

Décembre 2022

NOTE RELATIVE À L'OBLIGATION D'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS AUX MÉNAGES DALO OU PRIORITAIRES du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction

Exercice 2021

Présentation des résultats détaillés par région et par département dans un document annexe

LES PRINCIPAUX RÉSULTATS D'ALS

Action Logement Services (ALS) déclare avoir réalisé en 2021 **9 238 attributions de logements au bénéfice de ménages prioritaires au titre du DALO ou de ménages prioritaires en application de l'article L. 441-1 du CCH¹**. Ce nombre est en hausse de 46 % par rapport à l'exercice antérieur.

Le ratio des attributions d'ALS relevant de l'obligation dite DALO s'établit à 13 % au niveau national en 2021, soit en deçà de l'obligation légale de 25 %. Ce ratio est en hausse de 1 point par rapport aux données 2020.

La région **Île-de-France** concentre 3 224 attributions à des ménages DALO ou prioritaires. ALS respecte l'obligation dans cette région avec un ratio d'attribution de 26 % en 2021.

¹ La loi du 27 janvier 2017 relative à l'Égalité et la Citoyenneté modifie l'article L. 313-26-2 du CCH et élargit le périmètre des ménages prioritaires quant à l'attribution de logements pour lesquels ALS dispose de droits de réservation, aux ménages définis comme prioritaires en application de l'article L. 441-1.

Rupture dans le suivi des attributions de logements par ALS

En juin 2020, un nouveau système d'information dédié à la gestion locative a été mis en production par ALS en remplacement des systèmes d'information des ex-CIL. L'exercice 2021 constitue le 2^{ème} exercice d'analyse des données issues du nouveau système d'information. Il est donc possible, pour la première fois, de réaliser des comparaisons entre les exercices 2020 et 2021.

L'OBLIGATION DITE DALO D'ACTION LOGEMENT SERVICES

L'obligation dite DALO

Les ménages relevant de l'obligation dite DALO d'ALS (dits « ménages prioritaires » dans la suite) sont :

- les ménages déclarés prioritaires par les commissions de médiation et auxquels un logement doit être attribué en urgence au titre du droit au logement opposable en application de l'article L. 441-2-3 du CCH ;
- ou à défaut, depuis la loi relative à l'Égalité et la Citoyenneté de 2017, les ménages prioritaires en application de l'article L. 441-1 du CCH incluant les ménages sortant de structures d'hébergement ou de logements en intermédiation locative.

ALS a pour obligation légale² d'attribuer 25 % des logements sur lesquels elle dispose de droits de réservation aux ménages sus-cités. Cette obligation légale est fixée par département (ou région pour l'Île-de-France). Elle est également déclinée sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale 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, de la commune de Paris et des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Les objectifs par bailleur et réservataire sont ensuite déterminés dans les conventions intercommunales d'attributions.

Pour rappel, 85 532 logements sont attribués par ALS, qu'ils relèvent ou non du champ d'application de l'obligation dite DALO. Parmi ces 84 532 attributions, 69 724 relèvent du champ de l'obligation, c'est-à-dire qu'elles portent sur les logements des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM), hors structures collectives et logements intermédiaires, et sur les logements conventionnés des SEM.

9 238 attributions dans le cadre de l'obligation dite DALO d'ALS

D'après les déclarations d'ALS, le nombre d'attributions de logements auxquels sont affectés les droits de réservation aux ménages DALO ou prioritaires au titre du L. 441-1 du CCH s'élève à 9 238 pour l'exercice 2021 soit une augmentation de 46 % par rapport à l'année 2020.

En 2020, la répartition des près de 6 400 attributions au titre de l'obligation était la suivante : 37 % d'attributions aux ménages DALO et 63 % d'attributions aux ménages prioritaires au titre de l'article L.441-1 du CCH. Entre 2020 et 2021, les attributions aux ménages DALO ont augmenté de 45% et celles aux ménages prioritaires au titre de l'article L.441-1 du CCH de 46%. La répartition entre ces deux populations est donc constante.

Pour rappel, l'exercice 2020 était le 1^{er} exercice d'analyse des données issues du nouveau système d'information. L'exercice 2021 est donc le premier où des analyses comparatives entre les années sont possibles.

