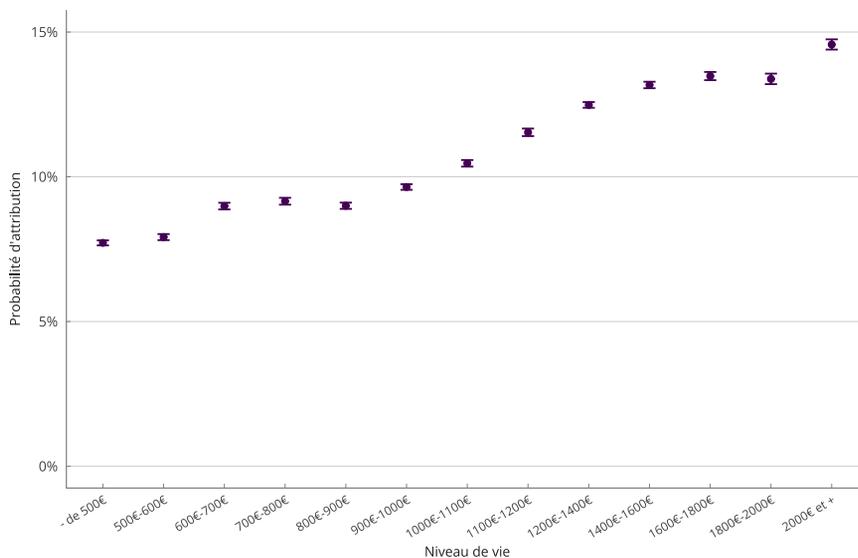


FIGURE 3

Probabilité d'attribution moyenne estimée par tranche de niveau de vie



Note de lecture : toutes choses égales par ailleurs (tension, composition du foyer, motif, EPCI, mode de logement actuel), les ménages déclarant moins de 500 euros de niveau de vie ont 8 % de chances de se voir attribuer un logement contre 15 % pour les ménages déclarant plus de 2 000 euros.

FOCUS 2

LA DURÉE D'ATTENTE : RÉSULTATS ET LIMITES DES ANALYSES

Une analyse des délais d'attribution a été réalisée, à partir de toutes les demandes de logement ayant été introduites à partir de janvier 2020. Trois cas de figure se présentent : les demandes aboutissent à l'issue d'une certaine durée, les demandes sont toujours en cours, ou les demandes n'ont pas été satisfaites et ont été interrompues (abandon, non renouvellement).

Ces deux derniers cas de figure sont considérés et traités comme des données « censurées », c'est-à-dire des demandes pour lesquelles une attribution de logement, événement hypothétique, ne pourrait survenir qu'au-delà de la dernière ancienneté recensée, sans que l'on sache le moment exact, ni même si cela peut arriver un jour.

L'analyse des durées repose sur une analyse « *toutes choses égales par ailleurs* ». Elle présente l'avantage d'évaluer la dépendance des taux d'attribution vis-à-vis des mois écoulés d'attente depuis le début de la demande. Pour mettre en évidence des mécanismes spécifiques dans le traitement des demandes selon les niveaux de revenu, ces modèles ont été estimés sur chaque tranche de niveau de vie.

Les taux d'attribution progressent les tout premiers mois puis décroissent au-delà de 4 mois continûment avant un sursaut autour d'un an d'ancienneté de la demande et ce pour l'ensemble des tranches de niveau de vie (Figure 4). Il y a donc un mécanisme d'attribution profitant prioritairement aux nouvelles demandes : tout se passe comme si les nouvelles demandes qui arrivent au fil de l'eau évinçaient les demandes plus anciennes. Autrement dit, en moyenne, il n'y a pas de prime donnée à la file d'attente, tout au moins au cours de la première année.

Une autre interprétation de cet effet croissant au cours des tout premiers mois pourrait provenir d'un effet de tri et de sélection issu d'un mécanisme attribuant un logement aux « meilleurs » dossiers, identifiés dès le départ comme étant les plus prioritaires – il

est d'ailleurs possible qu'il s'agisse en fait d'anciennes demandes « réactivées » et réintroduites comme une « nouvelle demande ». Finalement, le sursaut des taux observés après un an d'ancienneté pourrait lui provenir des mécanismes de cotation évoqués en encadré (Focus 3) où l'ancienneté de la demande peut au-delà d'une certaine période devenir un critère important. C'est néanmoins difficile de le confirmer.

Si les taux d'attribution pour les plus pauvres (moins de 500 euros) sont au départ au-dessus des autres au cours des tout premiers mois, l'évolution de leurs taux les relègue très vite et radicalement dans les derniers rangs après 4 mois d'ancienneté. En revanche, la tranche juste au-dessus (celle des 500 à 700 euros) montre des taux d'attribution qui dominent les taux des autres niveaux de vie.

L'estimation des durées moyennes pour différents profils individuels selon différents niveaux de vie et dans différentes situations de tension montre des niveaux élevés de temps d'attente avant que la demande puisse être satisfaite. Nous isolons ici 3 profils :

- profil 1 (P.1) : Famille monoparentale avec 3 enfants, locataire d'un logement accompagné, la personne demandeuse étant une femme, inactive. Sa demande est motivée par une absence de logement, et sollicite un T5 ou plus.
- profil 2 (P.2) : Couple avec 2 enfants, habitant en HLM, la personne demandeuse étant un homme, exerçant un emploi indépendant ou étant en CDD. Le motif de la demande est qu'il occupe un logement trop petit, et sollicite un T4.
- profil 3 (P.3) : Couple sans enfant, habitant en logement privé, la personne demandeuse étant un homme, exerçant un emploi en CDI. Le motif de la demande est pour raisons professionnelles, et sollicite un T3.

Pour le profil 1, la durée moyenne la plus faible est de 10 mois, lorsqu'elle est estimée dans la zone où la tension est la plus faible. Pour les deux autres profils en conservant la même configuration d'offre la plus favorable, on trouve même des prédictions de temps d'attente qui atteignent 18 mois, soit 1 an et demi, au mieux selon des niveaux de vie échelonnés entre 1 000 et 2 000 euros.

	SANS TENSION			TENSION MOYENNE			TENSION FORTE		
	P.1	P.2	P.3	P.1	P.2	P.3	P.1	P.2	P.3
Moins de 500€	19	34	28	27	41	36	44	52	49
Entre 500€ et 700€	10	22	22	21	36	36	37	48	48
Entre 700€ et 1 000€	13	20	26	26	35	40	39	46	49
Entre 1 000€ et 1 150€	17	18	20	33	34	36	50	50	51
Entre 1 150€ et 1 500€	17	19	18	33	35	34	48	49	49
Entre 1 500€ et 2 000€	16	18	17	30	32	32	42	44	44
Entre 2 000€ et 2 400€	21	22	18	37	38	33	46	46	43
Plus de 2 400€	23	21	23	37	35	37	49	48	49

Tableau : Durée d'attente moyenne (en mois) selon le profil, le niveau du vie et le niveau de tension local

Il convient d'insister sur le fait qu'il s'agit bien de temps d'attente « prédits », *i.e.* calculés en moyenne pour les demandeurs. Le niveau élevé de ces durées est dû à la fois aux taux d'attribution par mois (très faibles et décroissants) et au fait que — dans les données du moins — au-delà de 14 mois, si les demandes n'ont jusque-là pas abouti, on observe à la fois un très grand nombre de demandes se terminant pour motif d'abandon — entre le 14^{ème} et le 16^{ème} mois (ces données sont alors « traitées » dans la modélisation comme des données « censurées ») — et une baisse très nette d'attributions pour les demandes les plus anciennes.

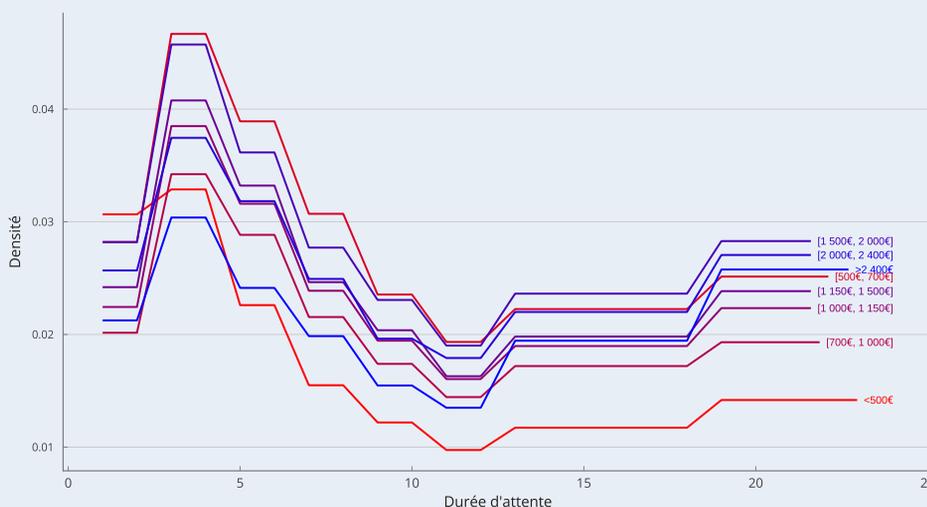
Les principaux résultats de l'étude sont ici retrouvés avec notamment **l'importance des configurations familiales ou encore du nombre d'enfants à charge dans l'observation des délais d'attente.**

Les effets de ces facteurs néanmoins ne jouent pas forcément de la même façon selon les niveaux de revenu – rappelons que ces modèles et les prédictions qui en sont issues ont fait l'objet d'une estimation séparée pour chaque tranche de niveau de vie.

