

LOCATAIRE AVERTI

ÉTUDE SOCIALE ET TECHNIQUE

Attribution des logements sociaux en France :
Enjeux d'équité, de transparence et de modernisation algorithmique

par Locataire Averti

Mars 2026

Version 1.0 — Document public

Sommaire

1. Résumé exécutif
2. Contexte : une crise structurelle du logement social
 - 2.1. L'explosion de la demande
 - 2.2. L'effondrement de l'offre
 - 2.3. Le profil des demandeurs
3. Le système d'attribution : architecture et dysfonctionnements
 - 3.1. Cadre législatif et réglementaire
 - 3.2. La cotation : promesses et limites
 - 3.3. L'opacité institutionnelle
 - 3.4. Les discriminations documentées
4. Le droit au logement opposable (DALO) : un droit en tension
 - 4.1. Principes et chiffres clés
 - 4.2. Les limites de l'effectivité
5. Perspectives algorithmiques : vers un système équitable
 - 5.1. État de l'art international
 - 5.2. Le Score Équitable HLM : principes et architecture
 - 5.3. Garanties d'équité et conformité légale
6. Recommandations
7. Références bibliographiques et légales

1. Résumé exécutif

La France traverse une crise sans précédent de son système de logement social. Fin 2024, **2,77 millions de ménages** étaient en attente d'un logement social, un record historique en hausse de 6 % en un an. Dans le même temps, les attributions ont reculé à **384 000 logements**, leur plus bas niveau depuis dix ans, faisant chuter le taux de succès des demandes à **14 %**. Le délai moyen d'attribution atteint désormais **19 mois** au niveau national, avec des pics dépassant 10 ans en Île-de-France.

Au-delà de la pénurie quantitative, le système d'attribution souffre de trois pathologies structurelles : **l'opacité des procédures**, documentée dès 2004 par la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) ; la **fragmentation territoriale** des grilles de cotation, qui varient de 27 à 40 critères selon les intercommunalités ; et la **persistance de discriminations**, documentées par le Défenseur des droits, SOS Racisme et la recherche académique.

Cette étude analyse en profondeur ces enjeux et propose une réponse technique : le **Score Équitable HLM**, un algorithme de cotation unifié, transparent et conforme au droit français, conçu pour éliminer toute forme de subjectivité dans l'évaluation des demandes de logement social.

2. Contexte : une crise structurelle du logement social

2.1. L'explosion de la demande

Selon les données publiées par l'Union sociale pour l'habitat (USH) en septembre 2025, la demande de logement social en France a atteint un niveau inédit. Au 30 juin 2025, **2,87 millions de ménages** étaient en attente, soit une hausse continue : +6 % entre 2023 et 2024, et +24 % en cinq ans. La présidente de l'USH, Emmanuelle Cosse, note une accélération du phénomène avec 100 000 nouvelles demandes enregistrées en un seul semestre.

Cette hausse s'explique par la convergence de plusieurs facteurs : la flambée des taux d'intérêt qui a rendu l'accession à la propriété inaccessible pour de nombreux ménages ; la hausse des loyers du parc privé qui dépasse la capacité de paiement des foyers modestes ; et la précarisation croissante de certaines catégories de la population. Le phénomène touche l'ensemble du territoire, sans distinction entre zones tendues et détendues.

2.2. L'effondrement de l'offre

Parallèlement à l'explosion de la demande, l'offre se contracte. En 2024, seulement **85 000 logements sociaux** ont été créés, bien en deçà de l'objectif gouvernemental de 125 000 par an. Les attributions diminuent : 384 000 en 2024 contre 454 000 en 2019, soit une baisse de 15 % en cinq ans. Le taux de succès des demandes est passé de 13 % en 2019 à 14 % en 2024, un niveau historiquement bas.

Au 1er janvier 2025, la France comptait **5,4 millions de logements locatifs sociaux**. Le parc croît de seulement 0,5 % par an (71 300 mises en location pour 18 100 démolitions et 10 900 ventes). Par ailleurs, 64 % des communes soumises à la loi SRU n'ont pas atteint leurs objectifs de construction de logements sociaux sur la période 2020-2022 (Fondation Abbé Pierre).