Une connaissance multi-sources des demandeurs

Plusieurs sources d'identification des ménages prioritaires ont été recensées :

- SNE (système national d'enregistrement de la demande de logement social) ;
- Syplo (système priorité logement)³ ;
- les porter à connaissance (PAC) individualisés et les listes transmises par les services de l'État ;
- le GIP-HIS⁴.

Un taux d'attribution de 13 % au niveau national, allant jusqu'à 26 % en Île-de-France

Le ratio d'attributions des logements faisant l'objet de droits de réservation au titre de l'obligation dite DALO d'ALS s'établit en 2021 à 13 % au niveau national. Ce taux est en augmentation de 1 point par rapport à 2020. En revanche, les évolutions par rapport aux exercices antérieurs à 2020 doivent être considérées avec précaution.

² L. 313-26-2 du CCH.

³ Système Priorité Logement, application informatique pour la gestion du contingent préfectoral et le relogement des publics prioritaires.

⁴ Le GIP Habitat et Interventions sociales est un organisme public dont la mission est d'accompagner vers le logement, ou le relogement, des publics en situation de précarité et rencontrant des difficultés d'accès au parc locatif.



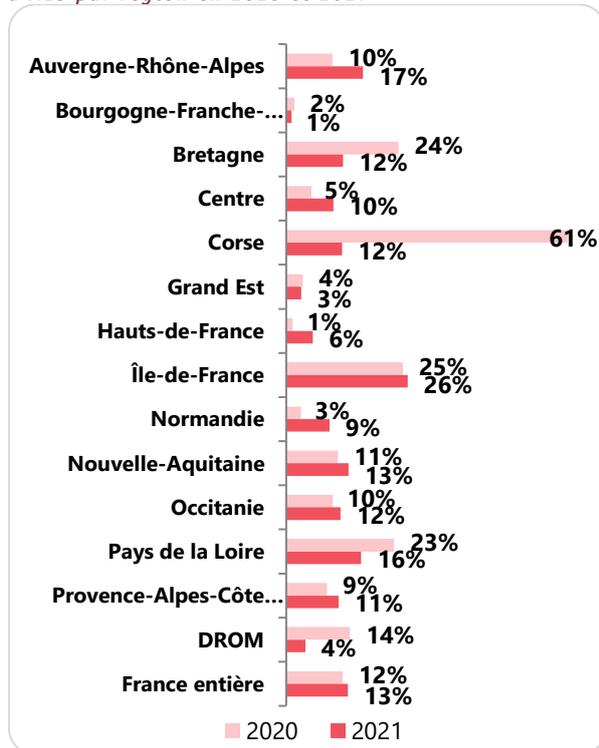
Pour rappel, ce ratio est calculé sur la base des attributions de réservations locatives réalisées par ou pour le compte d'ALS sur les logements des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM), hors structures collectives et logements intermédiaires, et sur les logements conventionnés des SEM, soit 69 724 au total.

Le ratio varie fortement d'une région à une autre. En 2021, les régions Île-de-France (26 %), Auvergne-Rhône-Alpes (17 %) et Pays de la Loire (16 %) ont les taux les plus élevés (cf. graphique 1).

Les régions Auvergne-Rhône-Alpes (+7 points de pourcentage), Centre-Val-de-Loire (+5 points) et Normandie (+6 points) sont celles qui connaissent les plus fortes augmentations. A contrario, la Bretagne (-12 points) et les Pays de la Loire (-7 points) connaissent les diminutions les plus marquées. Les évolutions du ratio de la Corse et des DROM sont à considérer avec précautions compte tenu du faible nombre d'attributions sur ces territoires.

L'annexe « Résultats par région et département 2021 » de cette note fournit les taux calculés au niveau départemental.

