

La mixité sociale ne se mesure pas au quartile

Pour une mesure de la mixité sociale basée
sur des critères communs et partagés, qui
reflètent la réalité de la situation des
ménages et des territoires

Mai 2026

Changer d'indicateur pour une mesure plus cohérente de la mixité

En Bourgogne-Franche-Comté (BFC), plus de 80 % des territoires n'atteignent pas l'objectif fixé par la loi Egalité et Citoyenneté (LEC) pour favoriser la mixité sociale hors QPV, c'est-à-dire réaliser au moins 25 % des attributions suivies d'entrées dans les lieux hors QPV au profit des ménages relevant du 1^{er} quartile (Q1). La raison est structurelle, le Q1, calculé à partir de données déclaratives non fiabilisées, sous-estime la réalité des revenus et ne correspond ni à la population effectivement pauvre, ni à l'offre réellement accessible hors QPV à ces ménages.

Notre proposition est simple et opérationnelle : remplacer le Q1 par un indicateur universel, le seuil de pauvreté¹. Les comparaisons menées en BFC montrent que la part des attributions suivies d'entrées dans les lieux hors QPV au bénéfice des ménages sous le seuil de pauvreté atteint en moyenne 28%, selon la définition retenue par l'Observatoire des inégalités, contre 17 % avec le Q1.

Ce changement rend lisible les efforts des acteurs, neutralise les effets de seuil et recentre l'action sur la mixité sociale réelle, sans alourdir les procédures, notamment pour les bailleurs sociaux, qui œuvrent, rappelons-le, dans un environnement de travail qui peut s'avérer complexe. Le processus d'attribution doit intégrer une multiplicité d'indicateurs et d'objectifs parfois en concurrence dans un contexte de marché détendu, qui mobilise quotidiennement les équipes dans la lutte contre la vacance.

¹ Le seuil de pauvreté correspond au revenu mensuel en dessous duquel une personne est considérée comme pauvre. Il est fixé par rapport au niveau de vie médian et correspond à 60% du revenu médian selon l'INSEE (soit 1 216 € en 2024) et 50% du revenu médian selon l'observatoire des inégalités (soit 1 013 € en 2024 ce qui correspond à 54% du plafond PLUS, soit un montant inférieur au plafond PLAI de 6 points). Le niveau de vie prend en compte tous les revenus, y compris les allocations (comme les allocations logement ou familiales), desquels on déduit l'impôt sur le revenu.

Contexte et intention : viser la mixité réelle et non l'illusion statistique

La réforme de la gestion de la demande et des attributions, engagée depuis plus de 10 ans, vise à territorialiser les politiques d'attribution avec l'ambition de tendre vers plus de mixité, favoriser l'égalité des chances, améliorer la prise en compte des plus fragiles, être plus transparent dans le processus d'attribution et renforcer la coordination entre les acteurs.

La loi LEC fixe un objectif « anti-ghettos » : loger les ménages les plus pauvres dans des logements sociaux situés ailleurs que dans les quartiers de la politique de la ville.

Bien que cette mesure vise l'équité d'accès au logement des ménages les plus modestes, l'atteinte de cette cible reste à ce jour un défi pour les bailleurs dans la majorité des EPCI en BFC, à l'instar des autres régions de France.

L'USH BFC a donc rassemblé en 2025 les bailleurs, les services de l'Etat et les collectivités pour objectiver les résultats, partager les pratiques et identifier des solutions. Le constat partagé est le suivant : le système actuel est lourd à faire fonctionner, peu adapté aux réalités régionales et s'appuie sur un indicateur inadapté.

Pourquoi l'indicateur 1^{er} quartile (Q1) ne fonctionne pas ?

Un calcul basé sur des données déclaratives non fiabilisées et un seuil artificiellement tiré vers le bas

Le calcul du seuil du 1^{er} quartile s'effectue à partir des données disponibles dans le fichier de la demande à un stade où celles-ci ne sont encore pas fiabilisées car non instruites. Le calcul repose donc uniquement sur des éléments déclaratifs, parfois mal renseignés, incomplets et/ou non mis à jour. Pour rappel, au stade de l'enregistrement de la demande, la seule pièce obligatoire et vérifiée est la carte d'identité.

