



L'ENRICHISSEMENT DES DIAGNOSTICS TERRITORIAUX PAR L'UTILISATION DES DONNÉES DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES SUR LES BÉNÉFICIAIRES D'AIDES AU LOGEMENT

Jean ALLAIN

Les données statistiques issues des fichiers de gestion des Caisses d'allocations familiales (CAF) permettent de disposer annuellement d'informations statistiques précises sur l'ensemble des allocataires d'une prestation versée par les CAF et, en particulier, sur les bénéficiaires des aides au logement¹.

Il est ainsi possible d'analyser la place de ces allocataires (statuts d'occupation, ressources, loyers, profils familiaux...) dans le fonctionnement du marché local du logement en zones urbaines. On peut notamment étudier les rôles respectifs du locatif social et du locatif privé pour le logement des allocataires en général, et pour le logement des ménages à bas revenus en particulier (localisation sectorielle et géographique).

Une comparaison de plusieurs villes de la région des Pays de la Loire² fournit de premières indications sur les aires d'étude et les indicateurs à retenir pour proposer quelques relations généralisables entre les données sociales des CAF et les autres données socio-économiques disponibles.

Se situer à l'échelle géographique appropriée : les aires urbaines

Pour mieux comprendre les situations dans lesquelles se trouvent les différentes catégories d'allocataires d'aide au logement, il faut comparer les villes d'une même région entre elles ou avec celles d'autres régions : encore faut-il se situer à la bonne échelle, définie partout de manière identique.

Les allocataires d'aides au logement sont concentrés dans les logements locatifs. Or les logements locatifs, qu'ils soient privés ou sociaux, sont relativement plus nombreux dans les communes centres et dans certaines communes de l'agglomération. Cette spécialisation, à la fois sectorielle et spatiale, impose en l'occurrence de prendre la mesure globale de chaque marché local du logement : il s'étend à l'ensemble de l'aire urbaine et ne se limite donc ni aux seules communes à fonction locative forte, ni à la seule agglomération dont elles font partie.

L'étude identifie les aires urbaines³ comme la bonne échelle pour comparer plusieurs villes du point de vue de la localisation de ces marchés et de l'importance des allocataires d'aides au logement.

Etudier la spécialisation spatiale de chaque aire urbaine : une typologie interne

L'organisation de l'aire urbaine doit être considérée à travers des critères permettant de regrouper dans un même secteur territorial les communes dont le parc de logements et ses occupants peuvent être caractérisés par quelques traits communs. On distingue les communes centres, les banlieues très sociales, la périphérie résidentielle et les « nouvelles frontières » (secteurs anciens rattrapés par l'urbanisation). Toutefois, certaines aires ne comprennent qu'une partie de ces secteurs.

¹ Voir les notes de synthèse du SES (n°119 septembre-octobre 1998), l'article de D. GAC (DRE Pays de la Loire) intitulé : « 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 ».

² Cet article fait suite à une étude commandée par le SES au bureau d'étude G. Taïeb Conseil, sur l'utilisation des fichiers CAF dans quelques villes des Pays de la Loire (Rapport de mai 2000, non diffusé).

³ L'aire urbaine est ici définie par référence à l'outil du SES intitulé POLNAT. Pour les grandes villes, ces aires urbaines sont proches des zones d'aire urbaine (ZAU), définies plus récemment par l'Insee.



LOGEMENT

La localisation des allocataires d'aide au logement par rapport à ces secteurs territoriaux permet de mieux comprendre le rôle des aides à la personne dans chacun des secteurs de l'aire urbaine. On observe aussi des différences d'une aire à l'autre, dans l'articulation de ces secteurs territoriaux internes (voir encadré spécifique : une typologie interne des aires urbaines).