Indicateur	Valeur	Source
Demandes en attente (juin 2025)	2,87 millions	USH, sept. 2025
Attributions 2024	384 000	USH, 2025
Taux de succès 2024	14 %	USH, 2025
Délai moyen d'attribution	19 mois	SDES, 2024
Logements sociaux (1er janv. 2025)	5,4 millions	SDES, janv. 2026
Communes hors-la-loi SRU	64 %	Fondation Abbé Pierre
Recours DALO 2024	125 000 (+14 %)	Haut Comité DALO

Tableau 1 — Indicateurs clés du logement social en France (2024-2025)

2.3. Le profil des demandeurs

Le profil des demandeurs de logement social reflète les mutations sociétales : **41 % sont des personnes seules** (contre 37 % en 2010), **23 % sont des familles monoparentales** (contre 10 % dans la population générale), et 12 % sont des familles nombreuses (contre 6 % au niveau national). Par ailleurs, 36 % des locataires du parc social vivent sous le seuil de pauvreté.

La hausse de la demande est portée à près de 80 % par des personnes seules et des familles monoparentales. Comme le note Emmanuelle Cosse : le demandeur type est aujourd'hui une personne seule ou avec un enfant, ce qui augmente mécaniquement le besoin en petits logements (T1, T2) dont l'offre est structurellement insuffisante.

3. Le système d’attribution : architecture et dysfonctionnements

3.1. Cadre législatif et réglementaire

Le système d’attribution des logements sociaux en France repose sur un cadre législatif progressivement renforcé au fil des décennies :

- **Loi Besson (1990)** — Officialise la mission sociale du logement et le droit fondamental au logement pour tous.
- **Loi ALUR (2014)** — Permet aux intercommunalités de mettre en place des systèmes de cotation. Définit la liste exhaustive des pièces pouvant être demandées (décret 2015-1437).
- **Loi ELAN (2018)** — Rend la cotation obligatoire sur plus de 400 territoires français. Définit les modalités par le décret 2019-1378.
- **Loi 3DS (2022)** — Reporte la mise en œuvre effective au 31 décembre 2023 et introduit la notion de « travailleurs essentiels » dans les critères d’attribution.

Les commissions d’attribution des logements et d’examen de l’occupation (CALEOL), instituées par l’article L.441-2 du CCH, restent souveraines dans leurs décisions. La cotation constitue une aide à la décision mais ne s’impose pas à la commission.

3.2. La cotation : promesses et limites

Le système de cotation consiste à attribuer des points aux dossiers des demandeurs en fonction de critères objectifs. Le Système National d’Enregistrement (SNE) propose un module de cotation avec **64 critères dont 10 pouvant être définis localement**. Les critères traduisant une situation prioritaire doivent, en application de la loi, avoir une pondération plus forte.

Toutefois, la mise en œuvre révèle des limites significatives :

- **Fragmentation territoriale** : chaque EPCI définit sa propre grille. La grille de cotation de Bordeaux Métropole compte 39 critères, celle de Paris 27, et Tours Val de Loire en utilise 40. Un même dossier peut obtenir des scores radicalement différents selon le territoire.
- **Absence de référentiel national** : le demandeur ne peut pas comparer objectivement sa situation d’un territoire à l’autre.

- **Compréhension limitée** : malgré l'obligation d'information (décret 2019-1378), de nombreux demandeurs ne comprennent pas leur score ni comment le contester.

3.3. L'opacité institutionnelle

La recherche académique et les rapports institutionnels convergent pour identifier un problème structurel d'opacité dans le processus d'attribution.

« Les candidatures sont examinées et pré-sélectionnées par des commissions informelles, dont la composition et les critères qu'elles utilisent dans leur travail de sélection ne font l'objet d'aucune règle officielle. »

— Rapport de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), 2004

La chercheuse Sylvie Tissot (Université Marc Bloch-Strasbourg) a démontré que le concept de « mixité sociale » est parfois instrumentalisé pour justifier des choix discriminatoires dans les attributions. Le système des réservataires (État, collectivités, Action Logement) complexifie davantage le processus et crée des zones d'opacité.

La concentration des pouvoirs constitue un risque structurel : les maires président souvent les offices HLM tout en disposant d'un contingent de logements réservés et d'une voix prépondérante en commission. Des affaires de favoritisme et de clientélisme ont été documentées dans plusieurs communes.

Les passe-droits administratifs prennent des formes diverses : accélération inhabituelle du traitement d'un dossier, interprétation extensive des critères de priorité, ou attribution d'un logement particulièrement attractif sans justification objective.

3.4. Les discriminations documentées

Les discriminations dans l'accès au logement social sont prohibées par l'article 225-1 du Code pénal qui définit 25 critères de discrimination interdits, et par la loi 2008-496 du 27 mai 2008. Le Défenseur des droits est compétent pour les saisines relatives aux discriminations dans le parc social.