De ce fait, le niveau de ressources du Q1 est donc artificiellement tiré vers le bas. En 2024, il s'élève en moyenne en BFC à 9 503 € par an par unité de consommation (UC), soit

792 €/mois/UC ; avec des extrêmes allant de 673 € sur la Communauté d'Agglomération du Grand Belfort pour la valeur la plus faible, à 874 € sur la Communauté d'Agglomération Beaune, Côte et Sud pour la valeur la plus forte.

Ces niveaux se situent largement sous le seuil de pauvreté (1 013 €/mois) et, souvent, sous les prestations sociales minimales (AAH : 1 033 €, minimum vieillesse : 1 034 €) - seul le RSA se situe en dessous (635 €) - ce qui crée un décalage structurel important entre la cible Q1 et la population effectivement pauvre.

Un écart important entre nombre de demandes potentielles théoriques et réellement exploitables

A l'échelle de la région, dans le fichier de la demande, seul 22% des demandes est exploitable versus 25% théorique. En effet, parmi les demandeurs du 1^{er} quartile, 5% des ménages a des ressources non renseignées ou nulles, et 9% se positionne sur un secteur en QPV. Ce qui réduit de 3 points la part des demandes exploitables.

A l'échelle de l'EPCI du Grand Belfort, ce taux se réduit encore et atteint 17% car, si la proportion des ménages, qui ne déclarent pas leurs ressources, est sensiblement la même

qu'à l'échelle de la région, le nombre de demandeurs, qui souhaitent être logés en QPV, est deux fois plus important (18%).

Pour le passage en commission d'attribution (CALEOL), la mise à jour des revenus fait sortir du Q1 une part non négligeable de dossiers initialement éligibles. Dans les Hauts-de-France, les bailleurs observent en 2024 l'écart suivant : 24 % de demandes relevant du Q1 avant instruction pour 18 % après instruction. L'écart entre potentiel théorique et éligibilité réelle est majeur.

Des préférences résidentielles non prises en compte

Outre le niveau de revenu des ménages, le choix de la localisation du logement appartient au demandeur. Les ménages du 1^{er} quartile peuvent ne pas vouloir être logés en dehors des QPV et à plus forte raison sur une commune voisine. Des tests menés sur le Pays de Montbéliard dans le Doubs en 2020 montrent un taux d'acceptation extrêmement faible pour des propositions hors QPV, lorsque la localisation proposée n'est pas celle du 1^{er} choix : sur une liste de 163 demandeurs

Q1 (élargissement du critère de localisation à la commune voisine pour avoir un nombre de demandeurs plus conséquent), 129 ont été contactés, 25 propositions ont été réalisées et seulement 2 ont donné lieu à un contrat de location, toutes deux sur la commune du 1^{er} choix.

Cette pratique, extrêmement chronophage et peu efficiente, ne peut être exercée sur le long terme ni dupliquée dans tous les territoires.

Une offre hors QPV insuffisamment adaptée

L'accessibilité financière (loyer+charges), la typologie et le niveau de service conditionnent l'attribution :

- les logements neufs/récents, y compris en PLAI, restent souvent inaccessibles aux Q1 et à plus forte raison aux personnes seules ;
- l'offre ancienne à bas loyer (PLUS avant 1977) se réduit sous l'effet conjugué de la

hausse des charges sur le patrimoine énergivore et des loyers après rénovation ;

- les logements les moins chers sont bien souvent ceux dont le taux de rotation est le plus faible ;
- les logements situés hors QPV sont souvent moins bien desservis en termes de transports et de commerces que les logements situés en QPV.

Pays de Montbéliard Agglomération, dans le cadre du travail de qualification de l'occupation du parc locatif social situé sur le territoire de l'intercommunalité, a évalué le nombre de logements adaptés aux ménages du 1^{er} quartile disponibles au regard de l'offre existante. Les critères pris en compte sont les suivants : localisation hors QPV, niveau de loyer et performances énergétiques limitant les charges,

fragilité d'occupation réduite, attractivité des services de proximité et de transports.