Construction d'une typologie interne des aires urbaines

Les communes de l'aire urbaine de chacun des pôles urbains ont été triées selon six principaux critères :

- la population en 1990 ;
- la croissance démographique 1990-1999 ;
- le pourcentage de résidences secondaires en 1990 ;
- le taux de locatifs sociaux en 1990 ;
- le parc avant 1949 (logements anciens) ;
- l'indice de jeunesse en 1990 (rapport entre le nombre des moins de 20 ans et celui des plus de 60 ans).

Ont été distinguées au sein de chaque aire urbaine :

- la commune centre ;
- les communes (hors centre) ayant un taux de logements locatifs sociaux supérieur à 20 % ;
- les communes (hors centre) ayant un pourcentage de logements anciens supérieur à 40 % ;
- les communes (hors centre) ayant un indice de jeunesse très élevé (supérieur à 2,5).

Ces regroupements ont permis de construire, par classements successifs, quatre secteurs d'étude internes :

- le centre, dont l'aire et le poids géographique peuvent varier d'une ville à l'autre, avec des taux de locatifs sociaux plus ou moins élevés ;
- les banlieues très sociales, communes proches du centre, faisant partie des communes urbaines de l'agglomération, caractérisées par le taux élevé de locatifs sociaux ;
- les nouvelles frontières, communes anciennes rattrapées par l'urbanisation, encore caractérisées par un taux élevé de logements anciens ;
- la périphérie résidentielle, c'est-à-dire les communes situées entre le centre et les nouvelles frontières, où le taux de logements locatifs sociaux est faible et où l'indice de jeunesse est très élevé par suite d'une croissance forte.

Ces définitions conduisent à distinguer au sein d'une même agglomération (unité urbaine au sens Insee) :

- le centre, à taux de croissance réduit et aux fonctions locatives très développées ;
- des communes très sociales, qui participent à cette fonction locative centrale, principalement en locatif social ;
- les autres communes de l'agglomération, où le taux de logements locatifs sociaux est faible et où l'indice de jeunesse est très élevé, en sorte qu'elles sont du même type que l'ensemble des communes de la périphérie résidentielle.

SOURCES utilisées pour la construction des indicateurs retenus

Fichiers CAF (décembre 1996) pour les allocataires d'aides au logement par statut d'occupation et tranche de revenus, pour distinguer les étudiants, construire le loyer moyen par pièce, les taux d'effort avant et après aide et obtenir les revenus de transfert...

Filocom (janvier 1997) pour le parc de résidences principales par statut d'occupation, fichier issu des fichiers de gestion de la DGI (voir notes de synthèse n°127 janvier-février 2000 : « le parc de logements et son occupation vu au travers des fichiers fiscaux »)

Recensements de 1990 et 1999 pour les taux de croissance annuels

EPLS (enquête sur le parc locatif social) pour le nombre de logements sociaux dont le loyer est inférieur à 175 Fpar m² de surface corrigée et par an dans les HLM

ENL (enquête nationale sur les logements), notamment pour les ménages à bas revenus non aidés

Une étude centrée sur les allocataires en locatif et les ménages à bas revenus

Quelques choix ont été opérés en cours d'étude pour limiter le champ de la recherche de relations, entre données CAF et autres données socio-économiques, aux seuls allocataires logés en locatif :

- les allocataires des logements foyers n'ont pas été pris en compte, car totalement hors système : les aides sont très élevées pour des prestations dépassant le seul service de logement. Ils représentent entre 5 % et 7 % des allocataires (hors étudiants) dans les pôles étudiés ;
- les allocataires accédants ne sont pas traités dans cette étude. Pour avoir une approche de l'accession sociale, il serait nécessaire de déterminer le nombre

LOGEMENT

et la localisation de tous les accédants, puis de situer la proportion de ceux qui sont allocataires. Or on ne connaît localement que le nombre des propriétaires, accédants ou non. Selon l'enquête nationale sur les logements (ENL) (1996), les allocataires accédants représentent, au niveau France entière, 10 % des propriétaires et 22 % des accédants. Ils sont susceptibles de constituer (avec les bénéficiaires du prêt à taux zéro) une alternative au locatif, principalement en périphérie urbaine lointaine : l'ensemble de ce domaine nécessiterait donc une étude spécifique. Ils représentent entre 12 % et 17 % des allocataires (hors étudiants) dans les pôles étudiés.

