

L'UTILISATION DES FICHIERS DES CAF DANS LES PAYS DE LA LOIRE : DE LA MISE SOUS GÉOKIT AUX PREMIERS ESSAIS D'UTILISATION DANS L'ANALYSE TERRITORIALE

Denis GAC*

A l'heure où de nombreux organismes ou instituts découvraient l'intérêt des fichiers des Caisses d'allocations familiales (CAF) dans l'analyse des situations de pauvreté ou de précarité, la DRE des Pays de la Loire s'est associée contractuellement aux CAF de la région, à la DRASS et à l'INSEE afin de disposer annuellement d'informations détaillées issues de leurs fichiers de gestion.

Indépendamment des difficultés d'accès aux informations détaillées, le premier grand intérêt de ces fichiers est qu'il apporte une connaissance fine et constamment réactualisée sur les bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL, ALS ou ALF)¹, et plus généralement sur tous les allocataires d'une prestation versée par la CAF.

Des précautions d'usage s'imposent

Le fait qu'il soit un fichier de gestion, s'il enlève rien à l'intérêt de la source, nécessite cependant que l'on y regarde à deux fois avant de l'utiliser car ce n'est pas un fichier constitué à des fins d'analyse statistique. Des précautions d'usage doivent donc être prises dès lors que l'on souhaite l'exploiter. Par exemple, un allocataire n'est pas strictement un ménage (au sens de l'INSEE) ou une famille. La notion de base des fichiers CAF est en effet l'allocataire, c'est-à-dire la personne physique à qui est reconnu le droit aux prestations versées. Un autre membre du ménage (au sens INSEE) peut également percevoir une prestation (par exemple, le RMI), ce qui fait alors deux allocataires pour un seul ménage. Les mêmes précautions doivent être prises pour le sens donné à « enfant » (seulement s'il est « à charge » au sens des CAF) ou à « revenus » (il s'agit en général des revenus imposables de l'année précédente pour les CAF, sauf pour les RMIstes dont les ressources sont connues sur une base trimestrielle)². Par ailleurs, les CAF ne distribuent pas toutes les aides au logement. Environ 10% de celles-ci sont liquidées par les caisses de mutualité sociale agricole dans les Pays de la Loire, ce qui nécessite une certaine prudence quand il s'agit d'analyser des zones fortement rurales.

Mais qui n'enlèvent rien à l'intérêt des données

Le point d'entrée des données pour le service « habitat » d'un service déconcentré de l'Équipement est bien évidemment l'aide au logement et le profil du bénéficiaire de cette aide. La connaissance des données disponibles dans les fichiers des CAF a permis, après consultation des DDE de la région et recensement des principales problématiques « habitat », de dresser *a priori* une liste de variables qui semblaient intéressantes pour les analyses souhaitées par chacun des services interrogés. Ces variables (environ 800) ont donc été constituées au niveau de la commune et mises sous Géokit³.

* DRE des Pays de la Loire.

¹ L'aide personnalisée au logement (APL) s'applique, quelles que soient les caractéristiques familiales ou d'âge des occupants, à un parc de logements déterminé, comprenant : - en accession, les logements financés en prêt aidé par l'État (PAP) ou en prêt conventionné (PC), dont les prêts à l'accession sociale (PAS) - en secteur locatif, les logements ordinaires et les logements-foyers ayant fait l'objet d'une convention entre l'État et le bailleur.

L'allocation de logement familiale (ALF) est essentiellement attribuée aux ménages ayant des personnes à charge (enfants, personnes âgées) qui n'habitent pas un parc de logements ouvrant droit à l'APL. L'allocation de logement sociale (ALS) est attribuée aux ménages qui n'ont droit ni à l'APL, ni à l'ALF, parmi lesquels on compte environ 30% d'étudiants.

² Voir à ce sujet le rapport final « mesure des bas revenus » du groupe de travail INSEE/CNAF/SES/SESI de mai 1998 qui fait le point sur les précautions de méthode.

³ Geokit est la base de données communales, et son système de gestion et d'interrogation, utilisée par les services du ministère de l'équipement.