En considérant ces paramètres ainsi que le taux de rotation, le volume estimé du parc hors QPV adapté et disponible est seulement d'une centaine de logements par an alors que le nombre d'attributions à effectuer est de plus de 170, ce qui est largement inférieur.

Quel est l'impact réel de l'application de l'objectif des 25% d'attributions hors QPV ?

Il n'y a pas de données récentes au niveau national et peu de visibilité sur l'impact et le bénéfice réel de l'objectif fixé dans la loi LEC (dernière étude : rapport ANCOLS 2019).

Un élément objectif et récent de l'impact de cette mesure peut être celui des évolutions du périmètre de la géographie prioritaire connues en 2024 lors de la révision de cette dernière. En Bourgogne-Franche-Comté, 8 nouveaux quartiers intègrent la politique de la ville, dont 5 dans le seul département du Doubs, traduisant la bascule de quartiers déjà fragiles due au relogement des ménages du 1^{er} quartile dans le but de remplir les exigences liées à l'objectif LEC.

Loger les ménages les plus pauvres fait pleinement partie de la mission des bailleurs

sociaux, mais loger « les plus pauvres parmi les pauvres » ne suffit pas à créer de la mixité : cela peut avoir pour conséquence de concentrer la grande précarité, même hors QPV.

A l'inverse, en BFC en 2024, 4 QPV sont revenus dans le droit commun, en raison notamment de la baisse du seuil de population liée à la vacance et aux opérations de démolition engagées dans le cadre des opérations de rénovation urbaine.

En outre, la CA Beaune, Côte et Sud n'atteint pas l'objectif malgré la suppression du QPV, et c'est là la preuve que la question ne se résout pas par des ajustements cartographiques mais par l'adéquation indicateur/offre.

Notre proposition : adopter le seuil de pauvreté comme référence nationale

L'objectif du législateur est de garantir la mixité sociale en ciblant le relogement des ménages les plus modestes hors QPV. A cette fin, nous proposons d'utiliser comme indicateur de référence le seuil de pauvreté pour cibler effectivement les ménages pauvres en neutralisant notamment les aléas liés au calcul des quartiles.

Un indicateur fiable pour des résultats plus lisibles

Le seuil de pauvreté est un indicateur objectif, stable et immédiatement compréhensible. Avec 28 % des attributions suivies d'entrées dans les lieux faites au profit des ménages situés sous le seuil de pauvreté en 2024 en BFC, ce résultat met en évidence une réalité déjà observée : les bailleurs contribuent de manière significative au relogement des ménages les plus pauvres. Cela permet d'aligner l'objectif à la réalité sociale des territoires.

Un indicateur moins technique et plus adapté pour une meilleur appropriation

Le seuil de pauvreté est un indicateur déjà largement utilisé par les acteurs publics, les observatoires nationaux et les organismes de lutte contre la pauvreté, il est donc plus facilement appropriable par l'ensemble des acteurs : services des bailleurs et des collectivités, décideurs locaux et partenaires opérationnels. Cela permet de replacer le débat sur le terrain des politiques publiques plutôt que dans la technicité statistique, et de créer un cadre plus clair pour la définition, le suivi et l'évaluation des objectifs de mixité sociale.

Un indicateur dans l'intérêt des demandeurs les plus modestes

Le seuil de pauvreté repose sur des données fiabilisées et limite les effets de seuil liés aux quartiles, qui peuvent exclure certains ménages très modestes. Il permet ainsi de mieux cibler les demandeurs réellement en situation de pauvreté et de garantir un traitement plus équitable.

Changer l'équation pour mieux évaluer la mixité sociale et...