Graphique 1 : Ratios de l'obligation dite DALO d'ALS par région en 2020 et 2021

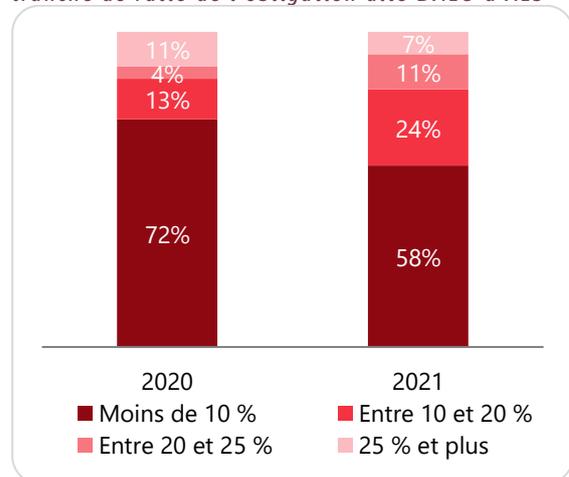


Sources : Enquête sur l'obligation dite DALO d'ALS et enquête sur les droits de réservation, exercice 2021

ALS respecte l'obligation d'attribution aux ménages DALO ou prioritaires au titre du L.441-1 du CCH, fixée à 25 %, dans seulement 7 % des départements (graphique 2), dont plus de la moitié sont des départements franciliens. Dans 11 % des départements, ALS se rapproche de l'obligation avec des taux compris entre 20 et 25 %. Toutefois, dans la majorité des départements (58 %), les taux restent inférieurs à 10 %.

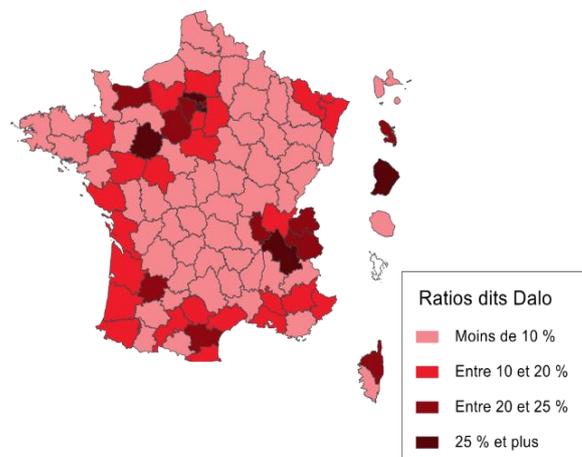
Comparativement à l'année précédente, ALS se rapproche de plus en plus de l'obligation nationale avec moins de départements avec des taux inférieurs à 10 % et plus de départements avec des taux compris entre 10 et 20%.

Graphique 2 : Répartition des départements par tranche de ratio de l'obligation dite DALO d'ALS



Sources : Enquête sur l'obligation dite DALO d'ALS et enquête sur les droits de réservation, exercice 2021

Carte des départements par tranche de ratio de l'obligation dite DALO d'ALS



Sources : Enquête sur l'obligation dite DALO d'ALS et enquête sur les droits de réservation, exercice 2021

Une forte augmentation des attributions aux ménages prioritaires hors Île-de-France

3 224 logements situés en Île-de-France ont été attribués au titre de l'obligation DALO d'ALS.

Les régions regroupant le plus d'attributions sont ensuite l'Auvergne Rhône-Alpes (1 638 attributions), les Pays de la Loire (1 020 attributions) et la Nouvelle-Aquitaine (674 attributions).

Les régions Ile-de-France, Auvergne Rhône-Alpes, Hauts-de-France et Pays de La Loire sont les régions dont les volumes d'attributions connaissent les évolutions les plus marquées. Ainsi, les volumes d'attributions des régions Auvergne-Rhône-Alpes et

Hauts-de-France aux ménages DALO ou prioritaires au titre du L.441-1 du CCH ont été multiplié respectivement par 2 et par 5 par rapport à 2020.

A contrario, le volume d'attributions aux ménages DALO ou prioritaires de la région Pays de La Loire recule de 24% par rapport à l'année précédente. Des baisses sont également observées en Bourgogne-Franche-Comté, en Corse ou dans les DROM, mais elles sont à considérer avec précaution, le volume d'attributions sur ces territoires étant faible.

