

Les attributions au quartile des demandeurs les plus pauvres Fiche n°6



I – Règle générale

La loi Égalité et Citoyenneté a affirmé le principe d'**égalité des chances** pour l'accès au parc social et de **mixité sociale** des villes et des quartiers dans les deux sens, c'est-à-dire :

- permettre l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social ;
- favoriser l'accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Elle impose, dans chaque EPCI concerné par la réforme des attributions¹, l'**obligation de consacrer au moins 25 % des attributions** annuelles effectives de logements situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et ex-ZUS (zones urbaines sensibles) :


- aux **demandeurs issus du premier quartile** des demandeurs les plus pauvres ;
- à des **ménages relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain**.

Cette obligation s'applique à **tous les EPCI concernés par la réforme des attributions**, qu'ils soient dotés d'un QPV ou non. En effet :

- pour les territoires dotés d'un QPV, il s'agit d'**ouvrir les quartiers les plus favorisés**, dits à forte capacité d'accueil, aux publics les plus défavorisés ;
- pour les territoires sans QPV, il s'agit de réaffirmer le principe de **relogement des publics les plus défavorisés**. Dans ce cadre, la mesure revient à une obligation de consacrer au moins 25 % des attributions effectives au quartile des demandeurs les plus pauvres.

Cette obligation concerne les attributions effectives, c'est-à-dire suivies de baux signés. Il s'agit d'une **obligation de résultat qui porte sur l'ensemble de l'EPCI**.

La CIA décline ensuite l'obligation en engagements quantitatifs pour chaque bailleur social et en engagements qualitatifs pour permettre sa mise en œuvre. Ces engagements peuvent être différenciés entre les différents organismes HLM en fonction des caractéristiques du parc propre à chacun.

 La LEC permettait, en fonction du contexte local, d'adapter le **seuil de 25 %**, à la hausse ou à la baisse, en justifiant ce choix dans les orientations adoptées par la conférence intercommunale du logement (CIL)².

Or, la loi ELAN a réaffirmé l'objectif de mixité sociale des villes et des quartiers comme l'un des fondamentaux des politiques d'attributions de logement social et **a supprimé la possibilité d'adapter à la baisse l'objectif de 25 %**.

Toutefois, le contexte local (tension sur le parc locatif social, déficit de logements adaptés...) ne permet pas à un grand nombre d'EPCI d'atteindre ce taux, dès l'application de cette mesure. **La position régionale** sur cette problématique, validée en comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CR2H), est la suivante :

1 Pour plus d'informations sur les EPCI de la réforme des attributions, se reporter à la fiche 1 « le périmètre de la réforme »

2 Pour plus d'informations sur les orientations de la CIL, se reporter à la fiche 2 « la conférence intercommunale du logement »

Les orientations de la CIL doivent :

- d'une part, préciser quelles sont les caractéristiques locales qui empêchent d'atteindre le taux de 25 % ;
- d'autre part, décrire quels sont les moyens mis en œuvre pour atteindre ce taux dans des délais explicites raisonnables.

II – Règles de calcul du quartile

Le **seuil du quartile** des demandeurs les plus pauvres est **fixé annuellement par arrêté du ministre en charge du logement**, à l'échelle de chaque EPCI concerné. Chaque année, il est actualisé sur la base des données de l'année précédente.

Pour déterminer ce seuil, sont prises en compte :

- toutes les demandes dont la commune demandée en premier choix fait partie du territoire de l'EPCI ;
- pour lesquelles les ressources mensuelles sont renseignées et positives ou nulles.

Pour chaque demande retenue, le niveau de ressources est calculé par UC à partir des ressources mensuelles du ménage déclarées dans la demande :

$$\text{ressources annuelles du ménage} = \left(\frac{\text{ressources mensuelles du ménage}}{\text{unité de consommation du ménage}} \right) \times 12$$

Pour rappel, l'UC du ménage dépend de la composition de celui-ci :

- 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.

Illustration :

Le quartile est employé pour répartir les demandeurs en 4 tranches selon les ressources annuelles qu'ils perçoivent.