Les résultats confirment également le rôle des conditions de marché dans les chances de réussite de la demande de logement : la dégradation de ces dernières – avec des offres de logements disponibles insuffisantes créant une tension d'autant plus importante sur le marché du logement social – accroît fortement les durées moyennes d'attente, autour de 3 ans sur un marché moyennement tendu, et 4 ans ou plus dans les situations les plus tendues. Cela nivelle de fait les différences de prédictions des délais selon les niveaux de vie (et même selon les profils individuels).

FIGURE 4

Probabilité d'attribution moyenne estimée par tranche de niveau de vie



Note de lecture : quel que soit le niveau de vie des ménages, la probabilité d'attribution croît au cours des 4 premiers mois de la demande puis décroît entre le 4^{ème} et le 12^{ème} mois.

Source : SNE, calculs des auteurs

Ces résultats sont en réalité peu étonnants. D'une part, parce qu'ils ont déjà été en partie mis en évidence par des études antérieures, peut-être moins documentées mais dont les résultats peuvent être jugés comme robustes. D'autres part, parce que dans le système d'attribution, le critère du niveau de vie des demandeurs n'est au final que peu pris en compte. Pire, lorsqu'il l'est, c'est le plus souvent dans le but d'exclure les plus modestes du fait de leur insolvabilité présumée ou de l'appréciation du risque d'insolvabilité. En outre, les ménages les plus pauvres sont le plus souvent mis en « concurrence » avec des ménages moins pauvres, mais cumulant d'autres critères de précarité.

Ce constat peut être en partie mis en lien avec les dispositions de l'article L. 441-2-2 du CCH concernant les refus opposés aux personnes susceptibles d'accentuer la fragilité de la résidence à enjeu prioritaire de mixité sociale. En effet, certains territoires interrogés (voir annexes méthodologiques, Section 4.5) ont repéré des résidences à enjeux de mixité car très précaires d'après eux, mais tous les territoires n'ont pas fait ce travail d'identification des résidences (par manque de temps ou de volonté), et les Commission d'attribution de logement et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) des différents organismes de logement social ont des stratégies de diversification du peuplement en dehors de l'article L. 441-2-2 du CCH. Plus largement, les acteurs de terrain rencontrés évoquent des « tentatives de diversifier le peuplement d'un territoire fragile », ces choix politiques étant à mettre en regard avec la situation locale. Par exemple, sur le territoire de Plaine Commune (93), le revenu médian des ménages habitant le territoire atteint la moitié du revenu médian des ménages habitant la ville de Paris. De ce fait, les importantes restructurations du parc existant, notamment en lien avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la lutte contre l'habitat indigne, ainsi que la rotation interne au parc social, ont pour principaux bénéficiaires les ménages les plus fragiles, déjà présents dans le parc social. Dès lors, la politique de « diversification » du peuplement ne peut s'opérer que sur les

nouveaux entrants et les attributions hors parc social. Dans un contexte de production contrainte et de sorties du parc social peu nombreuses, cela se traduit par des taux d'accès au parc social plus faible pour les ménages les plus pauvres.

Pour la ville de Paris et les métropoles de Rennes et de Lyon, la volonté de conserver un parc social à destination des « classes moyennes » ou des « travailleurs essentiels » a été réaffirmée. Si cette volonté politique de promouvoir un modèle de logement social « à la française » dont l'un des objectifs est la mixité sociale et la lutte contre la ségrégation urbaine peut être considérée comme louable, dans un contexte où l'offre de logements sociaux est contrainte, elle se traduit là encore par un accès au logement plus restreint des ménages les plus pauvres (voir Focus 3).

Dès lors, la question de « l'interaction » entre les variables semble cruciale. Si « en moyenne », *toutes choses égales par ailleurs*, les ménages les plus pauvres connaissent des difficultés d'accès, nos résultats ne disent que peu de choses sur les interactions entre les variables. Il est ainsi possible que ces résultats soient le fait d'interactions très négatives entre le niveau de vie des ménages et d'autres variables impactant leur probabilité d'accès (motif de la demande, priorisation de celle-ci, composition familiale...). Pour mettre en lumière ces possibles interactions, il convient de modéliser la probabilité d'attribution de façon plus « complexe ».

FOCUS 3

LA COTATION DE LA DEMANDE : UNE SOLUTION ?

Afin d'objectiver les critères de sélection de demandeurs pour leur présentation (ou non) en Commission d'attribution de logement et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL), certaines collectivités ont recours à la cotation, dispositif prévu par la loi et actuellement en cours de généralisation sur l'ensemble du territoire. Parmi les territoires interrogés, la métropole de Rennes et la Ville de Paris pratiquaient déjà une cotation de la demande sur la période étudiée. Plaine Commune l'a, quant à elle, mise en place en avril 2023.

Selon les interlocuteurs, à Rennes, la cotation se fait en fonction de critères économiques (prise en considération des revenus des ménages en faveur des plus pauvres) et sociaux (situation de logement, l'absence de logement étant considérée comme un critère de priorisation). Depuis la création de la cotation, les critères économiques ont été modifiés afin de redonner un peu de poids aux revenus salariaux et donc de privilégier les travailleurs. Le rôle de l'ancienneté de la demande est également prépondérant. Au-delà d'une durée jugée « anormalement longue » (30 mois pour Rennes), les ménages n'ayant pas reçu de proposition voient leur nombre de points significativement augmenter. De fait, si la « hiérarchisation de la demande » à l'œuvre dans la métropole de Rennes permet dans un premier temps de prioriser les ménages les plus fragiles, elle privilégie aussi, à terme, des ménages, plus aisés, présents depuis longtemps dans la file d'attente.

Concernant Paris Habitat, le « poids » de la durée d'attente dans la cotation apparaît marginal. D'une part, elle « rapporte » très peu de points mais surtout n'en procure qu'à partir du moment où la demande est présente dans le SNE depuis plus de 5 ans (soit deux fois la durée « anormalement longue » de la Métropole de Rennes par exemple). L'une des raisons énoncées par le bailleur interrogé est l'existence de situation « d'optimisation » de la part de certains demandeurs, citant comme exemple « un nombre conséquent de demandeurs

qui font leur demande à 18 ans en espérant en obtenir un logement social à 28 ans ». Si la cotation parisienne regroupe un nombre important de critères, ceux spécifiquement liés aux revenus sont peu nombreux et leur poids reste également faible rapporté au nombre global de points « disponibles ». À titre purement illustratif, sur les plus de 200 points « potentiels » attribués par la cotation parisienne, moins de 20 points peuvent l'être au titre d'un critère purement économique (taux d'effort élevé et reste à vivre faible). La cotation parisienne illustre clairement les mécanismes de « concurrence » entre les différentes demandes. *Toutes choses égales par ailleurs*, un ménage ayant un reste à vivre inférieur à 7 euros par jour et par personne totalisera un nombre de points identique à un ménage ayant un reste à vivre compris entre 10 et 15 euros mais habitant aujourd'hui à Paris, y travaillant et attendant un logement social depuis plus de 12 à 15 ans, ce qui démontre l'avantage donné au critère du lien à la commune ou encore à l'ancienneté de la demande par rapport aux critères économiques dans la hiérarchisation parisienne.

Cette situation n'est évidemment pas propre à la capitale et ne vise pas à remettre en cause le principe d'une hiérarchisation de la demande, *a fortiori* dans un contexte tendu où une filière « spécifique », celle des accords collectifs entre acteurs locaux de l'habitat, existe pour les plus fragiles. Elle illustre néanmoins le faible poids des critères purement économiques dans le processus d'attribution de la filière « générale ». Cette assertion étant bien évidemment à relativiser puisque les autres critères de cotations peuvent être très liés au niveau de vie des ménages (sur-occupation, situation de logement...). En outre, selon les acteurs rencontrés, la généralisation de la cotation soulève un certain nombre d'interrogations : comment harmoniser les pratiques entre les acteurs pour apprécier la solvabilité des ménages (calcul du reste à vivre et niveau du taux d'effort) ? Comment rendre plus transparent le processus d'attribution en Commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) qui ne respecte pas forcément l'ordre des candidats proposé par les réservataires ?

LE MACHINE LEARNING ET LES INTERACTIONS ENTRE FACTEURS

Les résultats du modèle non linéaire par apprentissage (Voir annexes méthodologiques, Section 4.3) complètent ceux issus du modèle linéaire. Déclarer un niveau de vie inférieur à 800 euros par unité de consommation réduit significativement la probabilité de se voir attribuer un logement tout comme appartenir à un centile de tension élevé. En moyenne, demander un logement dans sa commune de résidence actuelle accroît la probabilité d'attribution (voir *infra*) alors que le fait de résider déjà dans le parc social réduit la probabilité d'attribution. Par contre le fait d'être déclaré « prioritaire » augmente de 10 points cette probabilité.