Le testing réalisé par SOS Racisme et la Fondation Abbé Pierre a mis en évidence des discriminations systémiques liées à l'origine du nom de famille et à la composition familiale. La discrimination au logement est un délit puni de 3 ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende.

Le secteur du logement social, comme le souligne Sylvie Tissot, contribue paradoxalement à institutionnaliser des catégories selon l'origine en distinguant populations « désirables » et « non désirables » au regard de l'objectif de mixité sociale.

4. Le droit au logement opposable (DALO) : un droit en tension

4.1. Principes et chiffres clés

Institué par la loi du 5 mars 2007, le DALO permet aux personnes mal logées de faire valoir leur droit à un logement décent et indépendant. L'État est désigné comme garant de ce droit (article L.300-1 du CCH). En 2024, les commissions de médiation ont reçu près de **125 000 recours**, en hausse de 14 % par rapport à 2023.

Depuis 2008, plus de **477 768 décisions favorables** ont été rendues et **307 521 ménages** ont été relogés (dont 23 682 en 2024). Cependant, environ **118 549 ménages** restent à reloger, essentiellement en Île-de-France. Le profil des bénéficiaires DALO est révélateur : 33 % sont des familles monoparentales, 41 % sont des personnes seules, et 87,6 % ont entre 25 et 65 ans.

4.2. Les limites de l'effectivité

L'effectivité du DALO se heurte à plusieurs obstacles. Le taux de décisions favorables moyen est de 36,4 %, mais ce chiffre masque d'énormes disparités territoriales : de 8,6 % dans l'Aude à 79 % en Guadeloupe. Le retard dans la mise en œuvre des décisions est concentré sur quatre régions : Île-de-France, PACA, Outre-mer et Auvergne-Rhône-Alpes.

Le Conseil d'État a confirmé à plusieurs reprises la responsabilité de l'État en cas de non-relogement. Une décision récente a même reconnu à la veuve d'un prioritaire DALO le droit d'être indemnisée faute de relogement de la famille. Le Défenseur des droits (décision 2025-150 du 4 août 2025) a rappelé que le fait d'être locataire du parc social n'exclut pas d'être désigné prioritaire au titre du DALO.

Le non-recours reste un problème majeur : de nombreux ménages éligibles ne connaissent pas leurs droits ou sont découragés par la complexité de la procédure. La DRIHL Île-de-France a lancé en 2024 un portail web dématérialisé pour faciliter les dépôts de recours.

5. Perspectives algorithmiques : vers un système équitable

5.1. État de l'art international

La question de l'équité algorithmique dans l'allocation de logements fait l'objet d'une littérature académique croissante. Le problème, formalisé en économie computationnelle sous le nom de « House Allocation Problem » (Shapley et Scarf, 1974), porte sur l'allocation équitable de ressources indivisibles.

Propriétés recherchées : les algorithmes d'allocation visent à satisfaire simultanément plusieurs propriétés : l'efficacité de Pareto (aucune réallocation ne peut améliorer une situation sans en dégrader une autre), l'absence d'envie justifiée (aucun demandeur plus prioritaire ne doit être écarté au profit d'un demandeur moins prioritaire), la transparence (stratégie-proofness) et la non-gaspillage.

USC CAIS (Los Angeles) : le Center for Artificial Intelligence in Society de l'Université de Californie du Sud développe un système d'allocation de logements pour les personnes sans-abri. Leur approche se fonde sur des politiques interprétables, c'est-à-dire qu'il est facile de justifier chaque décision de priorisation. Ils intègrent des indices de fairness mesurant la distribution équitable des temps d'attente et de la durée d'hébergement.

Pittsburgh (Thakral) : les travaux de Harvard sur l'allocation de logements publics à Pittsburgh formalisent la notion d'« envie justifiée » : un système est équitable si un demandeur qui préfère un logement attribué à un autre n'a pas une priorité supérieure à cet autre demandeur.

Singapour (HDB) : le Housing and Development Board applique des quotas ethniques par immeuble et par quartier pour garantir la mixité sociale, combinés à un système de tirage au sort pondéré par la priorité familiale.