Les grands thèmes qui structurent la base communale sont les suivantes :

- le type de parc (locatif social, locatif privé, parc en accession, logements foyers),
- l'âge des bénéficiaires d'aide au logement,
- le revenu des bénéficiaires d'aide (par tranche de revenu par unité de consommation),
- la perception d'un minimum social (RMI, AAH⁴, API⁵),
- le type de ménage (isolé, monoparental...),
- le loyer, le taux d'effort, avant et après aide au logement⁶,
- l'aide personnelle au logement (APL, ALF, ALS),
- la solvabilisation par les aides au logement⁷,
- la part des transferts sociaux dans les revenus,
- l'ancienneté du PAP et le taux d'effort,
- la place et l'impact des étudiants sur les différents marchés...

Partant du principe « qui peut le plus peut le moins », nous avons fait le choix de ne pas nous restreindre dans le volume de variables communales extraites des fichiers CAF. N'ayant pas accès au fichier-détail (qui compte près de 500 000 enregistrements ou allocataires quand on totalise les fichiers des six caisses de la région), il nous a semblé opportun de ne pas se limiter *a priori* dans le nombre des variables, compensant ainsi l'impossibilité d'approfondir *a posteriori* certains sujets par des croisements de variables assez systématiques.

Les fichiers Géokit constitués sont certes volumineux, mais cinq pages standard ont été constituées pour permettre aux DDE (et aux partenaires habituels en matière d'habitat) de s'accoutumer à ce corps de données et de les intégrer comme outil courant d'analyse⁸.

Les bases issues des fichiers des CAF au 31 décembre 1996 sont disponibles depuis bientôt un an, les fichiers à fin 1997 devraient être disponibles début septembre 1998. Le délai rapide de disponibilité de ces bases est un atout non négligeable. Par contre, si les concepts sont stables, le fait même que la source soit un fichier de gestion entraîne une forte dépendance aux fluctuations réglementaires (par exemple : quel sera l'effet de la mise des allocations familiales sous condition de ressources, puis du retour à une situation intermédiaire, sur la qualité de certaines variables comme les revenus ?).

Une connaissance nouvelle des segments de parc les plus sociaux et de leurs occupants

Face aux préoccupations fréquentes des intervenants sur le domaine de l'habitat quant à l'absence de données sur le parc locatif privé, ou à l'ancienneté de celles-ci, la source CAF vient à point pour combler en partie cette lacune. Encore faut-il préciser que, dans ces fichiers, la connaissance du type du logement n'est possible que pour les bénéficiaires d'une aide personnelle au logement. La CAF ne se préoccupe naturellement pas du type du logement où réside un allocataire qui ne percevra qu'une allocation familiale et comme celle-ci est attribuée sans condition de ressources (la réglementation a récemment changé), on ignorera bien souvent les ressources de cet allocataire.

Cela est-il important ? On sait bien que cette base de données, par construction, focalise sur les segments les plus sociaux, mais cela est tout à fait conforme aux préoccupations qui sont celles du ministère, du moins en matière de programmation du logement social. Alors que l'enquête triennale sur l'occupation du parc social apporte un éclairage sur l'occupation de l'ensemble du parc locatif public, la source CAF apporte des informations sur l'occupation sociale de l'ensemble

⁴ AAH : allocation pour adulte handicapé.

⁵ API : allocation de parent isolé.

⁶ Taux d'effort : part des ressources consacrée au logement :
taux d'effort avant AL = loyer/ressources hors AL.
taux d'effort après AL = loyer-AL/ressources hors AL.

⁷ Solvabilisation : capacité de l'aide au logement à prendre en charge une part plus ou moins grande du loyer. On la mesure ici par le rapport en aide au logement et loyer. Derrière la solvabilisation, il y a évidemment la sécurisation du bailleur, que celui-ci soit privé ou public.

⁸ Voir « les données 'habitat logement' des CAF sous Géokit dans les Pays de la Loire » dans « le logement en chiffres » de la DRE des Pays de la Loire de janvier 1998.

HABITAT

des logements avec, en creux, la mesure dans les zones urbaines (où le poids de la MSA est faible, voire négligeable) de la part du parc locatif public dont les occupants ne bénéficient pas de l'aide au logement.

En confrontant les données avec les résultats de l'enquête sur le parc locatif social (EPLS), on peut alors distinguer le parc locatif social avec aide au logement, le parc locatif social sans aide au logement et le parc locatif privé avec aide au logement, ce qui constitue ce que l'on pourrait appeler les trois piliers du parc locatif « aidé » et enrichit la traditionnelle analyse dichotomique privé/public. Cela donne, en toile de fond, la structure du parc locatif sur laquelle vont se fonder les analyses et une idée de ce qui va déterminer localement les tensions et les enjeux (niveaux de loyer, logement des bas revenus, des jeunes, des isolés, solvabilisation par les aides...).