La modélisation proposée permet également de mettre en évidence les effets des interactions entre certaines variables du modèle et le niveau de vie des ménages (voir Figure 5). Concernant le niveau de tension, son impact apparaît relativement homogène selon les différents niveaux de vie. Les effets du mode de logement actuel sont cependant significativement différents selon le niveau de vie considéré. Dans le bas de la distribution des niveaux de vie, les locataires semblent plutôt privilégiés par rapport aux autres statuts d'occupation. *A contrario*, les demandeurs logés chez des tiers sont pénalisés en deçà de 1 000 euros de niveau de vie, *toutes choses égales par ailleurs*. La priorisation de la demande joue positivement pour les ménages déclarant moins de 800 euros de niveau de vie tout comme le fait de demander un logement dans sa commune de résidence. En outre les ménages les plus jeunes apparaissent pénalisés lorsqu'ils déclarent des revenus faibles tout comme les demandeurs de nationalités extérieures à l'Union Européenne.

S'il est possible de représenter aisément l'interaction entre 2 variables du modèle, il est plus complexe de rendre compte de l'ensemble des interactions de celui-ci. Pour ce faire, des cas-types ont été construits combinant l'ensemble des variables du modèle. Pour chacun de ces cas-types, il est possible d'estimer le niveau de tension qu'il subit à l'échelle des EPCI (probabilité théorique

d'attribution) ainsi que sa probabilité de se voir attribuer un logement (probabilité effective d'attribution).

Il est possible de comparer ces deux probabilités entre elles sous la forme de rapport de chances (*odd ratio*). Pour un cas-type donné et dans un EPCI donné, un rapport de chances supérieur à 1 signifie que le cas-type en question a significativement plus de chance de se voir attribuer un logement social que ce que pourrait laisser penser le niveau de tension local. Autrement dit, il est plutôt favorisé dans la procédure de désignation. Par contre, un rapport de chance inférieur à 1 signifie que sa probabilité d'accès effective au parc social est inférieure à sa probabilité théorique. Il est donc discriminé dans son accès.

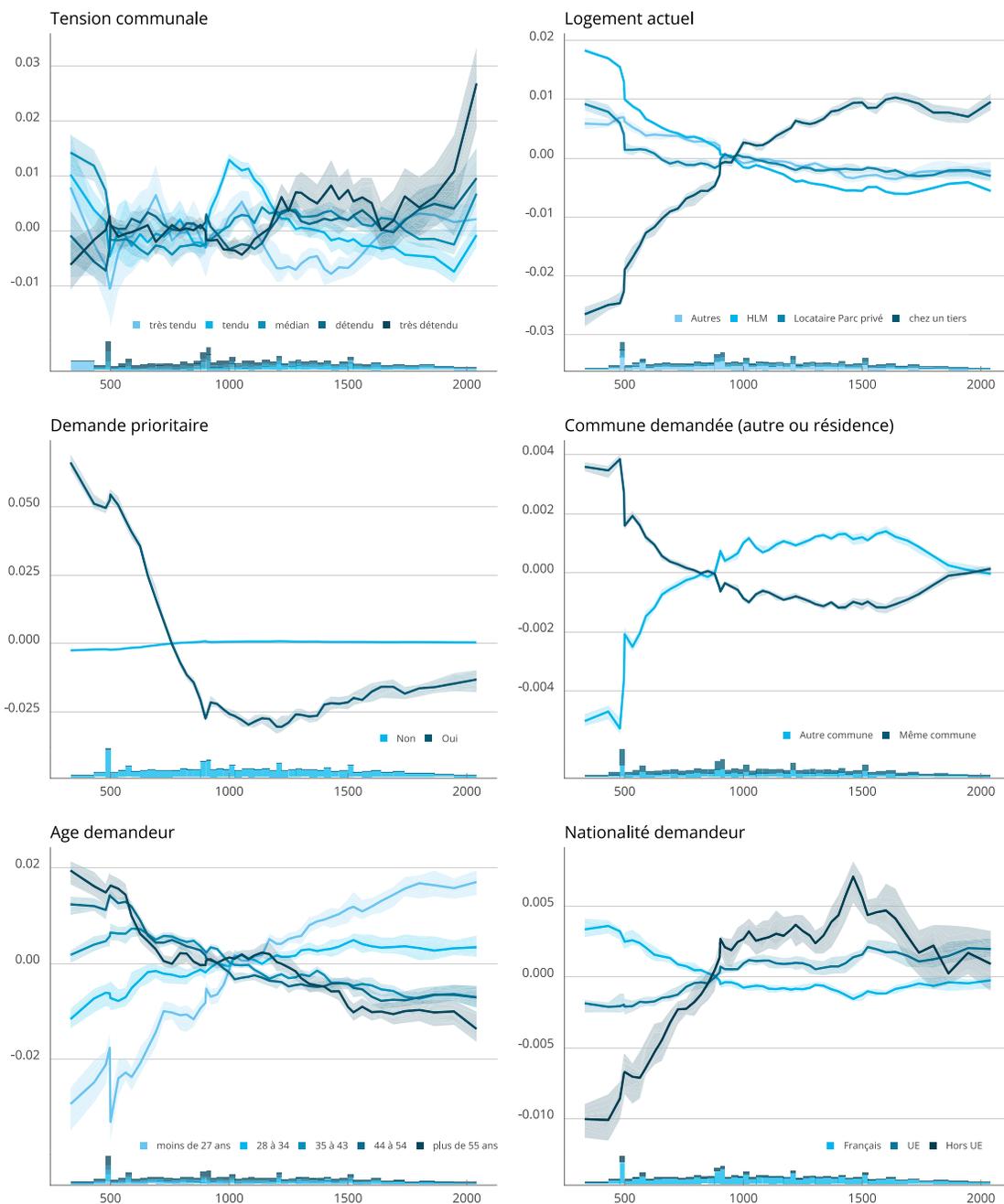
La combinaison des principales caractéristiques des demandeurs avec les localisations fines et les différents niveaux de vie possibles conduit au calcul d'une centaine de millions de cas. Une application interactive a été créée afin de permettre de représenter à l'aide de tableaux et de graphiques les résultats selon les différents cas (voir annexes méthodologiques, Section 4.4).

Sont présentés ici les résultats pour 3 profils ou cas-types :

- **Cas-type n°1** : une famille monoparentale de 40 ans avec 2 enfants, en CDI, non prioritaire²², de nationalité française, éprouvant des difficultés financières et logée dans le parc privé au sein de la commune demandée.
- **Cas-type n°2** : Une personne seule de 50 ans, non prioritaire, au chômage, de nationalité hors européenne, éprouvant des difficultés financières et logée dans le parc privé au sein de la commune demandée.
- **Cas-type n°3** : Un couple avec 2 enfants, en CDI, non prioritaire, de nationalité française, vivant dans un logement inadapté du parc locatif privé, et souhaitant changer de commune.

FIGURE 5

Effet croisé du niveau de vie et de ...



Source : SNE, calculs de auteurs

Note de lecture : le fait de demander un logement social dans sa commune de résidence accroît, toutes choses égales par ailleurs, sa probabilité d'attribution lorsque son niveau de vie est inférieur à 900 euros par mois et par unité de consommation.

CAS-TYPE N°1 : UNE FAMILLE MONOPARENTALE

En théorie, à Paris, pour un niveau de vie de 1 200 € par mois et unité de consommation (soit 1 800 € de ressources mensuelles dans le cas présent), cette demande a 5,1 % de chance d'aboutir à une attribution. Dans les faits, le modèle estime que la probabilité effective est de 7,7 %. Pour un niveau de vie de 500 € (soit 750 € de ressources mensuelles), la probabilité effective chute à 2,4 % alors que la probabilité théorique s'établit elle à 3,5 % (Figure 6).

Ce cas-type apparaît pénalisé lors de l'attribution lorsque son niveau de vie est plus faible. L'analyse permet de comprendre quels sont les facteurs qui ont joué en faveur ou en défaveur d'une attribution pour ce cas-type. Ainsi, à Paris, les demandeurs ayant un niveau de vie de 500 € ont des chances réduites d'accéder à un logement social en raison, essentiellement, de leur faible niveau de vie, du fait de ne pas être reconnu comme prioritaire (DALO, art. 441-1 CCH) et, enfin, du fait du contexte très tendu de l'offre.

Les demandeurs ayant un niveau de vie de 1 200 € ne sont pas pénalisés en raison de leur niveau de vie. Leurs chances sont réduites avant tout en raison d'une offre tendue (quoique dans une moindre mesure que pour le cas précédent), du fait également de ne pas être jugé prioritaire et du fait d'une spécificité parisienne, qui tient probablement à l'intervention de nombreux réservataires et conduit à limiter encore davantage l'offre pour les demandeurs non prioritaires. En revanche, le fait d'être mono-parent semble plutôt jouer en faveur d'une attribution.