On peut identifier 4 groupes :

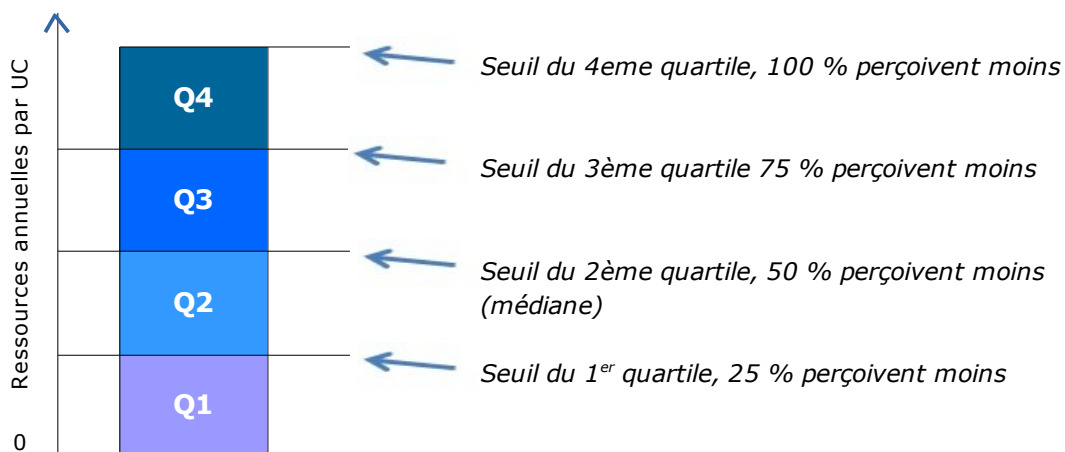
- Q1 : les ménages dont les ressources sont inférieures au seuil du premier quartile
- Q2 : les ménages dont les ressources sont comprises entre le seuil du premier quartile et la médiane
- Q3 : les ménages dont les ressources sont comprises entre la médiane et le seuil du troisième quartile
- Q4 : les ménages dont les ressources sont supérieures au seuil du troisième quartile

Cette notion de quartile introduit la détermination de 3 seuils :

- le seuil du premier quartile : 25% des ménages sont en dessous du seuil et 75% sont au dessus. C'est le seuil défini par l'arrêté ministériel
- le seuil du second quartile = la valeur médiane : 50% des ménages sont en dessous du seuil et 50% sont au dessus.
- le seuil du troisième quartile : 75% des ménages sont en dessous du seuil et 25% sont au dessus.

Pour les déterminer, sur le territoire d'un EPCI donné, il faut classer l'ensemble des demandes dans l'ordre croissant des ressources suivant les règles de calcul définies ci-dessus. Une fois les demandes classées, il faut ensuite prendre la valeur médiane et la valeur du seuil du Q3 (le seuil du Q1 étant calculé par le ministère en charge du logement).

Ressources des demandeurs de logement social de l'EPCI



III – État des lieux en Pays de la Loire

1 – Les seuils du 1er quartile

Depuis la mise en œuvre de cette disposition en 2017, les bases de données de la demande locatives sociales ont nécessité une fiabilisation sur la donnée « ressources », ce qui explique en partie l'augmentation du seuil du 1er quartile depuis 2017. En effet, lorsque les ressources du demandeur n'étaient pas fournies, les guichets enregistreurs indiquaient « 0 », ce qui faisait baisser artificiellement le seuil du 1er quartile.

Voir graphique des évolutions du 1^{er} quartile depuis 2017 en annexe 1

2 – Mise en œuvre en Pays de la Loire

Afin de suivre la mise en œuvre de cette mesure sur un EPCI, **sont comptabilisées** les demandes remplissant les conditions suivantes :

- **radiées pour attribution suivie d'une signature du bail** d'un logement situé sur le territoire de l'EPCI ;
- radiées pour attribution d'un **logement situé hors QPV** ;
- pour lesquelles les **ressources mensuelles** sont renseignées, positives ou nulles et **inférieures au seuil du premier quartile** de l'EPCI ou pour lesquelles il s'agit d'un relogement dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain.

Il est important de préciser qu'en fonction de l'EPCI, les seuils du premier quartile sont différents. **Suivant l'EPCI, un même ménage fait ou ne fait pas partie du quartile des demandeurs les plus pauvres.** Ainsi les conditions nécessaires, pour qu'un ménage remplisse ce critère, seront variables d'un territoire à l'autre.

Pour les EPCI éloignés de l'objectif, il est **recommandé d'identifier les freins** à la mise en œuvre de cet objectif et définir les actions à mettre en place pour atteindre à terme l'objectif fixé par la loi.

Pour les EPCI au-dessus de l'objectif, il est préconisé d'**identifier les facteurs de réussite** afin de poursuivre la dynamique déjà en place.