Chiffres régionaux des Pays de la Loire

	résidences principales	allocataires des CAF	bénéficiaires d'aides au logement des CAF	dont étudiants
locatif social	178 141		104 158	4 483
locatif privé	223 040		123 721	30 423
propriétaires	700 144		66 943	59
logement collectif			28 918	3 356
	1 101 325	494 286	323 740	38 321

Source : DRE/CAF Pays de la Loire, RGP90, EPLS.

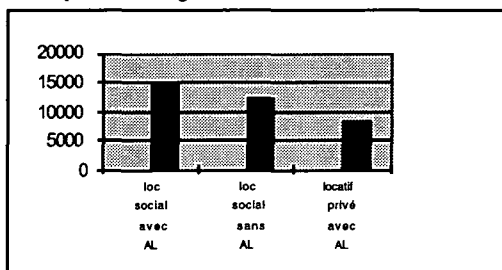
**et à titre
d'illustration
sur deux
agglomérations
de la région**

Angers (Maine et Loire) : un parc locatif social très important, collectif

	résidences principales	allocataires des CAF	bénéficiaires d'aides au logement des CAF	dont étudiants
locatif social	28 766		16 450	1 412
locatif privé	21 020		17 204	8 820
propriétaires	32 880		2 283	11
logement collectif			3 273	956
	82 666	50 304	39 210	11 199

Source : DRE/CAF, RGP90, EPLS.

Les 3 piliers du logement « aidé » hors étudiant à Angers



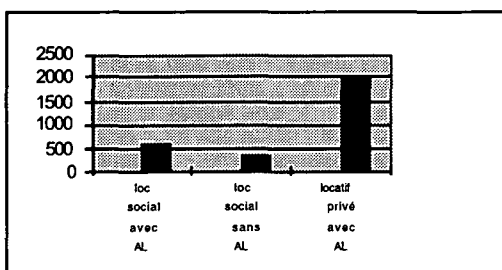
Source : DRE/CAF.

Les Sables d'Olonne (Vendée) : un parc locatif social très faible, individuel, plutôt récent

	résidences principales	allocataires des CAF	bénéficiaires d'aides au logement des CAF	dont étudiants
locatif social	932		607	0
locatif privé	3 364		2 157	93
propriétaires	10 200		857	0
logement collectif			390	956
	14 496	5 784	4 011	1 049

Source : DRE/CAF, RGP90, EPLS.

Les 3 piliers du logement « aidé » hors étudiant aux Sables d'Olonne



Source : DRE/CAF.

HABITAT

Aux Sables d'Olonne, outre que les aides personnelles au logement vont en priorité vers le parc locatif privé (52%) puis vers les accédants (21%), au contraire d'Angers où les aides se dirigent à part égale vers le parc locatif privé et public (44% pour chaque secteur), la structure même du parc sablais entraîne des niveaux de loyer dans le parc privé plus élevés de 48% que dans le parc locatif public.

	Loyer moyen dans le parc privé (1)	AL moyenne en parc privé (2)	solvabilisation (3)=(2)/(1)	Loyer moyen dans le parc public (4)	AL moyenne en parc public (5)	solvabilisation (6)=(5)/(4)
			parc loc privé			parc loc public
Les Sables	2 102 F	899 F	0,43	1 422 F	957 F	0,67
Angers	1 648 F	890 F	0,54	1 424 F	927 F	0,65
Région	1 808 F	875 F	0,48	1 480 F	946 F	0,64

Source : DRE/CAF.

On observe ainsi une charge de loyer plus grande et une solvabilisation moindre des ménages du secteur locatif privé des Sables d'Olonne du fait d'une offre publique restreinte, donc d'une alternative réduite dans le choix de son logement locatif. Inutile de dire que la vacance est nulle dans le parc locatif social des Sables d'Olonne...

Il en résulte que seulement 21% des « bas revenus »⁹ sont logés dans le parc locatif social aux Sables d'Olonne mais 63% à Angers (la moyenne régionale est de 50%, soit 38 000 allocataires en parc public et 37 400 en parc privé). Le parc privé y remplit un rôle social, dans la mesure où il héberge des populations précaires, mais au prix fort.

Sur les cartes, les territoires se découvrent

L'analyse peut ensuite être étendue à l'ensemble des territoires. Les fichiers CAF enrichissent les études qui pouvaient être faites précédemment sur l'occupation des parcs locatifs. Bien qu'incomplète et globale, la connaissance localisée des niveaux de loyer, des ressources moyennes des allocataires et du nombre de « bas revenus » dans chacun des segments du parc affine la perception des équilibres sur les différents territoires et permet un nouveau diagnostic basé, en première analyse, sur une approche avant tout statistique. Le premier exemple traité ci-après permet d'illustrer ces propos sur les liaisons entre l'importance du parc locatif social, le niveau des loyers dans le privé et l'impact que ces éléments peuvent avoir sur les ménages précaires ou à « bas revenus » dans le choix qui leur est laissé de se loger dans le secteur public ou dans le secteur privé et leur solvabilisation par les aides personnelles au logement :

1/ Le parc locatif social de la région, avant tout urbain, a un volume, compte tenu de la population, qui le situe dans la moyenne nationale. Pourtant, sa localisation n'est pas homogène. Sur la grande bande littorale, qui englobe la Vendée et la Loire Atlantique, le parc social se situe essentiellement dans les trois grandes agglomérations que sont Nantes, Saint-Nazaire et la Roche sur Yon. Dans les autres départements, situés plus à l'Est (Mayenne, Sarthe, Maine et Loire), le parc est davantage distribué selon les pôles urbains principaux (Angers, Le Mans et Laval) mais aussi secondaires (Cholet, Saumur, Sablé, La Ferté etc.), sans oublier les zones rurales interstitielles (Mauges, franges sarthoises).

La principale caractéristique de ce parc est sa relative faiblesse sur la zone littorale et en particulier sur sa partie vendéenne, au sud de la Loire, qui traduit sans doute un sens historiquement aigu de la propriété et son corollaire, une forte tradition à l'accession (*carte 1*).

2/ Dans les zones à faible couverture locative sociale, le parc locatif disponible pour les ménages qui ne peuvent ou ne veulent pas se lancer dans l'accession est alors exclusivement le parc privé. Or que remarque-t-on ? Les loyers dans le parc privé sont particulièrement élevés partout où le parc HLM est

⁹ On appelle ici « bas revenu » un ménage allocataire d'une aide au logement dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 3 500 F par mois, calcul basé sur les coefficients d'« Oxford ». Il n'y a pas de définition « officielle » de la pauvreté ou de la précarité. La définition retenue ici ne retient pas les préconisations du groupe de travail cité précédemment, qui recommandait notamment de modifier les coefficients d'Oxford pour prendre en compte les surcoûts importants liés à la monoparentalité.

HABITAT

restreint. Cela est vrai sur le cordon littoral, du nord au sud de la région, mais aussi sur les couronnes des grosses agglomérations (Laval, Le Mans, Angers, Nantes). A noter que les villes de Laval (1591 F) et d'Angers (1648 F) se distinguent par des niveaux de loyer relativement modérés (moyenne régionale à 1808 F) (*carte 2*).

3/ La rareté du parc HLM oblige la majorité des ménages précaires (plus de 75% d'entre eux) à se loger dans le parc locatif privé malgré le niveau élevé des loyers qui y sont pratiqués. La vocation sociale du parc HLM est par contre avérée pour tous les principaux centres urbains de la région (plus de 50% des « bas revenus » y sont logés), mais un peu moins pour les zones rurales, où les situations sont moins tranchées (*carte 3*).

4/ Quel est alors le rôle et l'impact des aides au logement ? Les informations disponibles dans les fichiers des CAF permettent de classer les allocataires par type de parc (privé, public mais aussi accession et logements-foyers) et selon le taux d'effort supporté en matière de charge de logement, avant et après perception de l'aide. Si l'effet solvabilisateur de l'APL est reconnu dans le parc locatif social, les aides au logement (ALF et ALS), majoritaires dans le parc locatif privé, le sont moins. La part des allocataires supportant un taux d'effort supérieur à 40% avant perception de l'aide en parc locatif privé dépasse 33% sur des territoires importants de la région, et en particulier sur l'intégralité du littoral ainsi que dans une vaste couronne autour des deux principales métropoles que sont Nantes et Angers (*carte 4*).

5/ Après perception des aides au logement, ce ne sont plus que 9000 ménages locataires du parc privé qui supportent une charge de logement supérieure à 40% de leurs ressources (contre 38 000 avant les aides), ce qui représente quand même un allocataire sur dix (toujours hors étudiants), alors que le nombre correspondant dans le parc locatif public est tout à fait négligeable (569 ménages) (*carte 5*).

L'utilisation de ces données, en tant qu'outil rapidement mobilisable, n'en est encore qu'à ses prémices. Les informations disponibles se prêtent pourtant tout à fait à des analyses nouvelles, croisant les approches patrimoniales et sociales de l'habitat et offrant de nouveaux instruments de diagnostic des territoires, même si cette source focalise, par construction, sur les familles à ressources faibles. Si cette étude sur le fonctionnement des marchés locaux du logement ne constitue qu'une première étape, des analyses complémentaires, plus fouillées, sont nécessaires pour affiner, compléter, voire confirmer les premiers constats.

Taux d'effort >40% des ressources (*hors étudiants*) (loyer/ressources)

unité : allocataire

	bénéficiaires Aide au Logt	taux d'effort>40% avant AL	taux d'effort>40% après AL
parc locatif social	99 885	18 828	569
parc locatif privé	93 392	38 090	8 977
parc des accédants	67 080	12 218	3 320
foyers-logements	25 576	21 384	15 817

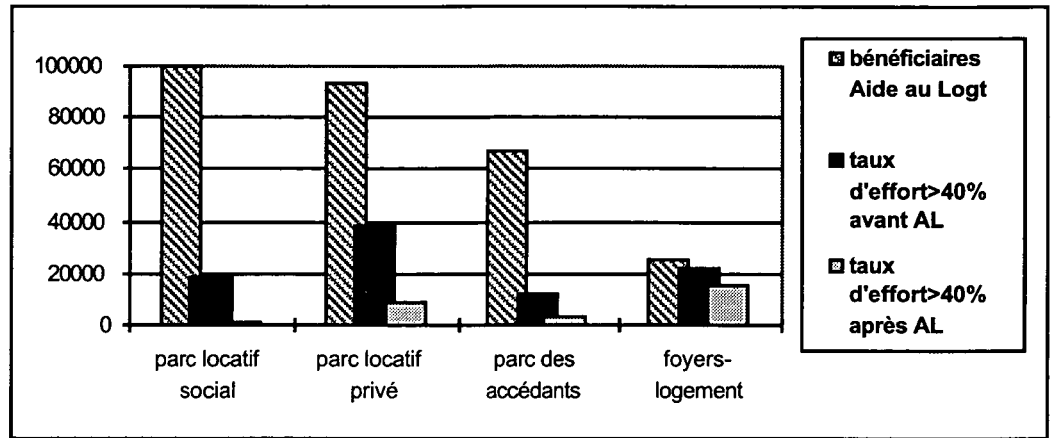
Source : DRE/CAF.

	bénéficiaires Aide au Logt	taux d'effort>40% avant AL	taux d'effort>40% après AL
parc locatif social	100	0,19	0,01
parc locatif privé	100	0,41	0,10
parc des accédants	100	0,18	0,05
foyers-logements	100	0,84	0,62

Source : DRE/CAF.

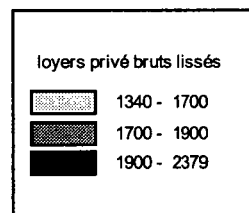
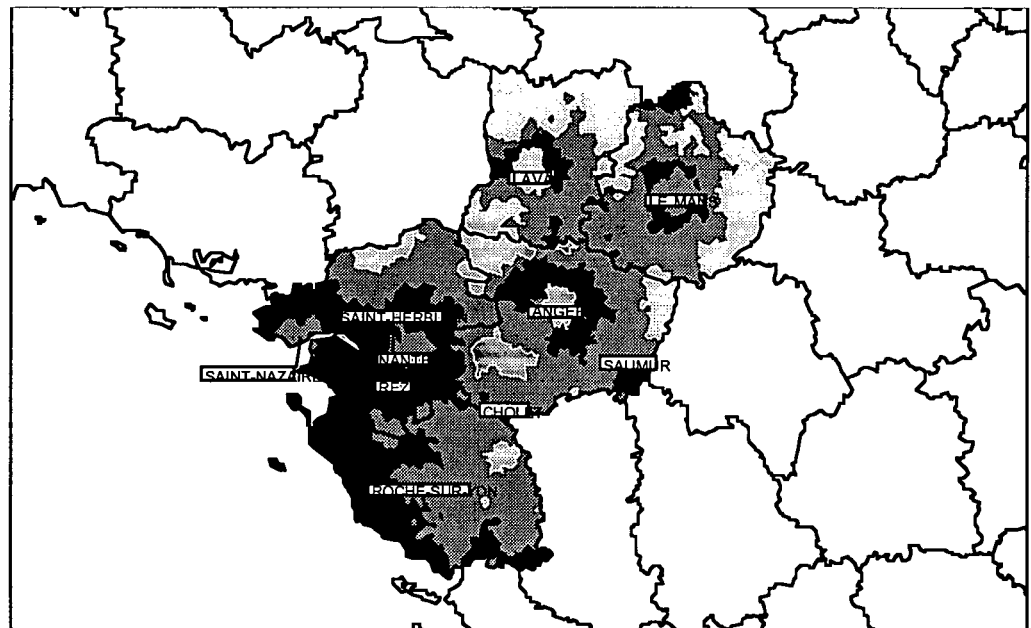
HABITAT

Les bénéficiaires d'Aides Personnelles au Logement et leur taux d'effort.



Source : DRE/CAF.

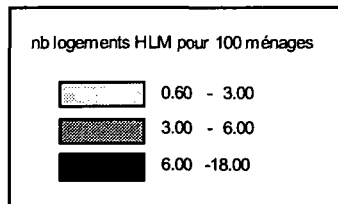
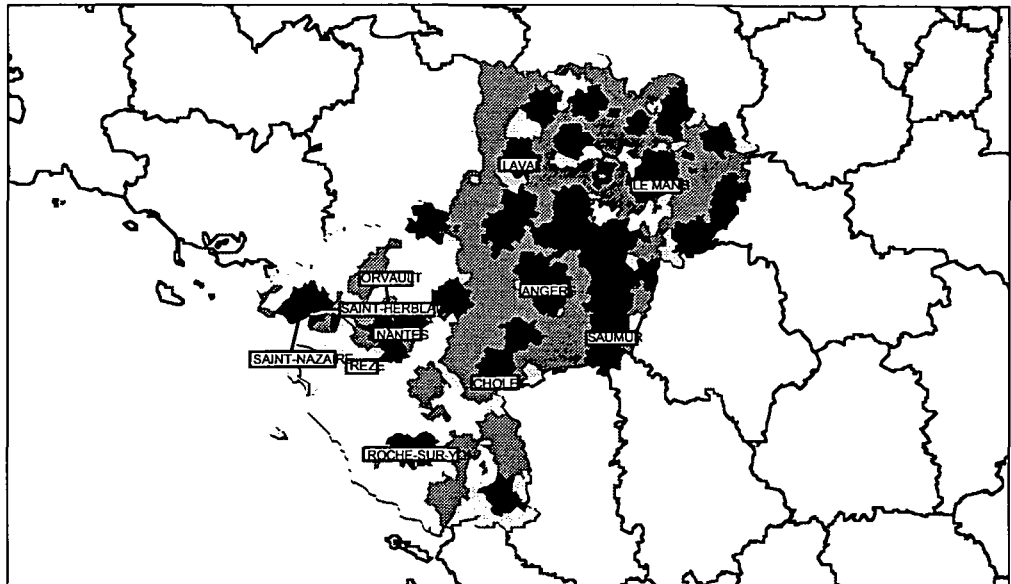
Carte 1 : les loyers moyens payés dans le parc locatif privé par les bénéficiaires d'une aide personnelle au logement (données lissées¹⁰).