Considérons maintenant un EPCI très détendu comme la métropole de Rouen-Normandie. Comme on peut le constater, quel que soit le niveau de vie, l'absence de tension joue en faveur d'une attribution et le fait de ne pas être prioritaire est à peine un handicap. Les demandeurs ayant un niveau de vie de 500 € sont toujours, néanmoins, pénalisés en raison de leur niveau de vie tandis que celles et ceux qui ont un niveau de vie de 1 200 € obtiennent plutôt un léger bonus en raison de ce niveau de vie.

CAS-TYPE N°2 : UNE PERSONNE SEULE

Dans l'ensemble des EPCI étudiés, ce cas-type semble extrêmement pénalisé lorsque son niveau de vie est faible. Il semble dans un premier temps pénalisé par une offre de logements accessibles plus que réduite, confirmée par les acteurs de terrains : les petits logements ne sont pas légion au sein des attributions (Figure 7).

Quel que soit le niveau de vie ou l'EPCI considéré, la probabilité théorique d'attribution est stable aux alentours de 10 %. Elle est même légèrement décroissante au-delà de 1 000 € de niveau de vie.

Dans les faits, la probabilité estimée d'attribution est bien plus faible et croissante avec le niveau de vie dans l'ensemble des EPCI. Dans les EPCI les plus tendus, celle-ci avoisine les 1 % pour les ménages les plus pauvres et atteint difficilement pour ces derniers les 4 % dans les EPCI les moins tendus.

En plus des difficultés liées à l'offre de logements disponibles, les personnes seules, qui représentent pourtant près de la moitié des demandeurs de logements sociaux, ont le plus grand mal à accéder au parc, d'autant plus quand ils déclarent des niveaux de vie faibles.

Si le fait d'être prioritaire facilite (là encore) l'accès dans les EPCI moins sujets à la tension du marché, ce critère ne suffit pas à annuler l'écart entre probabilité théorique et estimée dans la plupart des EPCI. Cela laisse à penser que c'est l'interaction « bas revenu + prioritaire + présence d'enfant » qui accroît la chance de la demande d'aboutir plutôt que la seule interaction « bas revenu + prioritaire ».

CAS-TYPE N°3 : UN COUPLE ACTIF AVEC ENFANTS

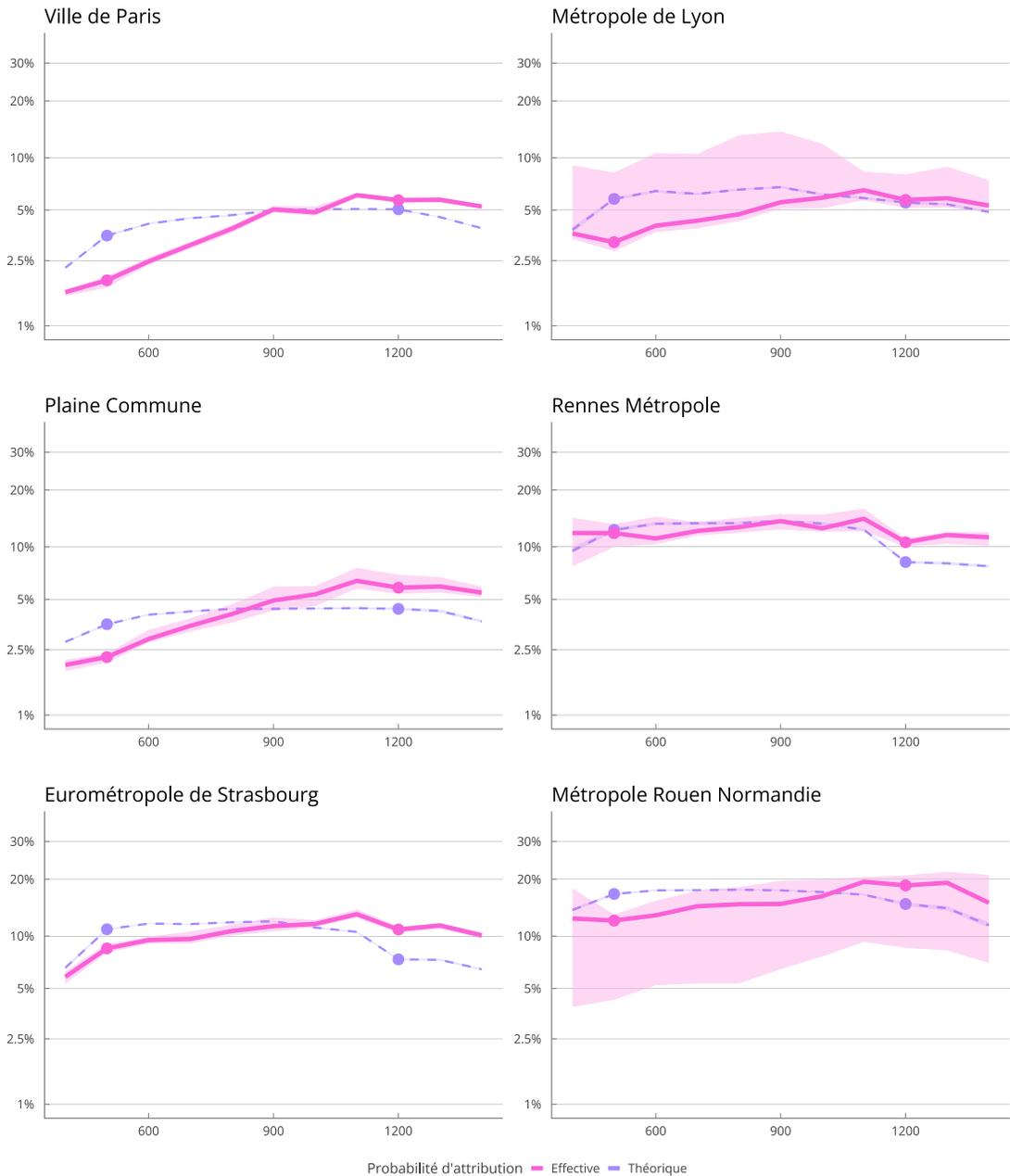
Les couples actifs avec enfants ont, contrairement aux autres cas-types, des chances de se voir attribuer un logement relativement proche de leurs chances « théoriques » et ce même pour les niveaux de vie les plus faibles et même sans être prioritaires. La probabilité estimée d'attribution reste malgré tout croissante avec le niveau de vie : les ménages les plus pauvres restent, *toutes choses égales par ailleurs*, pénalisés par rapport aux plus aisés.

À Paris, par exemple, du fait d'un parc abordable réduit pour les familles modestes avec 2 enfants, les probabilités d'attribution théoriques et estimées sont toutes deux de 5 % pour les ménages au niveau de vie proche de 600 €.

En théorie, les ménages à 1 200 € de niveau de vie ont autant de chance d'obtenir un logement social. Dans les faits, nous estimons qu'ils ont près de 4 fois plus de chance... À Plaine Commune, les probabilités estimées sont proches de celles de Paris alors même que les chances théoriques ont tendance à décroître à partir de 1 000 € de niveau de vie. Ces résultats, s'ils confirment les politiques de peuplement à l'œuvre sur le territoire francilien (voir Focus 4), sont observés dans la plupart des territoires. La stabilité des ressources et l'insertion sur le marché du travail semblent ici jouer en faveur des ménages, même au niveau de vie faible.