Partager la responsabilité pour atteindre l'objectif

Aujourd'hui, la responsabilité de l'atteinte de l'objectif de mixité est principalement portée par les bailleurs. Même si les signataires de la convention intercommunale d'attribution (CIA) doivent s'engager pour y contribuer, les réservataires n'ont pas de responsabilité directe pour sa mise en œuvre sur leur contingent, ce qui limite de fait leur implication. Or, la mixité naît de la diversité de profils (revenus, activité, compositions familiales) et les réservataires ont pleinement un rôle à jouer sur ce point. Leur engagement plus explicite renforcerait la cohérence des politiques locales d'attribution et favoriserait une approche véritablement collective de la mixité sur les territoires.

Rendre les EPCI pleinement acteurs

Ce changement d'indicateur doit s'accompagner d'ajustements réglementaires complémentaires pour rendre les EPCI pleinement acteurs du pilotage territorial, afin d'alléger les procédures et permettre une meilleure prise en compte des caractéristiques locales, notamment :

- rendre possible la modulation de l'objectif par territoire pour tenir compte des caractéristiques de l'offre actuelle et permettre aux EPCI qui le souhaitent, de fixer dans leur CIA une trajectoire d'atteinte de l'objectif avec un plan d'action associé.
- comptabiliser l'ensemble des attributions sans conditionner le décompte à la signature du bail afin d'unifier les objectifs et leurs indicateurs de suivi pour tous les acteurs. Ce mode de comptage offre une vision plus fidèle de l'activité réelle, car il reconnaît et valorise le travail déjà accompli par les bailleurs.

L'indicateur du 1^{er} quartile est inadapté, l'offre hors QPV insuffisamment alignée et les procédures trop lourdes pour produire l'effet attendu. En adoptant le seuil de pauvreté, en partageant la responsabilité de résultat, en rendant les EPCI pleinement acteurs du pilotage territorial, une mixité sociale réelle est atteignable et mesurable.

Verbatim

« Souplesse et agilité sont nécessaires dans la mise en œuvre de cette réforme très technocratique afin qu'elle soit adaptée aux spécificités locales. »

Juliette DAVID – Directrice Habitat – Ville de Sens et Agglomération

« Il est aujourd'hui indispensable d'adapter le cadre réglementaire national ainsi que les outils qui l'accompagnent – plutôt conçus pour répondre aux problématiques de territoires tendus – aux réalités territoriales et locales qui présentent d'autres besoins, d'autres dynamiques et d'autres contraintes.

Donner du sens à la réforme suppose de privilégier un travail partenarial fondé sur la confiance avec les bailleurs, plutôt que de s'en tenir à une logique de prescriptions uniformes ou de contraintes trop strictement définies. C'est dans cette coopération renforcée que se construit une mise en œuvre à la fois cohérente, efficace et réellement adaptée aux situations de terrain. »

Johan ROBINET – Directeur Habitat et Rénovation Urbaine – Pays de Montbéliard Agglomération

« Le problème est dans l'équation, pas dans le résultat. On nous demande d'atteindre un objectif avec un indicateur qui n'est pas fiable. Le seuil est tellement bas qu'il exclut des publics pourtant très modestes. Nous logeons déjà les ménages les plus pauvres hors QPV, mais l'indicateur officiel ne le valorise pas. Il faut changer la règle pour refléter la réalité. »

Laurent RICORD – Directeur Clientèle – Territoire Habitat

« Aujourd'hui, sur Dijon Métropole, malgré notre engagement et celui des partenaires, plusieurs limites freinent encore la mixité résidentielle hors QPV : seules 12,6 % des attributions vont aux ménages du 1^{er} quartile. L'offre n'est pas toujours adaptée, la mobilité résidentielle recule, tout cela pèse sur les parcours des ménages. Si la réforme est trop complexe, son appropriation sera inégale et ce sont les publics les plus fragiles qui en feront les frais. Nous avons donc besoin d'une réforme lisible, opérationnelle, au service des parcours résidentiels et de la mixité. »

Laëtitia WOYNAROSKI – Directrice Accès et Accompagnement dans le logement – Dijon Métropole

Annexe - État des lieux chiffré en BFC

EPCI concernés et valeur du 1^{er} quartile

En Bourgogne-Franche-Comté, 23 EPCI sont concernés par la réforme des attributions² et donc par la mise en œuvre de cet objectif.