5.2. Le Score Équitable HLM : principes et architecture

Le Score Équitable HLM développé par Locataire Averti est un algorithme **déterministe, non prédictif**, qui n'utilise ni machine learning ni données historiques potentiellement biaisées. C'est un système de règles pondérées, auditable ligne par ligne, fondé sur 7 principes directeurs :

N°	Principe	Description	Base légale
1	Priorité absolue DALO	200 pts — droit opposable, priorité maximale	Art. L.441-2-3 CCH
2	Pondération progressive	5 niveaux (absolue → standard), poids proportionnels à la gravité	Art. L.441-1 CCH
3	Bonus vulnérabilité cumulée	+25 pts par catégorie active au-delà de 2	Jurisprudence CE

4	Ancienneté anti-gaming	Paliers dégressifs (0/15/35/50 pts)	Loi ELAN, art. 111
5	Transparence totale	Chaque point = base légale + niveau affichés	Décret 2019-1378
6	Anti-discrimination	Zéro variable identitaire dans l'algorithme	Art. 225-1 C. pénal
7	Travailleurs essentiels	25 pts dédiés (soignants, enseignants, etc.)	Loi 3DS, art. 117

Tableau 2 — Les 7 principes fondateurs du Score Équitable HLM

L'algorithme s'appuie sur **31 critères** répartis en 4 catégories : Urgence Logement (max. 200 pts, 10 critères), Situation Familiale (max. 120 pts, 8 critères), Ressources et Emploi (max. 100 pts, 7 critères), et Ancienneté et Territoire (max. 80 pts, 5 critères). Le score total intègre un bonus de vulnérabilité cumulée lorsque le demandeur est affecté dans 3 catégories ou plus.

5.3. Garanties d'équité et conformité légale

Le Score Équitable HLM satisfait quatre propriétés formelles :

- **Déterminisme** : même entrée = même sortie, toujours. Deux personnes dans exactement la même situation obtiennent exactement le même score, quel que soit le territoire ou le moment du calcul.
- **Monotonie** : ajouter un critère ne peut jamais faire baisser le score. Cette propriété garantit que le système ne pénalise jamais un demandeur pour avoir déclaré une difficulté supplémentaire.
- **Auditabilité** : chaque point attribué est traçable vers un critère spécifique, lui-même justifié par une référence légale précise (article du CCH, loi, décret).
- **Non-discrimination** : aucune variable liée à l'identité (origine, religion, orientation sexuelle, apparence physique) n'est intégrée. Seuls comptent quatre piliers : la situation de logement, la composition familiale, les ressources, et l'ancienneté.

Le calcul est effectué côté client (navigateur), sans transmission de données personnelles à un serveur, en conformité avec le RGPD. L'outil est présenté comme une aide à la compréhension et à l'auto-évaluation, et ne se substitue ni au SNE ni aux commissions d'attribution.

6. Recommandations

Au terme de cette analyse, nous formulons les recommandations suivantes à l'attention des pouvoirs publics, des bailleurs sociaux et de la société civile :

1. **1. Harmoniser les grilles de cotation au niveau national.**

La fragmentation actuelle (27 à 40 critères selon les territoires) nuit à l'équité et à la lisibilité. Un socle national de critères et de pondérations, complété par des critères locaux encadrés, permettrait de garantir un traitement plus égal des demandeurs sur l'ensemble du territoire.

2. **2. Rendre la cotation compréhensible et accessible à tous les demandeurs.**

Conformément à l'esprit du décret 2019-1378, chaque demandeur devrait pouvoir comprendre précisément comment son score est calculé, quels critères sont activés, et comment il se positionne par rapport aux demandes analogues. Des interfaces numériques en langage clair doivent être déployées.

3. **3. Intégrer la vulnérabilité cumulée dans les grilles de cotation.**

Les systèmes linéaires (simple addition de points) sous-évaluent systématiquement les personnes cumulant des difficultés dans plusieurs dimensions. Un mécanisme de bonus progressif, inspiré des travaux du USC CAIS, corrigerait ce biais structurel.

4. **4. Supprimer les commissions informelles de pré-sélection.**

Toute étape de sélection doit être formalisée, documentée et auditable. La création d'une autorité indépendante dédiée aux attributions, distincte des bailleurs et des collectivités, renforcerait la confiance dans le système.

5. **5. Implémenter effectivement le critère « travailleurs essentiels » de la loi 3DS.**

Près de quatre ans après la promulgation de la loi 3DS, la plupart des grilles de cotation locales n'ont pas encore intégré ce critère. Son implémentation permettrait de rapprocher les travailleurs essentiels de leur lieu de travail.

6. **6. Lutter contre le non-recours au DALO.**

Des outils numériques d'auto-évaluation, comme le Score Équitable HLM, permettent d'informer les demandeurs sur le caractère prioritaire potentiel de leur situation et de les orienter vers le recours DALO le cas échéant.

7. **7. Ouvrir les algorithmes de cotation à l'audit citoyen.**

La publication intégrale des critères, pondérations et formules de calcul devrait être obligatoire. L'audit par des tiers (associations, chercheurs, citoyens tirés au sort) renforcerait la légitimité du système.

7. Références bibliographiques et légales

7.1. Textes législatifs et réglementaires

- Code de la construction et de l'habitation (CCH), articles L.300-1, L.441-1, L.441-2, L.441-2-3, L.441-2-9, R.441-2-10, R.822-25
- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO)
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)
- Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration (3DS)
- Décret n° 2019-1378 du 17 décembre 2019 relatif à la cotation de la demande de logement social
- Décret n° 2015-1437 du 5 novembre 2015 (liste des pièces justificatives — loi ALUR)
- Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations
- Article 225-1 du Code pénal (critères de discrimination)

7.2. Rapports et publications institutionnelles

- Union sociale pour l'habitat (USH), « La demande et les attributions de logement social à fin 2024 », USH Statistiques n°1, 2025
- USH, « La demande et les attributions : situation à mi-2025 et perspectives », USH Statistiques n°3, 2025
- USH, « Hlm en chiffres — Édition 2025 », septembre 2025
- SDES, « 5,4 millions de logements locatifs sociaux en France au 1er janvier 2025 », janvier 2026
- Ministère du Logement, « La cotation des demandes de logement social », fiche thématique, juin 2024
- Ministère de l'Écologie, « Chiffres et données sur le Dalo », mise à jour mai 2025

- Haut Comité pour le Droit au Logement, Bilan annuel 2024, publié juillet 2025
- Association DALO, « Les chiffres du DALO 2024 », analyse départementale
- ANIL (Agence nationale pour l'information sur le logement), « Cotation de la demande de logement social »
- Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), Rapport 2004
- Défenseur des droits, Décision n° 2025-150 du 4 août 2025
- Fondation Abbé Pierre / Fondation pour le Logement, 30e rapport sur l'état du mal-logement en France, janvier 2025
- Fondation pour le Logement, « Bilan 2024 du réseau ADLH », octobre 2025
- DRIHL Île-de-France, Bilan DALO 2024 et portail web dématérialisé
- DREAL PACA, « Bilan 2024 du Droit à l'hébergement et au logement opposable en région PACA »

7.3. Littérature académique

- Tissot S., « Logement social : une discrimination en douceur », *Plein Droit* n° 68, GISTI, 2006
- Tissot S., « Une discrimination informelle ? L'usage du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, 2005
- Simon P., « Le logement social en France et la gestion des populations à risques », *Hommes et migrations* n° 1246, 2003
- Azizi M.J., Vayanos P., Wilder B., Rice E., Tambe M., « Designing Fair, Efficient, and Interpretable Policies for Prioritizing Homeless Youth for Housing Resources », CPAIOR 2018
- Thakral N., « The Public-Housing Allocation Problem: Theory and Evidence from Pittsburgh », Harvard, 2020
- Murra-Anton Z., « The Public Housing Allocation Problem », ISO New England / MIT, 2024
- Shapley L., Scarf H., « On cores and indivisibility », *Journal of Mathematical Economics*, 1974

- Gan J. et al., « Envy-free house allocation », 2019
- Kamiyama N., Manurangsi P., Suksompong W., « On the complexity of minimizing envy in house allocation », 2021

7.4. Autres sources

- Ville de Paris, « La cotation : la transparence dans l’attribution des logements sociaux », mise à jour janvier 2024
- Plaine Commune, « La cotation : pour un accès au logement social plus transparent », avril 2023
- Grand Poitiers, « Cotation de la demande de logement social »
- Orléans Métropole, Maison de l’Habitat, « Questions fréquentes sur la cotation »
- Hedio, « Cotation de la demande de logement social : explications »
- Basta!, « Attribution des logements sociaux : un système injuste et opaque », enquête
- Actu Juridique, « Les attributions controversées de logements sociaux », 2025
- National Fair Housing Alliance (NFHA), Tech Equity Initiative, 2024

AVERTISSEMENT

Ce document est publié à titre informatif par Locataire Averti. Il ne constitue pas un avis juridique et ne se substitue ni au Système National d'Enregistrement (SNE), ni aux commissions d'attribution des logements (CALEOL) qui restent souveraines dans leurs décisions. Les données chiffrées sont issues de sources publiques institutionnelles (USH, SDES, Ministère du Logement, ANIL, Association DALO, Fondation Abbé Pierre) et de la littérature académique citée.

© 2026 Locataire Averti — Tous droits réservés — locataireavert.fr