FIGURE 6

Probabilités théoriques et estimées d'attribution par EPCI pour le cas-type n°1

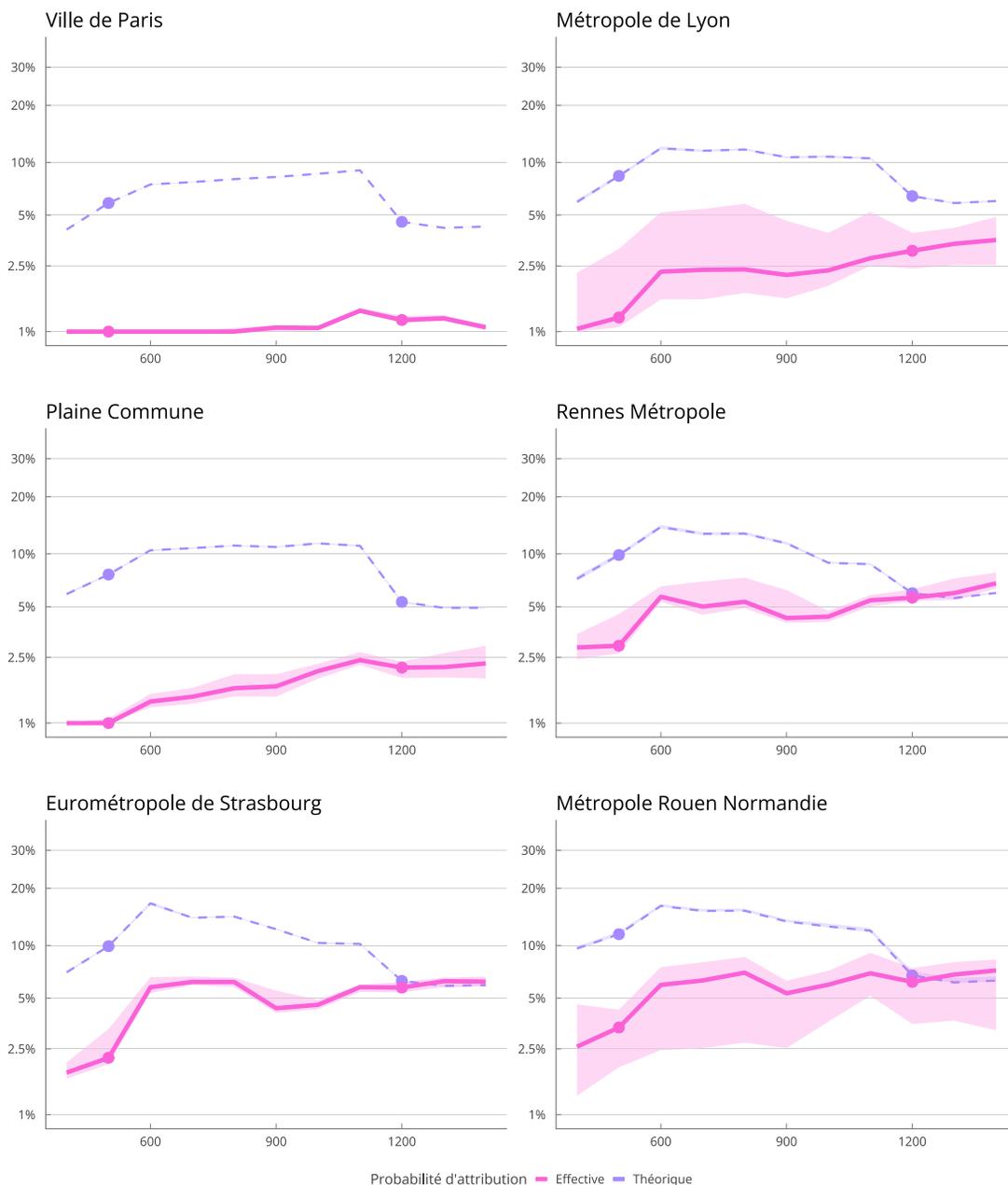


Source : SNE, calcul des auteurs

Note de lecture : la probabilité effective estimée est en train plein rose. La zone rose est l'intervalle de confiance à 95% de l'estimation. Les points signalent les niveaux de vie de 500 et 1200 euros par mois. En trait pointillé bleu est représentée la probabilité théorique qui ne dépend que de l'offre de logements et du nombre de demandeurs. La probabilité effective (rose, trait plein) dépend donc de toutes les caractéristiques observées du demandeur, la probabilité théorique uniquement de la taille du ménage, de son éligibilité au logement social et de la demande par logement.

FIGURE 7

Probabilités théoriques et estimées d'attribution par EPCI pour le cas-type n°2



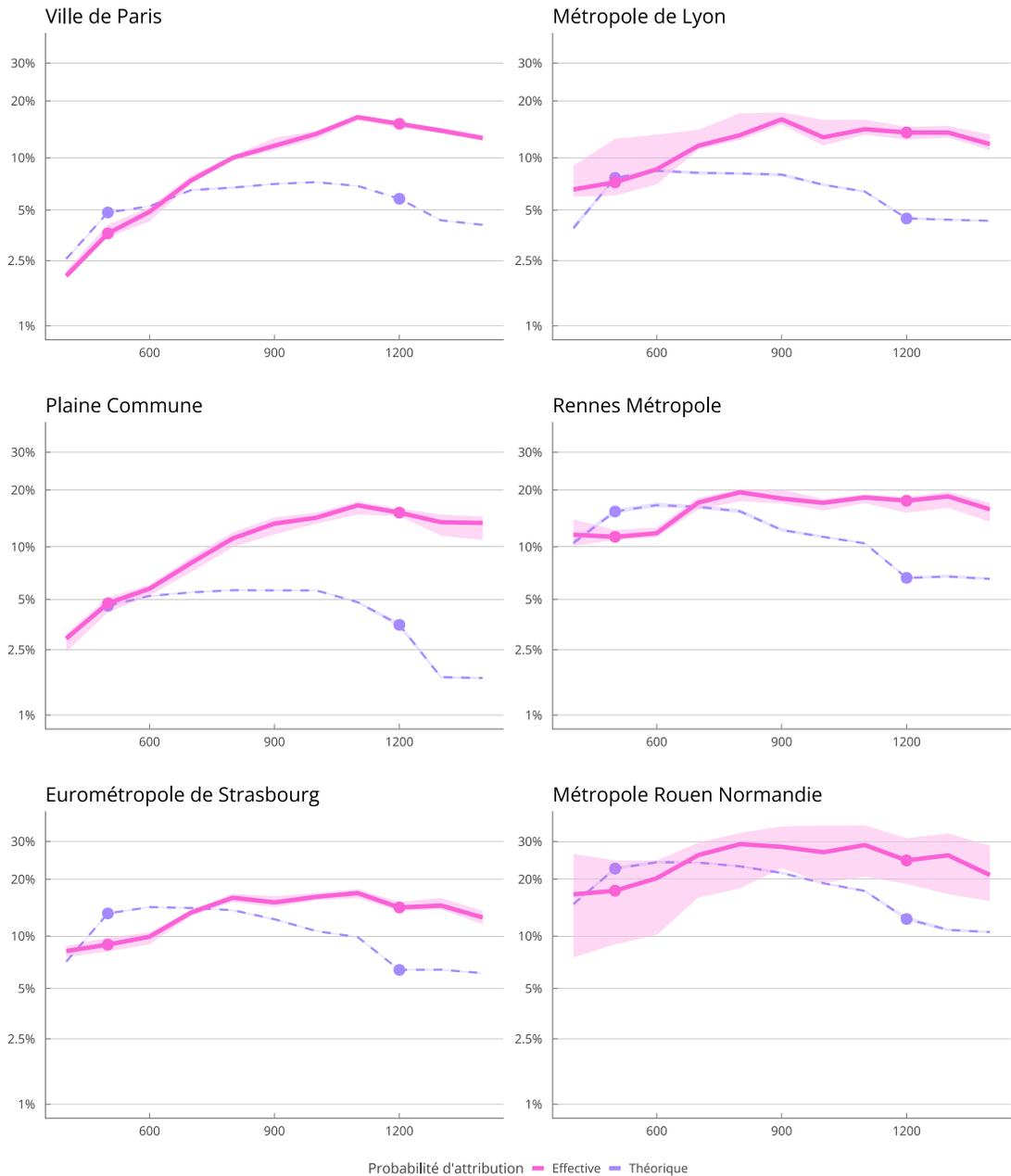
Probabilité d'attribution — Effective — Théorique

Source : SNE, calcul des auteurs

Note de lecture : la probabilité effective estimée est en train plein rose. La zone rose est l'intervalle de confiance à 95% de l'estimation. Les points signalent les niveaux de vie de 500 et 1200 euros par mois. En trait pointillé bleu est représentée la probabilité théorique qui ne dépend que de l'offre de logements et du nombre de demandeurs. La probabilité effective (rose, trait plein) dépend donc de toutes les caractéristiques observées du demandeur, la probabilité théorique uniquement de la taille du ménage, de son éligibilité au logement social et de la demande par logement.

FIGURE 8

Probabilités théoriques et estimées d'attribution par EPCI pour le cas-type n°3



Source : SNE, calcul des auteurs

Note de lecture : la probabilité effective estimée est en train plein rose. La zone rose est l'intervalle de confiance à 95% de l'estimation. Les points signalent les niveaux de vie de 500 et 1200 euros par mois. En trait pointillé bleu est représentée la probabilité théorique qui ne dépend que de l'offre de logements et du nombre de demandeurs. La probabilité effective (rose, trait plein) dépend donc de toutes les caractéristiques observées du demandeur, la probabilité théorique uniquement de la taille du ménage, de son éligibilité au logement social et de la demande par logement.

FOCUS 4

LA PRIORISATION JOUE UN RÔLE IMPORTANT

L'application xgblogsoc qui a été élaborée dans le cadre de cette recherche permet également de comparer les cas-types entre eux et de faire apparaître des interactions entre variables. Le caractère prioritaire ou non de la demande est un critère prégnant dans la probabilité d'attribution.

Afin de mettre ces effets en lumière, il est possible de considérer un cas-type aux mêmes caractéristiques que celles précitées mais dont la demande a donc été jugée prioritaire. Cela ne modifie en rien les résultats obtenus en termes de probabilités théoriques : prioritaires ou non, les demandeurs ont en théorie accès aux mêmes logements.

En revanche, les probabilités effectives sont largement modifiées.

Pour reprendre l'exemple de Paris, la priorisation « lisse » l'effet du niveau de vie : les probabilités effectives d'attribution sont identiques pour les ménages à 500 € et 1 200 € de niveau de vie.

Sur certains territoires comme la Métropole de Nice par exemple, la priorisation permet aux demandes à niveaux de vie les plus faibles d'enregistrer une probabilité effective supérieure à la probabilité théorique (courbe pleine au-dessus de la courbe pointillée). Alors qu'en théorie, dans la Métropole de Nice, notre cas-type prioritaire aurait 11 % de chance de se voir attribuer un logement s'il déclare un niveau de vie de 500 €, on estime que sa probabilité effective est de 25 %.