La valeur du seuil du 1^{er} quartile³ pour chaque EPCI est fixée annuellement par arrêté, il est calculé annuellement d'après les revenus mensuels déclarés dans le SNE et convertis en euros par unité de consommation (UC).

A noter que la publication de cet arrêté est tardive⁴ et que les valeurs publiées sont à appliquer rétroactivement au 1^{er} janvier de chaque année, ce qui implique qu'en fonction de la variation de l'indicateur d'une année sur l'autre, une part des attributions aux ménages du 1^{er} quartile réalisées au cours du premier semestre peut potentiellement basculer dans le quartile supérieur.

En moyenne, les ressources des ménages du 1^{er} quartile en BFC sont de 9 503 €/an/UC en 2024, soit 792 €/mois/UC, avec des extrêmes allant de 673 € (CA Grand Belfort) à 874 € (CA Beaune, Côte et Sud).

En comparaison, les prestations sociales en 2024 s'élèvent à :

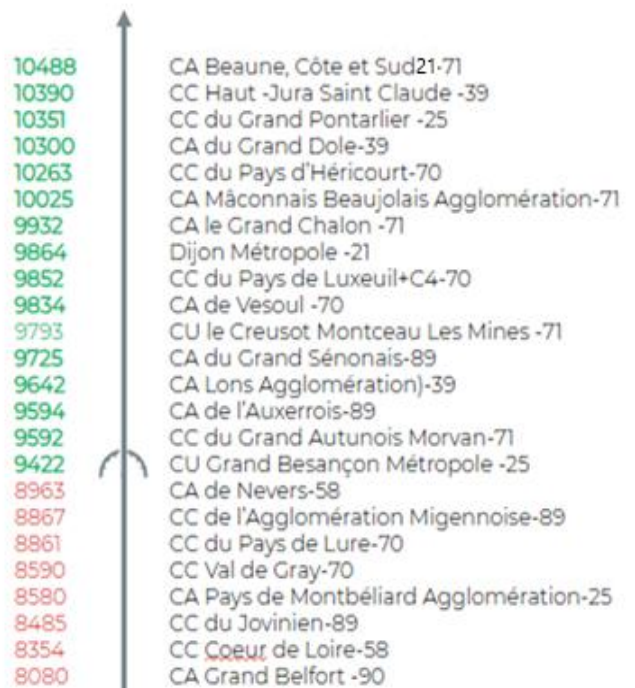
RSA	635 €
AAH	1 033 €
Minimum vieillesse	1 034 €
Seuil de pauvreté - 60% revenu médian (INSEE)	1 216 €
-50% revenu médian (observatoire des inégalités)	1 013 €

Pour rappel, les barèmes des plafonds de ressources HLM en 2024 sont :

PLUS	1 887 €
PLAI	1 132 €

Seuil de ressources des 1ers quartiles en 2024

Moyenne BFC : 9503€/an/UC soit 792 €/mois/UC



Le seuil du 1^{er} quartile est très largement inférieur au seuil de pauvreté et aux montants de la plupart des prestations sociales minimales.

² EPCI tenus de se doter d'un PLH (programme local de l'habitat) ou ayant la compétence en matière d'habitat, et ayant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

³ 25% des ménages les plus pauvres demandeurs d'un logement social.

⁴ Mois de parution ces 6 dernières années : juin 2025, mai 2024, avril 2023, mai 2022, juin 2021, juin 2020.

Atteinte des objectifs

Seulement 3 EPCI, voire 4⁵ sur 23 atteignent l'objectif de 25% en BFC en 2024, soit 17% des EPCI concernés. 3 EPCI atteignent un taux situé entre 20% et 24%, 8 entre 15% et 20% et 8 à moins de 15%.

Dpt	EPCI	Total des attributions en 2024	Attributions hors QPV	Attributions hors QPV, inf. seuil 1er quartile	Relogt ANRU hors QPV	% hors QPV au 1er Quartile
89	CC du Jovinien	162	74	29	0	39,19%
90	CA Grand Belfort	1292	778	276	12	37,02%
39	CC Haut-Jura Saint-Claude	87	62	18	0	29,03%
25	Grand Besançon Métropole	1532	817	147	52	24,36%
25	CA PMA	1366	694	150	7	22,62%
71	CU Le Creusot	1073	860	189	0	21,98%
21/71	CA Beaune-Côte et Sud	310	310	67	0	21,61%
39	CA du Grand Dole	390	268	52	0	19,40%
71	CC Autun	273	208	40	0	19,23%
89	CA du Grand Sénonais	523	382	56	13	18,06%
70	CC du Pays de Luxeuil	105	41	7	0	17,07%
58	Nevers Agglomération	586	391	64	0	16,37%
70	CC du Pays de Lure	116	43	7	0	16,28%
70	CC du Pays d'Héricourt	206	131	20	0	15,27%
25	CC Grand Pontarlier	102	60	9	0	15,00%
71	CA Grand Chalon	1022	603	85	0	14,10%
89	CA de l'Auxerrois	675	344	35	13	13,95%
70	CA de Vesoul	320	179	24	0	13,41%
21	Dijon Métropole	2487	1816	229	4	12,83%
71	CA Macon	586	413	50	0	12,11%
39	CA Lons (ECLA)	232	113	13	0	11,50%
58	CC Coeur de Loire	90	40	4	0	10,00%
70	CC Val de Gray	125	66	6	0	9,09%

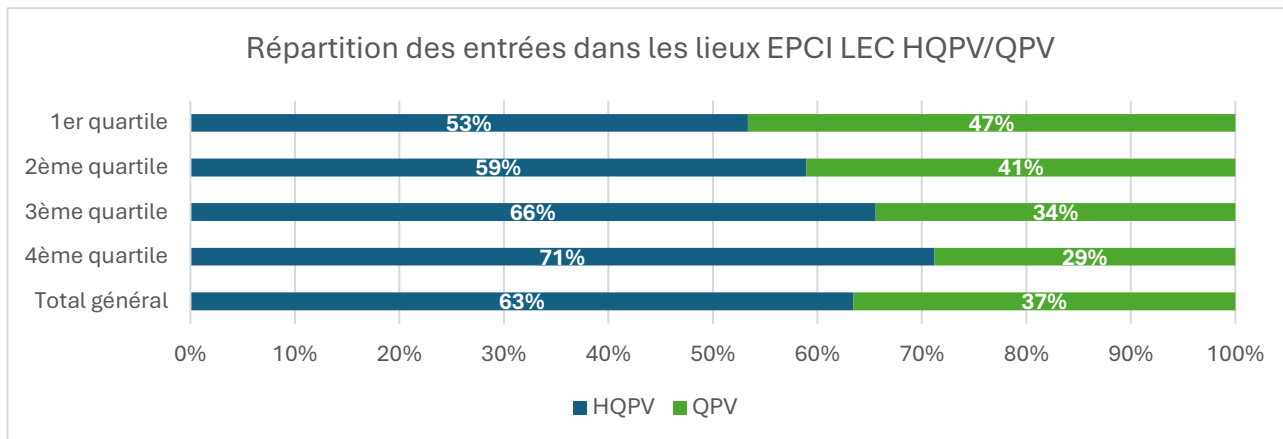
Source : Areha Est – attributions suivies de baux signés en 2024 des EPCI LEC en BFC

Au niveau national en 2019, selon un rapport ANCOLS, 15% des EPCI atteignaient l'objectif (absence de données plus récentes au niveau national). **Le taux observé en BFC en 2024 est donc légèrement supérieur à la moyenne nationale de 2019.**

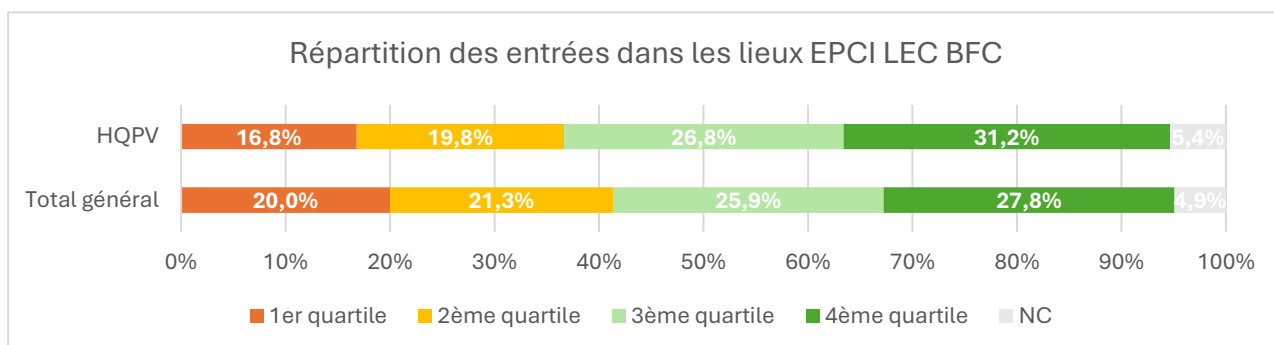
⁵ GBM taux de 24,36%.

Parmi les 4 EPCI de BFC ayant atteint l'objectif ou presque, ce résultat se justifie grâce à des paramètres locaux spécifiques : attributions de logements étudiants (ressources égales à 0), relogements tiroirs liés à des travaux de réhabilitations ou encore relogements ANRU. **L'atteinte des objectifs n'est jamais exclusivement portée par les attributions faites aux ménages du 1^{er} quartile.**

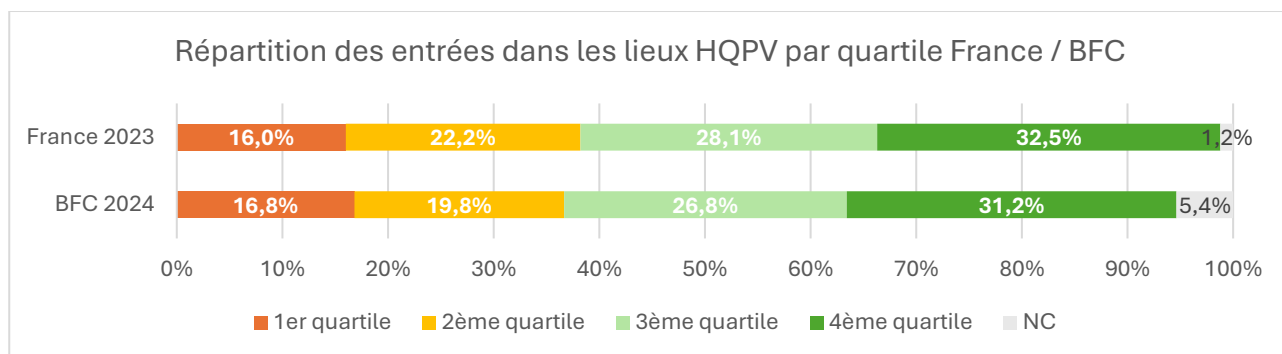
Si l'on observe plus particulièrement les attributions suivies d'entrées dans les lieux aux ménages du 1^{er} quartile et la répartition QPV/ hors QPV en BFC en 2024, 53% des attributions ont été réalisées hors QPV (vs 64% en 2023 en France), soit à quasi-égalité avec les attributions en QPV. En revanche, plus la valeur du quartile augmente, plus la part des attributions hors QPV est importante.



La part des attributions suivies d'entrées dans les lieux aux ménages du 1^{er} quartile représente près de 17% des entrées dans les lieux hors QPV et 20% de toutes les entrées dans les lieux.



En comparaison aux données nationales, le taux d'entrée dans les lieux hors QPV au bénéfice des ménages du 1^{er} quartile en 2023 est de 16,0%, soit légèrement inférieur au taux observé en BFC en 2024.



Sources : Areha Est – attributions suivies de baux signés en 2024 des EPCI LEC en BFC / Etude USH impact des PRU sur l'attractivité résidentielle - 2025