De même, pour les aspects relatifs au logement des « ménages à faibles revenus », deux choix méthodologiques ont été opérés :

- les allocataires étudiants sont peu nombreux en locatif social (autour de 5 %) mais prennent une place considérable en locatif privé, jusqu'à constituer plus de 30 % des ménages allocataires « à bas revenus » dans ce secteur. Les indicateurs ont donc tous été calculés hors étudiants. Leur présence et la pression sur le marché qu'elle constitue restent un élément permanent de l'exercice, notamment pour l'interprétation du rôle du locatif privé. Ils représentent entre 15 % et 35 % de l'ensemble des allocataires ;
- les ménages à bas revenus sont ici définis comme les ménages dont les ressources sont inférieures à 3 500 francs par mois et par unité de consommation (calculées selon l'échelle d'Oxford). Ce sont, pour l'essentiel, des ménages qui perçoivent une allocation des CAF mais également d'autres ménages à bas revenus, dont le nombre a été estimé pour les besoins de l'étude à partir des moyennes nationales observées dans l'ENL : 8 % des ménages non aidés en locatif social et 10 % des ménages non aidés en locatif privé.

La constitution de « référents » de comparaison entre territoires

A partir de plusieurs sources statistiques (voir encadré spécifique), quatre principaux « points d'entrée » ou discriminants ont été retenus pour distinguer et décrire les situations statistiques des territoires comparés :

- les poids relatifs du locatif social et du locatif privé (avec ou hors étudiants), sachant que le taux global de locatif est à peu près le même partout ;
- les taux d'allocataires par statut d'occupation (avec ou hors étudiants) ;
- le taux de ménages à bas revenus (non étudiants, aidés ou non) ;
- la croissance démographique.

Les autres indicateurs retenus sont ensuite utilisés en relation avec ces points d'entrée :

- les proportions de ménages à bas revenus (moins de 3 500 francs par unité de consommation et par mois, hors étudiants) logés dans le parc locatif social et dans le parc locatif privé ;
- le pourcentage de logements HLM dont le loyer annuel est inférieur à 175 francs par m² par rapport au nombre total des résidences principales ;
- le loyer par pièce des allocataires dans le locatif privé (loyer moyen pondéré, suivant une échelle similaire à l'échelle d'Oxford, pour tenir compte des différences entre pôles dans la structure du nombre de pièces des logements) ;
- le pourcentage de ménages en locatif privé (hors étudiants) ayant un taux d'effort supérieur à 40 % avant aide, puis le même pourcentage après aide ;
- le pourcentage de ménages en locatif privé (hors étudiants) dont plus de 50 % des ressources proviennent des revenus de transfert.

L'ensemble constitue une grille de lecture comparative des territoires.

A l'échelle des aires urbaines, on observe des relations entre la structure de l'offre et l'occupation sociale

On peut décliner comme suit la logique comparative des trois pôles les plus importants de la région des Pays de la Loire (tableau 1).

Les pôles d'Angers et du Mans ont en commun des parcs locatifs sociaux relativement bien développés (26 % et 24 % du parc) par rapport au parc locatif privé (18 % du parc) ; c'est l'inverse à Nantes, où le parc locatif privé (21 %) est plus important que le parc locatif social, d'importance moyenne (17 %).