La richesse de l'analyse rend complexe la description de l'ensemble des résultats produits.

Néanmoins de grandes tendances semblent émerger :

- Globalement, quels que soient le niveau de tension locale et les autres caractéristiques des ménages, lorsqu'ils ne sont pas prioritaires, les ménages à faibles ressources sont pénalisés dans le système d'attribution par rapport aux ménages plus aisés (ou moins pauvres).
- La priorisation de la demande permet dans la plupart des territoires de compenser, en partie, cet effet négatif du niveau de vie.
- Les niveaux de tension diffèrent énormément entre territoires : à 500 € de niveau de vie, certains cas-types ont, en théorie, 3 fois plus de chance de se voir attribuer un logement s'ils déposent leur demande dans la Métropole de Toulouse plutôt que dans celle d'Aix-Marseille.
- Les probabilités effectives d'attribution diffèrent également beaucoup selon les territoires considérés : nous estimons qu'à 500 € de niveau de vie, certains cas-types ont jusqu'à 5 fois plus de chance de se voir attribuer un logement social dans la Métropole de Rouen que dans l'EPCI Paris Est Marne et Bois par exemple.
- Les rapports de chance diffèrent sensiblement à la fois en fonction du niveau de vie et des territoires considérés : pour le cas-type n°1 nous estimons un rapport de chance de 0,17 à Paris pour un niveau de vie de 500 € et de 0,44 pour un niveau de vie à 1 200 €. Ces rapports de chance sont respectivement de 0,31 et 0,82 à Béziers.

CONCLUSION

Existe-t-il une discrimination systémique lors de l'attribution des logements sociaux en raison de la précarité économique, supposée ou réelle, des demandeurs ? En moyenne, les ménages les plus pauvres ont plus de difficultés que les autres à accéder au parc social. Si les contraintes liées à l'offre de logements accessibles sont réelles, elles ne suffisent pas à expliquer ces difficultés d'accès. En théorie, dans les territoires les plus tendus, les ménages à très faibles ressources (moins de 600 euros voire moins de 500 euros de niveau de vie) ont en effet accès à un nombre de logements plus restreint. Néanmoins, en pratique, leurs chances d'accès à ces logements sont encore plus faibles que leurs chances théoriques. Lorsqu'un logement est proposé à l'attribution, il est le plus souvent attribué à un ménage moins fragile financièrement.

Sauf si la demande est jugée prioritaire ou qu'elle a été déposée dans un territoire moins tendu, les résultats tendent à confirmer l'existence de « barrière à l'entrée » dans le parc social pour les ménages les plus fragiles économiquement. Ces difficultés s'expliquent pour partie.

La contrainte qui pèse sur l'offre de logements disponibles à l'attribution entraîne une mise en concurrence accrue des demandeurs de logements. Celle-ci, à l'image de celle à l'œuvre dans le parc locatif privé, pénalise fortement les ménages les plus pauvres. À l'échelle des territoires, les logiques de peuplement ou de « diversification » des attributions se font elles aussi le plus souvent au détriment des ménages les plus pauvres.

L'étude met néanmoins en lumière la relative efficacité d'un système de priorisation qui prévoit qu'à caractéristiques équivalentes, les ménages prioritaires soient « avantagés » dans le processus d'attribution. Lorsqu'ils sont prioritaires, les ménages les plus pauvres voient leurs chances d'accéder au parc augmenter de façon très significative et les « barrières » mentionnées précédemment semblent se lever quelque peu. Cette « filière » prioritaire apparaît comme la principale chance des ménages les plus pauvres d'accéder au parc social, ce qui pose question puisque le critère du niveau de vie ne constitue pas, en tant que tel, dans les systèmes de cotation et procédures d'attribution observés, un critère de priorisation de la demande.

ANNEXES MÉTHODOLOGIQUES

4-1· LE MODÈLE LINÉAIRE

Dans le cas présent, la variable à expliquer étant binaire (se voir attribuer un logement ou non) une régression de type logistique (*logit*) a été mise en place en transformant la probabilité d'attribution en chance d'attribution ($p/(1-p)$) et en considérant les chances comme multiplicatives (ou additives en prenant le logarithme de la chance, c'est-à-dire le *logit* de la probabilité d'attribution).

La régression logistique permet d'inclure plusieurs variables explicatives dans le modèle. Ici, nous définissons comme variables explicatives de la probabilité d'attribution (P_{attrib}) : le niveau de vie en tranche (*ndv tr*), le motif de la demande (*motif*), l'EPCI de la demande (*EPCI*), la composition familiale (*compo*) et le mode de logement actuel (*modelog*). Le modèle peut être écrit de la forme suivante (i désigne les demandeurs, u_i est un bruit normal) :

$$\text{logit}(P_{attrib,i}) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{ndv tr}_i + \beta_2 \cdot \text{motif}_i + \beta_3 \cdot \text{epci}_i + \beta_4 \cdot \text{compo}_i + \beta_5 \cdot \text{mode log}_i + u_i$$

L'effet du niveau de vie sur la probabilité d'attribution est donné par le coefficient β_1 . Le modèle permet de calculer, par tranche de niveau de vie, la probabilité d'attribution moyenne, c'est à dire celle qui correspond à une composition familiale « moyenne », un motif « moyen », etc.

4-2· CONSTRUCTION D'UN INDICATEUR DE TENSION

ÉTAPE 1 : L'APPARIEMENT

L'étape de l'appariement est plus délicate qu'il n'y paraît au premier abord car il ne s'agit pas simplement de compter les demandes valides pour un bien donné au temps t . Il faut s'abstraire de la distribution des logements sociaux qui a été effectuée sur une période donnée en définissant un ensemble d'autres possibilités de distribution.

Plus explicitement : considérons le cas d'un demandeur qui s'est vu attribuer un logement très rapidement au début de la période d'étude. Ce cas se produit lorsque la demande est enregistrée alors qu'un logement est déjà « en vue » (voir plus loin). Si l'on effectue un appariement sur la base de ce qui s'est effectivement passé, cette demande n'apparaîtra pas comme demande pour tous les biens attribués après la date où celle-ci aura été satisfaite puisque, bien entendu, celle-ci n'était effectivement plus active.

Mais un tel appariement ne va pas permettre de comprendre pourquoi cette demande a été satisfaite alors qu'elle n'apparaît éligible qu'à très peu de biens. Le problème est que l'on s'efforce de brosser des scénarios alternatifs de distribution et qu'il faut procéder à un appariement qui ouvre un espace pour d'autres possibles.

C'est pourquoi nous avons pris le parti de ne pas tenir compte de la dimension temporelle. Toutes les demandes valides à un moment donné après le 1er mars 2021 ont été appariées avec tous les logements attribués au cours de la période située entre mars 2021 et mars 2022.

Une autre difficulté de cette étape d'appariement tient à la grande disparité entre les demandes : certaines semblent prêtes à accepter à peu près tout, n'importe

où, tandis que d'autres posent des attentes précises et fortement sectorisées. Faut-il adopter ces critères subjectifs pour conduire l'appariement ? Probablement pas. Une famille qui, en détresse, se dit prête à accepter un studio ne se verra pas attribuer un simple studio par les organismes HLM ou les délégataires.

Le calcul proposé de la tension s'appuie sur des attributions certes fictives, mais qui doivent rester pertinentes. Les demandes qui apparaissent en général pertinentes aux yeux des organismes HLM ont été conservées. Une grille de correspondance entre la composition familiale et le logement attribué à partir de ce que l'on constate le plus fréquemment a été construite.

Un reste à vivre minimal (12 euros par jour et par unité de consommation) a été retenu comme seuil au-delà duquel les demandes ne sont plus considérées comme solvables. Ce reste à vivre est calculé après versement des aides personnelles au logement que nous estimons par un mécanisme de maximisation, c'est-à-dire que nous modélisons le loyer permettant à la fois de maximiser le montant d'aides personnelles perçues et de minimiser le taux d'effort des ménages.

La réglementation impose de ne pas considérer le reste à vivre mais de prendre en compte un taux d'effort. Cependant, un taux d'effort adapté à chaque niveau de vie revient à un reste à vivre qui nous paraît plus à même de décrire la prise en compte du niveau de vie. Enfin, nous avons décidé de limiter la demande à la première commune demandée, même s'il est possible de demander un logement social sur plusieurs communes en même temps.

Ce choix méthodologique tient d'abord au constat que ceux qui demandent plus de communes n'ont pas plus de chances de se voir attribuer un logement. Mais surtout, notre objectif est d'estimer une tension et il nous semblait plus pertinent d'estimer celle-ci sur la demande principale, en négligeant les seconds choix. Bien entendu, il arrive qu'une demande soit satisfaite dans une commune qui n'était pas le premier choix.

De même, certains demandeurs peuvent obtenir des logements plus grands que ceux accordés habituellement, tout simplement parce qu'ils se trouvent dans une zone peu tendue sans demandeurs plus « pertinents » qu'eux. De notre point de vue, ces cas particuliers ne suffisent pas à remettre en cause les critères que nous avons adoptés pour apparier l'offre et la demande.