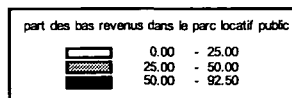
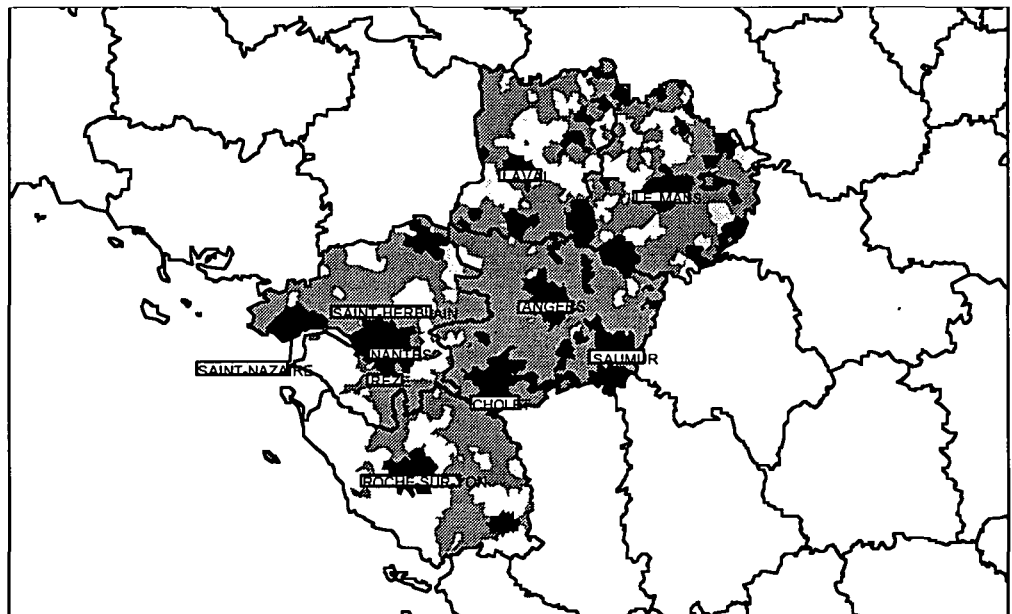
¹⁰ Le lissage spatial consiste à substituer chaque point communal *i* par la moyenne pondérée de la zone incluant la commune et les communes dont le centroïde est situé à moins de *n* km de la commune *i* (ici *n*=10km).

HABITAT

Carte 2 : le parc HLM pour 100 résidences principales par commune (données lissées).

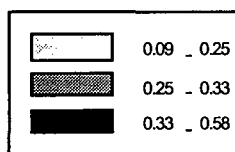
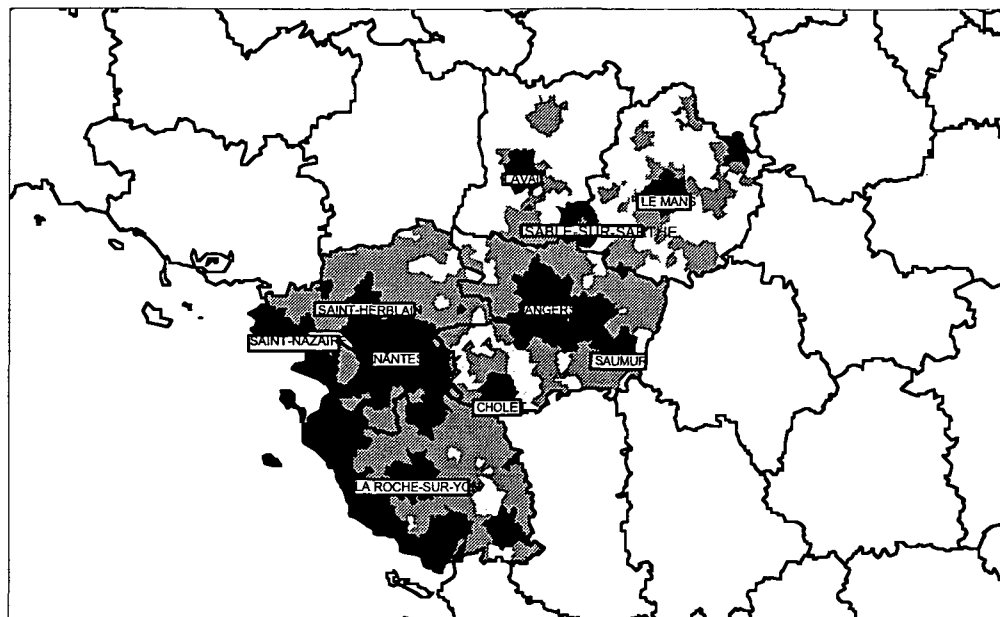


Carte 3 : part des bas revenus percevant une aide au logement qui sont logés dans le parc locatif social (vs dans le parc locatif privé) (données lissées).



HABITAT

Carte 4 : pourcentage d'allocataires CAF supportant un taux d'effort >40 % dans le parc locatif privé avant aide au logement.



Lecture : la carte indique par commune (données lissées) le pourcentage de bénéficiaires d'aides au logement dans le parc locatif privé, ayant une charge logement supérieure à 40 % avant perception de l'aide au logement.

Carte 5 : pourcentage d'allocataires CAF supportant un taux d'effort >40 % dans le parc locatif privé après aide au logement.