LOGEMENT

Selon que le parc locatif social est plus ou moins développé, la répartition des aides au logement entre les deux parcs locatifs est différente

Simultanément, lorsque le parc locatif privé est plus développé que le parc social, les aides au logement tendent à compenser cette situation plus défavorable aux faibles revenus

Ces tendances locales ont été vérifiées et validées en utilisant une exploitation spécifique de l'Enquête nationale sur le logement 1996

Le parc locatif social des pôles d'Angers et du Mans étant bien développé, il loge logiquement une part plus élevée des bas revenus : 60 %, contre 50 % à Nantes. Les loyers inférieurs à 175 francs par m² y sont d'ailleurs plus nombreux (15 % et 20 % du parc contre 10 % à Nantes).

Inversement, c'est à Nantes que l'on trouve le taux d'allocataires le plus élevé dans le parc social (68 % contre 55 % et 58 %), et la place occupée par les bas revenus dans ce parc social y est plus élevée (28 % contre 24 % et 25 %). En revanche, le parc locatif privé du pôle de Nantes loge 50 % des ménages à bas revenus (contre 40 % à Angers et au Mans). Ainsi, plus le parc social est important, plus il reste ouvert aux ménages non allocataires, tout en jouant plus fortement son rôle d'accueil des ménages à bas revenus. Inversement, un parc social plus étroit par rapport au locatif privé concentre davantage de bas revenus et d'allocataires en général, même si ceux-ci restent pourtant plus nombreux en locatif privé.

Le taux d'allocataires du parc privé de Nantes est de 45 %, un peu plus élevé que celui du Mans (42 %). Il reste néanmoins plus bas que celui d'Angers (51 %), mais les chiffres sur le parc privé doivent être rapprochés des taux de croissance démographique et de la présence des étudiants (deux facteurs de tension en locatif privé, plus importants à Angers qu'à Nantes et surtout qu'au Mans), ainsi que du taux de propriétaires (46 % seulement à Angers contre 56 % et 55 % à Nantes et au Mans).

On observe aussi que les loyers des allocataires du parc locatif privé de Nantes sont un peu plus élevés en moyenne pondérée (940 F) que ceux d'Angers et du Mans (885 F et 910 F). Le pourcentage de ménages dont le taux d'effort est supérieur à 40 % avant aide en locatif privé est ainsi logiquement supérieur à Nantes (53% contre 47 % et 44 %), mais ce taux devient voisin dans les trois pôles, après prise en compte des aides (13 %). Les aides à la personne compensent ainsi une situation sociale moins favorable à Nantes : moins de locatif social, loyers locatifs privés plus élevés, plus de ménages présentant des taux d'effort avant aide excessifs.

On peut inscrire dans cette logique de lecture l'ensemble des données CAF (bénéficiaires du RMI, personnes isolées, ménages monoparentaux, etc.) et lui donner ainsi une cohérence par rapport à la structure du parc des différents pôles, par statuts d'occupation, sans oublier les facteurs de tension du locatif privé (croissance démographique, étudiants, taux de propriétaires).

Tableau 1 : Trois principaux pôles des Pays de la Loire, où le locatif social est plus (Angers et Le Mans) ou moins (Nantes) développé

en pourcentages (sauf loyers, en F/m²)

	Angers	Le Mans	Nantes
Contexte local :			
% de locatif social	26	24	17
% de locatif privé (hors étudiants)	18	18	21
% de ménages à bas revenus	13,5	12,3	12,5
% de croissance annuelle de la population (1990-1999)	1	0,3	1
en locatif social (parc dominant à Angers et Le Mans)			
part des bas revenus logés en locatif social	60	60	50
taux d'allocataires	55	58	68
% de locatif social occupés par des bas revenus	24	25	28
% de locatif social de loyers < à 175 F/parc R.P.	20	15	10
en locatif privé (parc dominant à Nantes)			
part des bas revenus logés en locatifs privés :	40	40	50
taux d'allocataires en locatif privé :	51	42	45
% de loc. privés occupés par des bas revenus :	17	19	20
Loyer moyen mensuel pondéré (par pièce) :	885	910	940
% de taux d'effort supérieurs à 40 % avant aide	47	44	53
% de taux d'effort supérieurs à 40 % après aide	13	13	13

Quand on considère les régions de France (hors région parisienne) en deux groupes de régions situées de part et d'autre d'une ligne reliant le Mont Saint-Michel à Briançon, on observe deux situations statistiques :

- l'une au nord de cette ligne, où le parc social est au moins aussi important que le parc locatif privé,
- l'autre au sud de cette ligne, où le parc locatif privé est plus important que le parc social.