En effet, ces critères nous servent à identifier un ensemble de demandes concurrentes pour un même bien, de manière à calculer une tension. Le fait que l'on observe ensuite des demandes satisfaites qui soient hors de nos critères signifie simplement qu'il y a des attributions à des demandeurs qui ne constituaient pas le cœur de cible initial du logement considéré.

Empiriquement, nous nous attendons à ce que ces attributions « excentriques » se produisent avant tout lorsque la tension est faible et que l'on ne trouve pas de demandeurs identifiés comme « cœur de cible ».

ÉTAPE 2 : LA PROBABILITÉ D'ATTRIBUTION

L'appariement précédent conduit à représenter l'état de l'offre et de la demande de logements sociaux comme un réseau bipartite (« Bipartite Graph » 2013) avec, d'un côté, des demandeurs et, de l'autre, des logements disponibles. L'appariement permet de construire les arêtes du réseau. Chaque arête correspond à une option posée par un demandeur pertinent pour un logement donné. Sur la période d'étude, on compte 3 124 869 demandes, 392 841 logements sociaux à attribuer et environ 450 millions d'arêtes.

La procédure consiste alors à accorder, pour chaque logement, la même chance d'attribution à chaque demande pertinente. Si un logement fait l'objet de n demandes alors chaque demandeur a une probabilité de $1/n$ de se voir attribuer ce logement. Au final, chaque demandeur accumule des chances de se voir attribuer un des logements qu'il a demandés. Il reste alors à déduire de cet ensemble de probabilités la probabilité d'un demandeur d'obtenir un et un seul de ces logements (probabilité que l'on note Pr_i).

Soit p_{ij} la probabilité du demandeur i d'obtenir le logement j , on calcule une probabilité « brute » au sens où l'on fait comme si les attributions étaient indépendantes.

Dans ce cas, on a pour un demandeur i face à une offre de n logements :

$$Pr_i = p_{i1} + (1 - p_{i1}) \cdot p_{i2} + \dots + \prod_{j=1}^{n-1} (1 - p_{ij}) \cdot p_{in}$$

On fait comme si le demandeur parcourait successivement tous les logements, tant qu'il n'en obtient pas un, jusqu'à éventuellement tous les parcourir.

On notera que ce calcul ne dépend pas de l'ordre dans lequel les logements sont parcourus. Cette probabilité « brute » néglige toutefois les interdépendances entre les demandes. Ce n'est pas entièrement satisfaisant. On peut s'en rendre compte en comparant l'espérance de logements (soit, dans chaque commune, la somme des probabilités) avec le nombre effectif d'attribution sur la période.

On observe un décalage entre ce qui est prédit par les probabilités « brutes » et ce qui s'est passé. C'est pourquoi une procédure de correction a été ajoutée. Le problème de négliger l'interdépendance est que l'on ne distingue pas entre les cas où un logement est demandé par des demandeurs qui ont de nombreux « plans B » et un logement où les demandeurs, au contraire, misent tout sur ce logement. Or, dans le premier cas, on peut s'attendre à ce que certaines demandes « s'évaporent » car le demandeur a pris un des « plans B ».

La concurrence pour le logement est donc en réalité un peu plus faible que ce qui paraît au premier abord dans le premier cas, tandis qu'elle est aussi dure que prévue dans le second cas. Or, notre calcul de la probabilité « brute » nous dit quelque chose sur les chances qu'une partie de la concurrence s'évapore, ou pas. Nous allons donc nous servir de cette information pour calculer plus finement les probabilités d'attributions.

L'idée est simple : pour un logement x donné, on sait quelle est la probabilité d'un demandeur d'obtenir ce logement et la probabilité de ce même demandeur d'obtenir un autre

logement social. On a donc une estimation de l'évaporation : c'est la probabilité qu'il obtienne cet autre logement avant le logement x .

En première approximation, nous considérons qu'il y a une chance sur deux que l'attribution alternative se produise avant l'attribution de x . Nous nous servons de cette information en considérant que le poids de la demande est diminué de cette probabilité d'évaporation, autrement dit :

$$poids_{ij} = 1 - \frac{(Pr_i - 1/n_j)}{2}$$

avec les notations précédentes et n_j le nombre de demandeurs du logement j . On se sert alors de ces poids pour recalculer les probabilités p_{ij} comme suit :

$$p_{ij} = \frac{1}{\sum_i poids_{ij}}$$

Ces nouvelles probabilités p_{ij} ont donc été légèrement réévaluées à la hausse, pour tenir compte de l'évaporation. À partir de là, il suffit d'appliquer à nouveau la formule précédente de composition des probabilités pour avoir un calcul plus fin de Pr_i .

On notera que, cette fois, l'espérance de logement calculée à partir de ces nouvelles valeurs de Pr_i est très proche du nombre effectif d'attribution.

Nous avons néanmoins procédé à un calage des valeurs pour que l'espérance soit égale à l'effective. Finalement, nous avons défini la tension comme l'opposé de la probabilité d'attribution, soit :

$$tension = 1 - Pr_i$$

4-3· LE MODÈLE XGBOOST

L'approche en *machine learning* de Chen et al. 2023 permet d'estimer le modèle *logit* avec les mêmes variables mais dans une approche non-paramétrique. Au lieu d'un coefficient moyen par variable, on a une partition du domaine de chaque variable et une estimation d'un paramètre pour chaque combinaison de toutes ces partitions.

L'algorithme détermine une partition globale parcimonieuse (pas trop de catégories) et pertinente (les catégories améliorent l'ajustement). L'approche non linéaire permet de mettre en évidence les interactions entre variables et de révéler des effets marginaux « ignorés » par l'approche linéaire. Elle permet également d'intégrer plus de variables explicatives à notre modèle.

De plus, l'algorithme Xgboost est utilisé en introduisant une régularisation, afin de limiter le sur-ajustement et en procédant à un rééchantillonnage et une estimation sur de nombreux échantillons. Cette approche de bootstrap à la Efron²³ permet à la fois de compenser le sur-ajustement (par un vote médian des estimateurs sur les échantillons) et d'évaluer des intervalles de confiance pour les prédicteurs retenus.

Nous construisons un modèle prédisant la probabilité d'attribution en fonction du niveau de vie, du fait d'être ou non en couple, du nombre d'enfant(s), du fait d'être en garde partagée ou non, de demander un logement dans sa commune actuelle de résidence, d'être ou non déclaré « prioritaire », du statut vis-à-vis de l'emploi, de la tension localisée, de l'EPCI ou encore du mode de logement actuel.

4-4· L'APPLICATION XGBLOGSOC

L'application créée dans le cadre de ce rapport fournit les informations sous 4 formes différentes :

- Le premier onglet (« Attribution ») présente sous forme graphique, par EPCI, les probabilités théoriques et effectives d'attribution selon le niveau de vie. Il fournit également pour 2 niveaux de vie (500 euros

et 1 200 euros) les probabilités estimées ainsi que les intervalles de confiance associés.

- Le deuxième onglet (« Contribution ») présente sous forme graphique, par EPCI, la contribution des différentes variables du modèle à la probabilité d'attribution. Il fournit également pour 2 niveaux de vie (500 euros et 1 200 euros) les contributions respectivement du niveau de vie et du niveau de tension ainsi que les intervalles de confiance associés.
- Le troisième onglet (« *Odd ratio* (carte) ») présente, sous forme de cartes et pour les 100 EPCI comptant le plus de demandeurs, le rapport de chances (*l'Odd ratio*) entre probabilité effective et probabilité théorique (voir supra) ainsi que les résultats de l'onglet « Attribution » pour chaque EPCI.
- Le quatrième onglet (« Attribution (carte) ») présente lui les probabilités effectives d'attribution pour les 100 EPCI comptant le plus de demandeurs.

4-5· LES ENTRETIENS

Pour ce rapport, 6 entretiens ont été réalisés avec une vingtaine de personnes :

• Agglomération de Lyon

- Bailleurs sociaux : **Grand Lyon Habitat**, Office Public de l'Habitat (OPH) qui possède le parc le plus important sur la ville de Lyon avec plus de 26 000 logements sociaux en gestion et **Lyon Métropole Habitat**, Office Public de l'Habitat (OPH) qui possède le parc le plus important sur l'agglomération lyonnaise avec 32 650 logements sociaux dans cinquante-sept communes.
- Réservataires : **La métropole de Lyon ou Grand Lyon**, collectivité territoriale qui exerce à la fois les compétences d'un département et celles d'une métropole, pour les cinquante-neuf communes.

• Agglomération de Rennes

- Réservataires : **Métropole de Rennes**, collectivité territoriale qui exerce à la fois les compétences d'un département et celles d'une métropole.

• **Agglomération de Paris**

- Bailleurs sociaux : **Paris habitat**, Office Public de l'Habitat (OPH), présent dans 54 communes, à Paris et dans sa métropole, le groupe Paris Habitat loge plus de 281 100 habitants et gère un patrimoine de plus de 125 800 logements (logeant ainsi 1 Parisien sur 9).
- Réservataires : **la Direction du Logement et de l'Habitat de la ville de Paris**, en charge de l'ensemble des actions menées par la ville de Paris dans le domaine du logement et responsable de la désignation des candidats sur le contingent de la mairie centrale de la ville.