L'OBLIGATION DALO DE L'ASSOCIATION FONCIÈRE LOGEMENT (AFL) ⁵

L'AFL a pour objectifs de réaliser des programmes de logements contribuant à la mixité sociale des villes et des quartiers et de proposer aux salariés des entreprises assujetties à la PEEC des logements locatifs de qualité. Elle contribuera également à terme, par transfert gratuit de son patrimoine immobilier, au financement des régimes de retraite des salariés du secteur privé (AGIRC et ARRCO). L'AFL a pour obligation légale⁶ de dédier 25 % des attributions de ses logements conventionnés à des salariés ou demandeurs d'emploi reconnus prioritaires au titre du DALO ou, à défaut, à des ménages prioritaires en application de l'article L. 441-1 du CCH.

En 2021, l'AFL déclare l'attribution de 335 logements conventionnés issus de programmes de développement immobilier, toutes modalités d'instruction des candidatures confondues⁷, à des ménages DALO ou des ménages prioritaires (L. 441-1 du CCH). Comme en 2020, toutes les attributions ont été réalisées dans le cadre de relocations de logement (contre 99 % en 2019 et 100 % en 2018 et 2017). Sur l'ensemble des attributions, 225 ont bénéficié à des ménages disposant de revenus inférieurs à 60 % du plafond PLUS. Par ailleurs, 167 des 335 logements attribués sont situés en Île-de-France, soit 50 %.

Le ratio d'attributions de logements à des bénéficiaires relevant de l'obligation dite DALO de l'AFL est en augmentation en 2021 et s'élève à 13,8 %, contre 10,0 % en 2020, l'association déclarant 2 427 attributions de logements conventionnés dans les territoires relevant pour l'AFL du développement immobilier. En Île-de-France, l'obligation est respectée avec un ratio s'établissant à 32 % (contre 26,7 % en 2020, 25,7 % en 2019, 23,2 % en 2018 et 13,7% en 2017) avec 167 attributions au titre du DALO sur un total de 522 attributions sur la région.

Graphique 3 : Ratios de l'obligation dite DALO de l'AFL de 2017 à 2021



⁵ Foncière Logement est une association loi 1901, filiale d'ALG, notamment financée avec des fonds de la P(S)EEC.

⁶ L. 313-35 du CCH.

⁷ Toutes les locations sont comptabilisées, que le traitement des candidatures ait été réalisé par l'AFL ou des gestionnaires. Seuls les logements conventionnés de l'AFL sont dans le périmètre de l'obligation, ce qui exclut les logements dans les territoires de la rénovation urbaine.



DÉFINITIONS ET ACTEURS

La Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEC) est une obligation légale de financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés, à laquelle sont assujettis tous les employeurs occupant au minimum 20 salariés, à l'exception de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs. L'obligation s'établit actuellement à 0,45 % de la masse salariale. Un employeur peut se libérer de son obligation en investissant directement, mais cette obligation prend principalement la forme d'un versement à Action Logement qui est le principal collecteur de la PEC depuis la fusion des 20 comités interprofessionnels du logement (CIL) au 1er janvier 2017.

Depuis sa création en 1953, la PEEC intervient notamment dans l'investissement en matière de logements locatifs, générant notamment des droits de réservation de logements locatifs auprès des bailleurs constructeurs, au profit d'Action Logement, droits utilisables par ce dernier pour mettre des logements à disposition des salariés à des conditions économiquement avantageuses et pour répondre aux politiques publiques de logement telles que le DALO (Droit Au Logement Opposable).

Une contribution similaire existe pour le secteur agricole : la Participation des Employeurs Agricoles à l'Effort de Construction (PEAEC). Les entreprises assujetties à la PEEC peuvent également verser une participation volontaire, au-delà de leur obligation légale, appelée la Participation Supplémentaire des Employeurs à l'Effort de Construction (PSEEC). La Participation à l'Effort de construction (PEC) regroupe l'ensemble formé de ces trois contributions.

Action logement services (ALS) : filiale d'Action logement groupe (ALG), elle assure la collecte de la PEC et finance des actions dans le domaine du logement, en particulier pour le logement des salariés, sur l'ensemble du territoire national.

Association foncière logement (AFL) : la foncière logement est une association loi 1901, filiale d'ALG, notamment financée avec des fonds de la PEC. Elle a pour objectifs de réaliser des programmes de logements contribuant à la mixité sociale des villes et des quartiers et de proposer aux salariés des entreprises assujetties à la PEEC des logements locatifs de qualité. Elle contribuera également à terme, par transfert gratuit de son patrimoine immobilier, au financement des régimes de retraite des salariés du secteur privé (AGIRC et ARRCO).

Ménages prioritaires : salariés et demandeurs d'emploi désignés comme prioritaires par les commissions de médiation et auxquels un logement doit être attribué en urgence au titre du droit au logement opposable en application de l'article L. 441-2-3 du CCH ou à défaut, depuis la loi relative à l'Égalité et la Citoyenneté de 2017, prioritaires en application de l'article L. 441-1 du CCH incluant les ménages sortant de structures d'hébergement ou de logements en intermédiation locative (introduits initialement par la circulaire du 5 mars 2009 – lorsqu'un accord local entre le Préfet et ALS le prévoit – puis par la loi ALUR du 24 mars 2014 dans l'article L. 441-1 du CCH).

SOURCES

Enquêtes ANCOLS auprès d'ALS et de l'AFL

En application des dispositions de l'article L. 342-5 du CCH, l'ANCOLS réalise chaque année des recueils de données auprès d'ALS et de l'AFL. Les recueils auprès d'ALS portent sur :

- les droits de réservation négociés en contrepartie de fonds de la Participation à l'Effort de Construction (PEC) et sur les demandes de logements réservés. Le périmètre de l'enquête recouvre la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), la Participation des Employeurs Agricoles à l'Effort de Construction (PEAEC) et la Participation Supplémentaire des Employeurs à l'Effort de Construction (PSEEC). Les informations recueillies recouvrent notamment les opérations ayant fait l'objet d'engagement de financements de la PEC, le recensement et le descriptif des droits de réservation en contrepartie de fonds issus de la PEC, ainsi que le recensement des demandes de logements réservés et des attributions réalisées ;
- l'obligation faite à ALS par l'article L. 313-26-2 du CCH de réserver un quart des attributions de logements faisant l'objet de droits de réservation en contrepartie de financement de fonds PEC aux salariés et aux demandeurs d'emploi bénéficiant d'une décision favorable au titre du droit au logement opposable en application de l'article L. 441-2-3 du CCH ou des ménages déclarés prioritaires en application de l'article L. 441-1 du CCH.

Les recueils auprès de l'AFL portent notamment sur :

- la gestion locative de l'ensemble des logements Foncière Logement livrés avec une distinction entre les logements relevant du développement immobilier et les logements relevant de la rénovation urbaine ;
- l'obligation faite à l'AFL par l'article L. 313-35 du CCH de réserver un quart des attributions de logements appartenant à l'AFL ou à l'une de ses filiales aux salariés et aux demandeurs d'emploi bénéficiant d'une décision favorable au titre du droit au logement opposable en application de l'article L. 441-2-3 du CCH ou, à défaut, prioritaires en application de l'article L. 441-1 du CCH.

MÉTHODOLOGIE

Le **ratio d'attributions des logements faisant l'objet de droits de réservation au titre de l'obligation DALO d'ALS** correspond au rapport entre :

- le total des attributions de logements aux ménages relevant de l'obligation DALO d'ALS, c'est-à-dire les attributions à des ménages déclarés prioritaires (cf. Définition) ;
- et au dénominateur, l'ensemble des droits de réservation attribués, y compris les droits de suite rendus pour un tour considérés comme attribués par les bailleurs⁸, hors droits en structures collectives (hébergements et logements-foyers).

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'Égalité et la Citoyenneté modifie les articles L. 441-1 et L. 313-26-2 en restreignant le champ aux logements des organismes d'HLM ou gérés par ceux-ci (hors logements intermédiaires) et aux logements conventionnés des SEM.

POUR EN SAVOIR PLUS

Annexe – Résultats par régions et départements pour l'exercice 2021, ANCOLS, Novembre 2022

Note relative aux droits de réservation du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction sur l'exercice 2021, ANCOLS, Novembre 2022

Note relative à l'obligation DALO du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction sur l'exercice 2020, ANCOLS, Décembre 2021

⁸ La notion de rendu pour un tour disparaît avec la gestion en flux, un nouveau logement est proposé automatiquement en cas de refus d'un ménage. Aussi, aucun droit n'a été rendu pour un tour en 2021.