LOGEMENT

Les tendances observées localement sont alors vérifiées globalement pour chacune des deux zones distinguées. Bien évidemment, la diversité des situations statistiques est grande mais les tendances décrites peuvent au moins servir de fil conducteur pour l'analyse des situations locales (cf. tableau 2).

Tableau 2 : L'occupation du parc locatif en France (hors région parisienne)

Catégories d'occupants (en % du parc locatif)	11 régions du nord parc locatif social dominant	10 régions du sud parc locatif privé dominant
Locatif social	(46 % des locatifs sociaux)	(26 % des locatifs sociaux)
ménages à bas revenus (aidés et non aidés)	35 %	35 %
ménages aidés des autres catégories de revenus	23 %	30 %
ménages non aidés (hors bas revenus)	42 % (100)	35 % 100
Locatif privé	(38 % des locatifs privés)	(40 % des locatifs privés)
ménages à bas revenus (aidés et non aidés)	24 %	30 %
ménages aidés des autres catégories de revenus	17 %	23 %
ménages non aidés (hors bas revenus)	59 % (100)	47 % (100)

Source : Enquête logement 1996

Pour mémoire : 28 % des logements locatifs sociaux et 22 % des logements locatifs privés sont situés en région parisienne.

**A l'échelle
des secteurs
territoriaux
déterminés par la
typologie interne
aux aires urbaines,
les spécialisations
spatiales sont
partout similaires,
même si les
structures du parc
de chaque secteur
restent propres à
chacun des pôles**

Croissance démographique et parc locatif (surtout pour le parc locatif social) sont partout localisés en opposition (cf. tableau 3). Les centres conservent une faible croissance, notamment grâce à l'accroissement du nombre des étudiants (d'où la stagnation de celui du Mans). Les banlieues très sociales se distinguent par un solde migratoire négatif. Centres et banlieues très sociales sont le lieu de localisation de l'essentiel du parc locatif, social ou privé.

Inversement, la périphérie résidentielle et les « nouvelles frontières » (urbanisation ancienne rejointe par l'étalement urbain) sont des secteurs en pleine croissance, presque dépourvus de locatif social, très faiblement dotés en locatif privé (un peu plus présent dans la partie ancienne aux « nouvelles frontières »).

Tableau 3 : Croissance démographique et parcs locatifs sont localisés en opposition

Évolutions entre 1990 et 1999, en % par an

	Angers	Le Mans	Nantes
Évolution démographique			
pôle	1	0,3	1,2
centre	0,9	0,0	1,2
banlieue très sociale	0,6	-0,4	0,6
périphérie résidentielle	1,8	1,2	1,9
nouvelles frontières	1,2	1,2	1,9
Dont : Soldes migratoires			
pôle	0,3	-0,3	0,5
centre	0,1	-0,5	0,4
banlieue très sociale	0,0	-1,4	-0,1
périphérie résidentielle	1,3	0,8	1,2
nouvelles frontières	1,3	1,4	0,8
Parc locatif (en 1997)			
locatifs sociaux centre	34	26	25
locatifs sociaux banlieue très sociale	26	42	18
locatifs privés centre	26	22	28
locatifs privés banlieue très sociale	8	8	14
locatifs sociaux périphérie résidentielle	6	4	5
locatifs sociaux nouvelles frontières	5	4	5
locatifs privés périphérie résidentielle	9	10	13
locatifs privés nouvelles frontières	12	10	14

Par suite, la structure des parcs est partout très différente d'un secteur territorial à l'autre. Comme les aides au logement accompagnent faiblement les accédants (seuls 8 % à 10 % de propriétaires sont des accédants aidés), la majeure partie des allocataires d'aides au logement habitent en secteur locatif, social ou privé. La presque totalité des aides au logement (à la pierre ou à la personne) est donc concentrée dans les communes centres et les banlieues très sociales.