Par ailleurs, afin d'assurer une mise en œuvre pertinente et atteindre l'objectif de mixité sociale recherché, il est recommandé de regarder les attributions suivies de baux signés hors QPV sur les autres quartiles (Q2, Q3 et Q4).

3 – Bilan LEC³

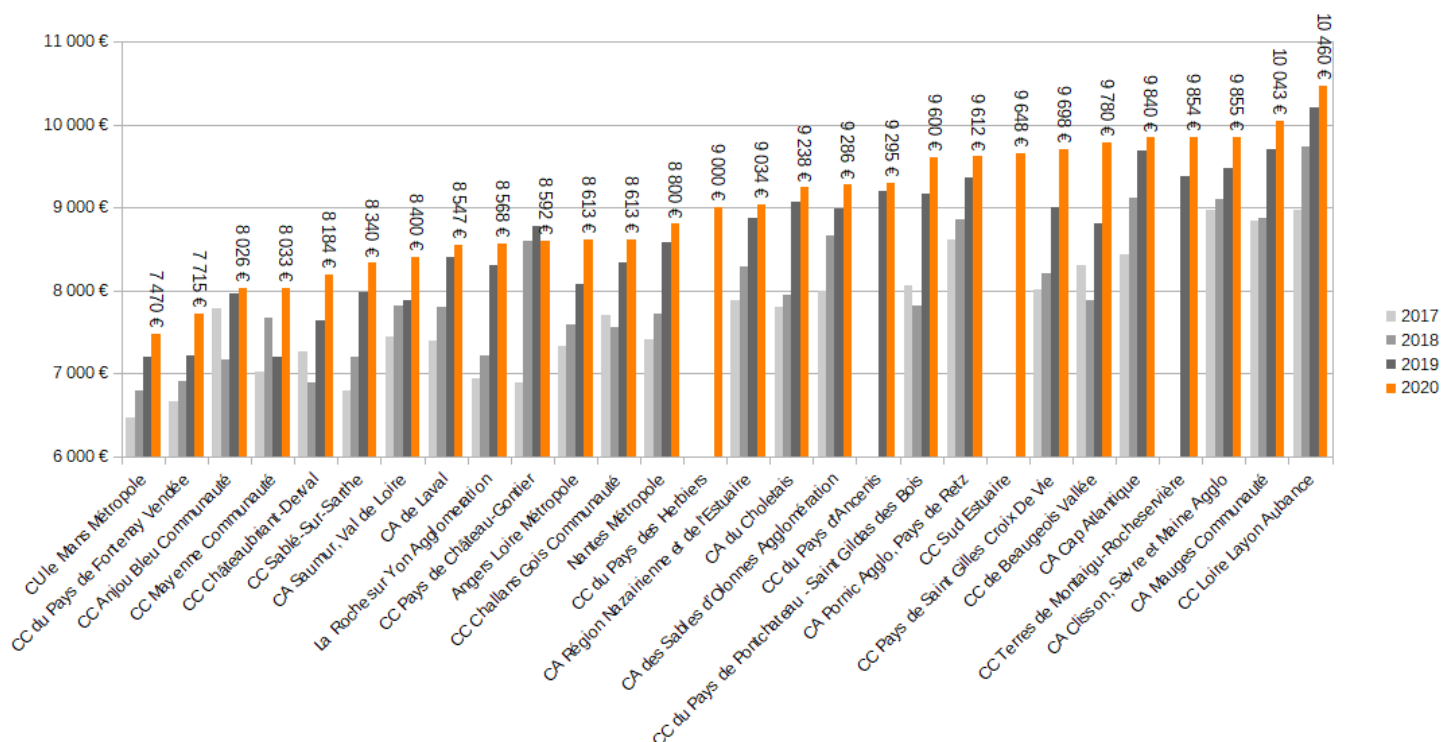
L'union sociale pour l'habitat des Pays de la Loire (USH) réalise chaque année un bilan de la mise en œuvre de la LEC, visant à déterminer la situation de chaque EPCI, sur la base des données fournies par le CREHA Ouest (gestionnaire des fichiers partagés de la demande locative sociale).

Voir graphique du bilan LEC 2019 en annexe 2

3 Pour plus d'informations, se reporter au bilan LEC de l'USH PdL du kit d'information

Montant du seuil du 1er quartile des demandeurs les plus pauvres

(Source : SNE - DHUP)



Demandes satisfaites 2019 Hors QPV : taux d'attribution du 1er quartile (dont renouvellements urbains)