• **Plaine Commune**

- Bailleurs sociaux : **Plaine Commune habitat**, Office Public de l'Habitat (OPH) créée en 2005. Aujourd'hui, l'Office public gère un parc de plus de 20 000 logements répartis sur 8 communes : Saint-Denis, Villetaneuse, Pierrefitte-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, La Courneuve, Epinay-sur-Seine, Aubervilliers et Stains. L'organisme loge, ainsi, 1 habitant sur 7 sur l'ensemble de l'Agglomération Plaine Commune dont 1 habitant sur 3 sur la ville de Saint-Denis.

- Réservataires : **l'établissement public territorial (EPT) Plaine Commune**, structure intercommunale créée en 2016 et située dans le département de la Seine-Saint-Denis. L'EPT comprend neuf communes à savoir Aubervilliers, La Courneuve, Epinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine, Stains et Villetaneuse. L'EPT pilote la Conférence Intercommunale du Logement (CIL) qui a pour objectif de définir la politique intercommunale d'attribution de logements au sein du parc locatif social, de développer la mixité sociale, de favoriser la coopération entre les bailleurs et les réservataires, et d'améliorer la transparence du dispositif pour les demandeurs.

Une fois présentés les résultats préliminaires du rapport, les échanges ont porté sur les données mobilisées et les pratiques locales.

RÉFÉRENCES

ANCOLS, *L'adéquation entre l'offre et la demande de logement social en France métropolitaine*, 2022.

« Bipartite Graph ». 2013. In, 126-26. Springer US.

BONNAL Liliane, BOUMAHDJ Rachid, FAVARD Pascal, *Les déterminants de la durée d'accès à un logement social*, *Revue économique*, 2012, Vol. 63 (4), pp 721-41.

TIANQI C, HE T, BENESTY M, KHOTILOVICH V, TANG Y, CHO Hn CHEN K et al. « *xgboost: Extreme Gradient Boosting* ». 2023.

COUR DES COMPTES, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, 2014.

BRADLEY E, TIBSHIRANI RJ, *An Introduction to the Bootstrap*. Springer US. 1993.

FONDATION ABBÉ PIERRE, *L'état du mal logement en France*. Rapport annuel 23, 2018, 383 p.

PORTEFAIX Aline, *Rapport inter-associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources*, 2020, 170 p.

NOTES

- ¹ Voir notamment Décision MLD-2013-206 du 20 juin 2013 relative à un avis demandé par la ville de Paris concernant le dispositif de cotation de la demande élaboré en vue de nouvelles modalités d'attribution sur le contingent municipal ; Décision 2019-138 du 1^{er} juillet 2019 relative à la tierce-intervention adressée au service de l'exécution des arrêts du Conseil de l'Europe (SERVEX) concernant l'exécution de l'arrêt TCHOKONTIO HAPPI c. France du 9 avril 2015 ; les décisions 2019-052 du 21 février 2019 et 2019-268 du 24 octobre 2019 dans lesquelles est reconnue une potentielle discrimination indirecte, dans le fait de refuser l'attribution au motif d'un reste à vivre insuffisant.
- ² Voir notamment les avis n°16-15 du 1^{er} juin 2016 et n°16-19 du 21 juillet 2016 relatifs au projet de loi n°3679 Égalité et Citoyenneté ; avis 18-13 du 11 mai 2018 et 18-18 du 28 juin 2018 relatifs au projet de loi pour l'Évolution du Logement et l'Aménagement du Numérique (Loi ELAN), avis 21-09 sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.
- ³ Lab'URBA, Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à la Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole, Rapport, 2015. DÉFENSEUR DES DROITS, L'égalité d'accès au logement social à l'épreuve des territoires, Etudes et résultats, 2016.
- ⁴ Le contingent préfectoral est un droit de réservation au profit du préfet sur les logements des organismes HLM en contrepartie de la participation de l'État au financement de leur parc.
- ⁵ Les réservataires ou associés collecteurs sont les partenaires de la construction des logements sociaux. Il s'agit de différents organismes qui participent au financement de la construction de nouveaux logements sociaux ou à la réhabilitation de logements (État, collectivités territoriales, organismes collecteurs du 1 % logement regroupés dans Action Logement...). Ils obtiennent en contrepartie une priorité de présentation de candidats pour le logement social.
- ⁶ Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) contribue à garantir le droit au logement par des mesures destinées à « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, (...) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques » (article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990, modifié par les lois du 29 juillet 1998 et du 13 août 2004). L'article 4 de la même loi décline les situations de mal-logement visées et précise que « le PDALPD doit accorder une priorité aux personnes et familles sans aucun logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement, dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés ».
- ⁷ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
- ⁸ Décret n° 2010-431 du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement locatif social.
- ⁹ Le 1^{er} quartile est le salaire au-dessous duquel se situent 25 % des salaires (75 % des salaires se situent donc au-delà).
- ¹⁰ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.
- ¹¹ Il s'agit plus précisément des ménages appartenant au premier quartile de revenu par unité de consommation des demandeurs. Pour comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes, on divise le revenu par le nombre d'unités de consommation (UC). Celles-ci sont généralement calculées de la façon suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus, 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.
- ¹² BONNAL Liliane, BOUMAHDI Rachid, FAVARD Pascal, *Les déterminants de la durée d'accès à un logement social*, Revue économique, 2012, Vol. 63 (4), pp 721-41.
- ¹³ COUR DES COMPTES, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, 2014.
- ¹⁴ Le niveau de vie est défini comme le revenu disponible (après impôt et en incluant les prestations sociales) divisé par les unités de consommation (UC).
- ¹⁵ FONDATION ABBÉ PIERRE. *L'état du mal logement en France*. Rapport annuel, 2018, 383 p.
- ¹⁶ ANCOLS, *L'adéquation entre l'offre et la demande de logement social en France métropolitaine*, 2022
- ¹⁷ À chaque mode de financement correspond un plafond de ressources pour l'attribution et l'occupation de ces logements. Afin de favoriser la mixité sociale dans nos

résidences et sur les territoires, différentes catégories de logements sociaux peuvent exister au sein d'une même résidence. Alors que les logements PLAI sont financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI) et sont réservés aux locataires dont les revenus sont inférieurs à 60 % du plafond pour l'accès à un logement PLUS, les logements PLUS sont quant à eux financés par le Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) et correspondent à des locations HLM (Habitation à Loyer Modéré). À côté de ces deux catégories, on trouve aussi des logements PLS qui sont financés par le Prêt Locatif Social et attribués aux locataires dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir prétendre aux HLM mais trop faibles pour se loger dans le parc privé.

cadre des commissions de médiation départementales, puis contentieux (article L 441-2-3 CCH). Lorsque le demandeur est reconnu prioritaire, il doit (normalement) être relogé, dans le cadre d'une obligation de résultat initialement à la charge de l'État uniquement, puis élargie ensuite à l'ensemble des réservataires. Un fichier spécifique, SYPLO (pour Système priorité Logement) a été créé en 2011 pour reconstituer le contingent préfectoral de logements réservés à l'État (qui avait plus ou moins disparu), et recenser les demandeurs prioritaires.

- ¹⁸ PORTEFAIX Pauline, Rapport inter-associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources, 2020, 170 p.
- ¹⁹ Un reste à vivre minimal (12 euros par jour et par unité de consommation) a été retenu dans l'enquête comme seuil au-delà duquel les demandes ne sont plus considérées comme solvables, et ce dans le sillage d'autres enquêtes. La loi retient elle le taux d'effort pour apprécier la solvabilité des locataires au vu de leurs revenus.
- ²⁰ Rapport du nombre d'attributaires et du nombre de demandeurs ayant connu une inscription au SNE au cours des 12 mois étudiés.
- ²¹ Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des structures administratives permettant à plusieurs communes d'exercer des compétences en commun. Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles des collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI.
- ²² Il existe de multiples dispositifs partenariaux élaborés localement par les acteurs du logement social qui permettent de prioriser une demande au vu des priorités générales définies par l'article L441-1 du CCH, notamment les accords collectifs et les PDALHPD. Des ménages en situation d'urgence au regard du logement (insalubrité) ou du relogement (violences faites aux personnes) peuvent être ainsi catégorisés comme prioritaires. La reconnaissance de priorité au titre du DALO est d'une autre nature que ces dispositifs puisqu'elle résulte de l'exercice d'un recours juridiquement encadré, d'abord à l'amiable dans le

- ²³ EFRIN Bradley, TIBSHIRANI Robert, An Introduction to the Bootstrap. Chapman and Hall, New York, 1993.

Dans le cadre de ses missions confiées par la Loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits soutient des travaux d'études et de recherches intéressant ses différents champs de compétence :

- la défense et la promotion des droits des usagers des services publics ;
- la défense et la promotion des droits de l'enfant ;
- la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ;
- le respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité ;
- l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

La collection Éclairages se propose de mettre à disposition des spécialistes, des décideurs, des professionnels comme du public le plus large, les synthèses des travaux menés par des équipes de recherche pluridisciplinaires et indépendantes pour le compte de l'institution. Elle a vocation à éclairer le débat public et documenter les enjeux de l'intervention du Défenseur des droits.



Défenseur des droits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE