

Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019

La loi Égalité et Citoyenneté impose depuis 2017 sur près de 400 EPCI de consacrer au moins 25 % des attributions de logements situés hors d'un quartier prioritaire (QPV) aux 25 % des ménages demandeurs aux ressources les plus faibles. En 2019, 42 000 attributions hors QPV ont été consacrées aux ménages les plus modestes sur les EPCI concernés par la réforme des attributions, soit 15,5 % des 272 000 attributions hors QPV réalisées en 2019. Ce taux d'attribution est plus élevé qu'en 2018 où il était de 14 % mais il est 1 point en-dessous de celui de 2017. Les logements sociaux situés dans les EPCI/EPT concernés regroupent 90 % du stock de logements sociaux du territoire français, et environ un tiers de ces logements sont en QPV. Le taux d'attribution de 25 % n'est atteint que sur très peu d'EPCI/EPT, ils ne sont que 8 % à atteindre ce seuil en 2019. Les territoires en zones tendues sont ceux qui atteignent le moins ce seuil : en zones A et Abis ce n'est le cas que d'un EPCI/EPT sur 56, et de 7 sur 162 en intégrant la zone B1, soit seulement 4 % de ces territoires.

Afin de renforcer le principe de mixité, la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 a imposé sur chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné par la réforme de consacrer chaque année au moins 25 % des attributions suivies de baux signés de logements sociaux situés en dehors d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) aux ménages aux ressources les plus modestes (premier quartile des ressources des ménages demandeurs). Ce taux pouvait être modulé localement par la conférence intercommunale du logement (CIL). Fin 2018, la loi ÉLAN a supprimé cette possibilité (annexe 1).

Cette note présente les taux d'attribution entre 2017 et 2019 sur les EPCI concernés par cette réforme.

Près de 9 logements disponibles à la location sur 10 se situent sur un territoire concerné par la réforme

Les 414 EPCI/EPT concernés par la réforme (sur un total de 1 258 EPCI existants au 1^{er} janvier 2019) regroupent 90 % du stock total de logements sociaux qui, au 1^{er} janvier, sont loués avec un contrat de location ou proposés à la location mais vacants. 87 % des logements ayant été disponibles à la location courant 2018 sont situés sur ces territoires.

Sur les EPCI concernés par la réforme, 398 500 logements disponibles à la location en 2018 sont situés hors d'un QPV. Ils représentent 70 % du parc de logements disponibles de ces territoires (tableau 1).

Chourouk KARKER
Cheffe du département des études et maîtrise d'ouvrage statistiques
Matthieu DUBOIS
Chargé d'études statistiques

Directeur de la publication :
Akim TAÏROU

Contact : etudes@ancols.fr

Direction des statistiques et des études transversales
ANCOLS – La Grande Arche Paroi Sud – 92055 LA DEFENSE Cedex – <http://www.ancols.fr>

Tableau 1 – Répartition des logements sociaux situés sur les territoires concernés par la réforme selon leur localisation ou non dans un QPV

	Nombre de logements		
	En QPV	Hors QPV	TOTAL
Parc de logements sociaux au 1 ^{er} janvier 2019	1 437 611 33 %	2 965 025 67 %	4 402 636 100 %
Logements ayant été disponibles au moins un jour à la location en 2018	170 818 30 %	398 481 70 %	569 299 100 %

Lecture : Dans les territoires concernés par la réforme des attributions, 67 % des logements sociaux sont situés hors d'un QPV. Parmi les logements ayant été disponibles au moins un jour à la location en 2018, 70 % sont situés hors de ces quartiers.

Source : RPLS au 1^{er} janvier 2019.

Champ : EPCI concernés par la réforme des attributions en 2019. Toutes les catégories d'organismes de logements sociaux.

Le taux de 25 % d'attributions hors QPV aux ménages modestes n'est atteint que sur 8 % des EPCI/EPT en 2019

Comme en 2017 et 2018, le taux de 25 % d'attributions de logements sociaux situés en dehors d'un QPV à des ménages modestes n'a pas été atteint en 2019 sur l'ensemble des EPCI concernés par la réforme : **15,5 % des logements sociaux attribués et situés hors QPV l'ont été au bénéfice des 25 % des ménages demandeurs les plus pauvres (premier quartile)**, soit 9,5 points de moins que le seuil fixé par la loi (Tableau 2). Ce taux est plus élevé qu'en 2018 où il était de 14 % mais il reste moins élevé qu'en 2017.

Sur les EPCI concernés par la réforme des attributions, les 25 % de ménages demandeurs les plus pauvres obtiennent 18 % des logements attribués en 2019 tous quartiers confondus. Cela signifie qu'ils ont moins de chance que les autres ménages demandeurs d'obtenir un logement social, et encore moins de chance d'en obtenir un hors d'un QPV. La réforme des attributions impose également sur les mêmes EPCI que 50 % des logements attribués en QPV le soient à destination des ménages demandeurs appartenant aux 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} quartiles de ressources. Ce seuil est atteint au niveau national avec 72 % des logements en QPV qui sont attribués à ces ménages.

Tableau 2 – Taux d'attribution aux ménages les plus modestes (hors relogements dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain) en 2017, 2018 et 2019 dans les territoires concernés

Taux d'attribution de logements hors QPV aux ménages les plus modestes	2017	2018	2019
Au niveau national	16,5 %	14 %	15,5 %
Moyenne	18,9 %	16 %	16,9 %
Médiane	17,6 %	15,5 %	16,3 %

Lecture : En 2019, sur l'ensemble des territoires concernés, 15,5 % des logements sociaux attribués et situés hors QPV l'ont été au bénéfice de ménages modestes. La moyenne des taux d'attribution calculés par territoire est de 16,9 % (voir annexe 2).

Pour la moitié des EPCI/EPT, le taux d'attribution est inférieur à 16,3 % (médiane).

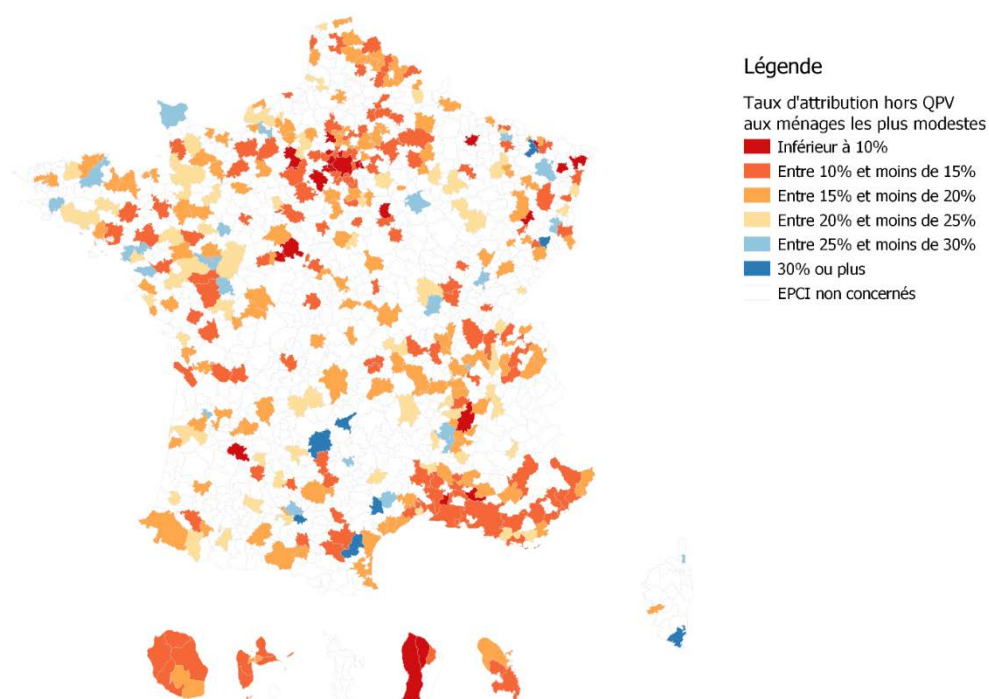
Source : infocentre SNE (2017 à 2019) – données officielles DHUP (2017-2018). Traitement ANCOLS.

Il convient de noter qu'en 2017 et 2018, des modulations du seuil de 25 % étaient possibles localement dans le cadre des CIL. Par ailleurs, faute de données disponibles, ces calculs ne tiennent pas compte des ménages qui ont été relogés dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain et qui doivent théoriquement être inclus dans le calcul (annexe 2).

Le seuil de 25 % a été atteint sur seulement 8 % des EPCI/EPT en 2019 (Tableau 3 et Carte 1). Cette proportion est en hausse de 2 points par rapport à 2018 mais toujours bien en-dessous des 17 % de 2017. 62 % des EPCI/EPT ont connu une hausse de leur taux d'attribution entre 2018 et 2019. En 2019, les EPCI du littoral méditerranéen, notamment en PACA, sont assez éloignés du taux de 25 % d'attributions de logements hors QPV aux ménages les plus modestes : ils sont nombreux à avoir un taux d'attribution compris entre 10 % et

15 % (Carte 1 et Tableau 5). Cette situation se retrouve également dans l'ancienne région Rhône-Alpes, l'Île-de-France et les Hauts-de-France. A l'inverse, en Occitanie, Bretagne, Grand-Est ou Pays de la Loire, les situations sont plus diverses avec davantage d'EPCI atteignant le seuil de 25 %, ou s'en approchant avec des taux compris entre 20 % et 25 % (voir Tableau 5 en annexe 4).

Carte 1 : Taux d'attribution d'un logement social en dehors d'un QPV aux ménages demandeurs les plus modestes, par EPCI en 2019



Source : infocentre SNE. Traitement ANCOLS.

Le seuil de ressources définissant le 1^{er} quartile a augmenté pour 90 % des territoires entre 2018 et 2019. En moyenne sur l'ensemble des territoires, le seuil est passé de 7 590 euros annuels par unité de consommation¹ en 2018 à 7 965 euros en 2019, soit une augmentation de 5 % (voir aussi Carte 2 en annexe 3).

Tableau 3 – Répartition des territoires selon leur taux d'attribution hors QPV aux ménages les plus modestes en 2017, 2018 et 2019

Tranche des taux d'attribution de logements hors QPV aux ménages les plus modestes	2017		2018		2019	
	Nombre d'EPCI/EPT	En %	Nombre d'EPCI/EPT	En %	Nombre d'EPCI/EPT	En %
Inférieur à 10 %	31	8 %	49	12 %	30	7 %
De 10 % à moins de 15 %	114	28 %	142	35 %	134	32 %
De 15 % à moins de 20 %	111	27 %	135	33 %	142	34 %
De 20 % à moins de 25 %	86	21 %	58	14 %	74	18 %
De 25 % à moins de 30 %	40	10 %	14	3 %	26	6 %
Supérieur ou égal à 30 %	27	7 %	11	3 %	8	2 %
Total EPCI/EPT	409	100 %	409	100 %	414	100%

Lecture : En 2019, 30 EPCI/EPT sur 414 concernés par la réforme (soit 7 %) ont un taux d'attribution de logements hors QPV aux ménages les plus modestes inférieur à 10 %.

Source : infocentre SNE (2017 à 2019) – données officielles DHUP (2017-2018). Traitement ANCOLS.

¹ Voir définition dans l'annexe 1.



42 000 logements hors QPV ont été attribués aux ménages les plus modestes, sur un objectif de 68 000

En 2019, 68 000 logements sociaux disponibles à la location et situés en dehors d'un QPV auraient dû être attribués à un ménage modeste pour atteindre le seuil de 25 %. En pratique un peu plus de 42 000 logements ont été attribués à ces ménages, représentant 62 % de la cible (Tableau 4).

En 2019, alors que le nombre global d'attributions de logements sociaux situés sur les EPCI concernés par la réforme et en dehors d'un QPV est en légère baisse par rapport à l'année précédente (-2 200, soit - 0,8 %), celui au bénéfice de ménages parmi les plus modestes est en hausse (+ 3 900, soit + 10,2 %). Les attributions effectives représentent un peu moins des deux tiers des attributions qu'il aurait fallu effectuer pour atteindre le taux de 25 %.

Tableau 4 – Attributions de logements sociaux hors QPV en 2017, 2018 et 2019, sur les EPCI/EPT concernés par la réforme des attributions

	2017	2018	2019
Logements attribués situés hors QPV =A	271 994	274 038	271 812
25 % du total des attributions hors QPV B=25 %*A	67 999	68 510	67 953
Attributions effectives hors QPV aux ménages les plus modestes effectués =C	44 859	38 287	42 189
Taux d'atteinte de la cible des 25 % = C/B	66 %	56 %	62 %
Différence entre les attributions cibles (B) et les attributions effectives (C) D=B-C	23 140	30 223	25 764
Cumul du différentiel entre les attributions cibles et les attributions réalisées pour les territoires n'atteignant pas le seuil de 25 %	24 598	30 753	26 370

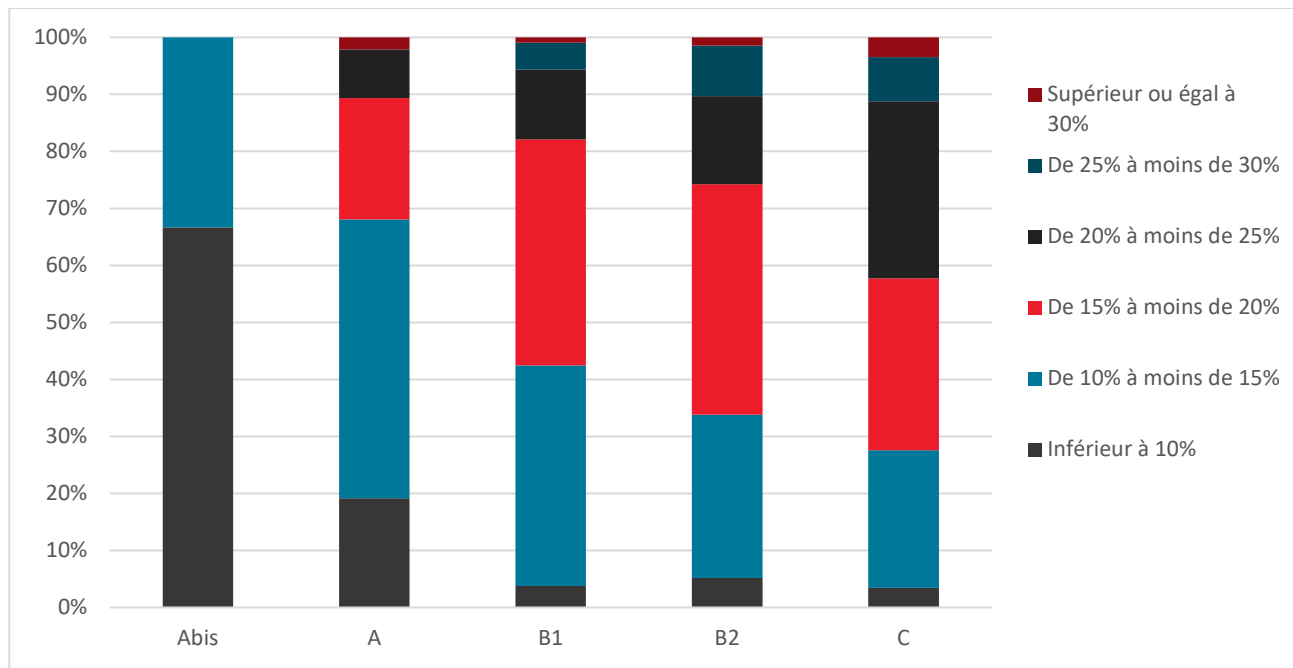
Lecture : En 2019, 271 812 logements sociaux ont été attribués hors QPV sur les EPCI concernés par la réforme des attributions. Pour atteindre le seuil des 25 % d'attributions hors QPV aux ménages les plus modestes, il aurait donc fallu que 67 953 de ces attributions leur soient destinées. En pratique, 42 189 logements ont été attribués au bénéfice de ces ménages, représentant 62 % des attributions qu'il aurait fallu effectuer. Cela représente un différentiel de 25 764 attributions par rapport à la cible au niveau national. Le calcul territoire par territoire fournit un déficit global de 26 370 attributions.

Source : infocentre SNE (2017 à 2019) – données officielles DHUP (2017-2018). Traitement ANCOLS.

Les territoires situés en zone tendue ont des taux d'attribution plus faibles

En 2019, les territoires dont les logements sont majoritairement localisés en zones très tendues (zones A bis et A) ont les taux d'attribution de logements sociaux situés hors QPV aux ménages les plus modestes les moins élevés : tous les EPCI ou EPT de la zone Abis ont un taux inférieur à 15 %, et 68 % des EPCI de la zone A sont dans ce cas (graphique 1). À l'inverse, les territoires situés en zones moins tendues, B2 ou C, présentent des taux d'attribution plus élevés, avec respectivement 10 % et 11 % des EPCI qui atteignent le seuil des 25 % (contre 8 % sur l'ensemble des zones), soit 26 EPCI.

Graphique 1 – Part d'EPCI par tranche d'attributions effectives de logements hors QPV aux ménages les plus modestes en 2019 dans chaque zone de tension immobilière calculée



Lecture : En 2019, 67 % des EPCI/EPT ayant un parc majoritairement localisé en zone Abis ont un taux d'attribution de logements hors QPV aux ménages les plus modestes inférieur à 10 %.

Voir annexe 2 pour le mode de calcul du zonage.

Source : infocentre SNE. Traitement ANCOLS.



La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 fixe un objectif de 25 % des attributions suivies de baux signés de logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) aux ménages demandeurs les plus pauvres, ménages du premier quartile de ressources, sur chaque EPCI/EPT concerné par la réforme (cf. infra). La loi Égalité et Citoyenneté prévoyait par ailleurs une possibilité d'adaptation de ce taux dès lors qu'il avait été adopté par la conférence intercommunale du logement (CIL) dans le cadre des orientations en matière d'attribution et validé par l'EPCI ou l'EPT. La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan) vient renforcer le principe de mixité en supprimant l'adaptation possible du taux et en assimilant les ex-ZUS aux QPV. Ces dispositions sont d'application immédiate.

La loi fixe également un objectif d'attribution de 50 % des logements sociaux situés en QPV à des ménages dont les ressources sont supérieures au premier quartile.

Les ménages modestes, définition du premier quartile de ressources

Les ménages ciblés par cette réforme correspondent aux ménages demandeurs d'un logement social dont les ressources se situent en-dessous du 1^{er} quartile, c'est-à-dire les 25 % de ménages demandeurs aux ressources les plus faibles. Les ressources sont rapportées au nombre d'unités de consommation² du ménage. Chaque année, un quartile est défini sur chaque EPCI/EPT. Il est calculé à partir des informations renseignées par les ménages qui ont une demande active au 31 décembre de l'année précédente et dont le premier choix de localisation correspond à une commune de l'EPCI. C'est ce montant qui est ensuite en vigueur pour l'ensemble de l'année.

Champ d'application de cette réforme

L'obligation s'applique sur environ 400 EPCI (ce sont les EPCI tenus de se doter d'un programme local de l'habitat en application du dernier alinéa du IV de l'article L. 302-1, ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, ainsi que la métropole du Grand Paris – L. 441-1 du CCH). La Métropole du Grand Paris est divisée – pour l'évaluation du taux d'attribution – en 12 territoires : ses 11 établissements publics territoriaux (EPT) et la Ville de Paris. Le quartile est quant à lui calculé au niveau de la région et s'applique sur l'ensemble des EPCI franciliens.

Les territoires concernés par cette réforme sont stables entre 2017 et 2018. Seuls deux EPCI sont modifiés entre les deux années. Ils résultent tout deux d'une fusion de deux EPCI dont l'un était concerné en 2017. Entre 2018 et 2019, les changements sont un peu plus nombreux, avec 6 EPCI présents en 2018 mais pas en 2019, et 13 qui apparaissent en 2019.

² Définition Insee : système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. Avec cette pondération, le nombre de personnes est ramené à un nombre d'unités de consommation (UC). La pondération actuellement la plus utilisée (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Calcul des taux d'attribution

Les taux d'attribution présentés dans cette note ne tiennent pas compte des adaptations de taux qui ont pu être adoptés localement par les CIL sur des EPCI/EPT pour les années 2017 et 2018. Les taux sont donc comparés au seuil fixé par la loi qui est par défaut à 25 %. Les taux ne tiennent pas non plus compte des relogements dans le cadre de projets de renouvellement urbain (cf. infra).

Ménages relogés dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain

Les ménages relogés dans le cadre de projets de renouvellement urbain doivent théoriquement être inclus dans le calcul des taux d'attribution. Ce n'est pas le cas ici. En effet, cette information n'est appréhendable au niveau national que depuis l'évolution du CERFA v3 publiée en septembre 2018 *via* les motifs de la demande de logement social³. Leur prise en compte générerait donc une comparaison à champ non constant entre les exercices. Les taux présentés dans cette note sont donc susceptibles d'être sous-évalués pour certains territoires.

Zone de tension locative des EPCI

Pour les territoires dont les communes appartiennent à des zones de tension locative différentes, la zone de tension choisie pour le territoire correspond à celle regroupant le stock le plus important de logements sociaux⁴.

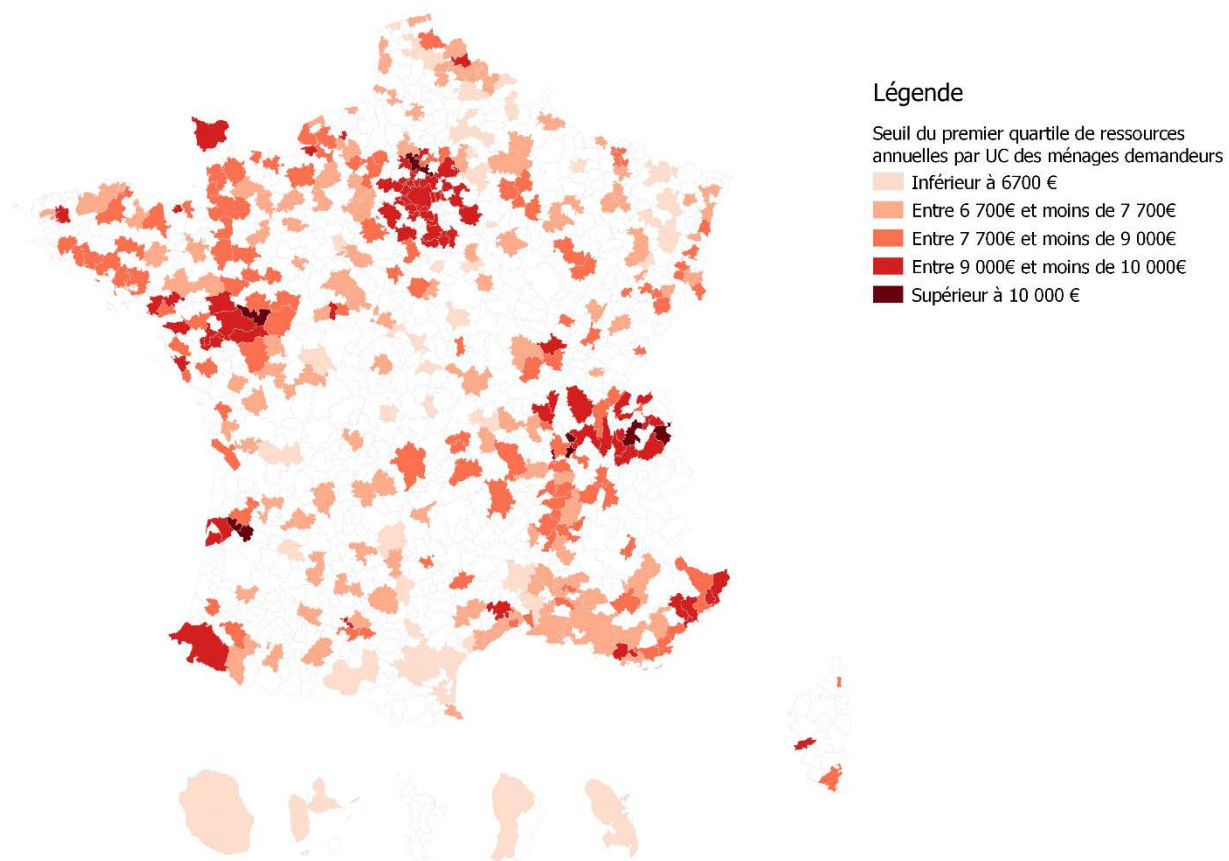
³ Intégration d'un motif de la demande « Renouvellement urbain » dans le CERFA. Pour rappel, les motifs sont déclaratifs.

⁴ Le même calcul a été effectué à partir des logements ayant été disponibles à la location. Le résultat obtenu est similaire, excepté pour 12 EPCI.



ANNEXE 3 – LE PREMIER QUARTILE DE RESSOURCES A L'ECHELLE DES EPCI

Carte 2 : Seuil définissant le premier quartile de ressources annuelles par EPCI en 2017



ANNEXE 4 – LES TAUX D'ATTRIBUTION PAR REGION

Tableau 5 : Le nombre d'EPCI par tranche de taux d'attribution par région

Région	Inférieur à 10%	De 10% à moins de 15%	De 15% à moins de 20%	De 20% à moins de 25%	De 25% à moins de 30%	Supérieur ou égal à 30%	Total
Guadeloupe	0	4	1	0	0	0	5
Martinique	0	2	1	0	0	0	3
Guyane	2	1	0	0	0	0	3
La Réunion	0	4	1	0	0	0	5
Île-de-France	14	18	5	2	0	0	39
Centre-Val de Loire	2	8	7	2	0	0	19
Bourgogne-Franche-Comté	1	9	7	3	2	1	23
Normandie	1	5	11	7	2	0	26
Hauts-de-France	1	16	20	3	0	0	40
Grand Est	5	10	12	9	6	1	43
Pays de la Loire	0	5	6	10	5	0	26
Bretagne	0	4	9	6	2	0	21
Nouvelle-Aquitaine	1	8	15	10	2	0	36
Occitanie	1	13	14	8	3	4	43
Auvergne-Rhône-Alpes	1	13	25	9	3	1	52
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1	14	7	5	0	0	27
Corse	0	0	1	0	1	1	3
Total	30	134	142	74	26	8	414

Note de lecture : La Guadeloupe compte 5 EPCI concernés par la réforme des attributions, 4 d'entre eux ont un taux d'attribution de logements sociaux hors QPV aux ménages les plus modestes compris entre 10 % et moins de 15 %.

Source : infocentre SNE – données officielles DHUP. Traitement ANCOLS.