**On observe
en outre
des similitudes
entre secteurs
internes
d'une aire urbaine
à l'autre**

L'essentiel du système explicatif développé au niveau des aires urbaines reste valide pour analyser certaines tendances observées à l'échelle des secteurs internes similaires. Ainsi, par exemple, les taux d'allocataires en logements locatifs sociaux sont plus bas à Angers et au Mans qu'à Nantes, quel que soit le secteur territorial considéré (cf. tableau 4). C'est particulièrement net dans les banlieues très sociales : pour des structures de parc bien différentes (26 % de



LOGEMENT

locatifs sociaux dans la banlieue très sociale d'Angers, 42 % dans celle du Mans et seulement 18 % dans celle de Nantes), les taux d'allocataires en locatifs sociaux sont de 54 % à Angers, 60 % au Mans contre 70 % à Nantes.

Tableau 4 : La spécialisation spatiale : exemple des parcs locatifs sociaux des secteurs internes des pôles

	Angers	Le Mans	Nantes
Taux de logements locatifs sociaux			
moyenne du pôle (rappel)	26	24	17
commune centre	34	26	25
banlieue très sociale	26	42	18
périphérie résidentielle	6	4	5
nouvelle frontière	5	4	5
Taux d'allocataires en locatifs sociaux			
moyenne du pôle (rappel)	55	58	68
commune centre	55	57	65
banlieue très sociale	54	60	70
périphérie résidentielle	57	65	90
nouvelle frontière	55	65	90
Part des ménages à bas revenus logés en locatifs sociaux			
moyenne du pôle (rappel)	60	60	50
commune centre	60	59	50
banlieue très sociale	78	90	60
périphérie résidentielle	35	35	30
nouvelle frontière	25	35	30
Part des locatifs sociaux occupés par des ménages à bas revenus			
moyenne du pôle (rappel)	24	25	28
commune centre	24	26	30
banlieue très sociale	23	27	25
périphérie résidentielle	18	20	21
nouvelle frontière	17	20	21
% de logements HLM à loyer < à 175 F dans l'ensemble des résidences principales			
moyenne du pôle (rappel)	20	15	10
commune centre	26	17	16
banlieue très sociale	13	35	8
périphérie résidentielle et nouvelle frontière	1	0	2

Les conclusions de cette étude devront être validées et complétées par d'autres utilisations du même type de méthode dans d'autres régions. On peut cependant retenir quelques points clés.

C'est à l'échelle des aires urbaines qu'il faut chercher les éléments de cohérence entre le fonctionnement du marché et le rôle des aides au logement (aides à la pierre et allocataires d'aides à la personne). On observe alors que la taille plus ou moins importante du parc locatif social par rapport au parc locatif privé est un élément de base pour constituer une grille de lecture de l'ensemble des informations relatives aux allocataires d'aides au logement.

Une typologie interne des pôles est en outre nécessaire pour mettre en évidence la spécialisation spatiale très accentuée des différents secteurs territoriaux. Cependant, on observe entre les secteurs similaires des pôles :

- des différences qui renvoient à la logique propre à chaque pôle ;
- des similitudes dans les ordres de grandeur des indicateurs.

Quelques relations constantes déterminent en partie la place des aides au logement :

- un parc locatif social bien développé permet de loger une plus forte proportion des ménages à bas revenus, tout en maintenant ce parc plus ouvert pour d'autres catégories de ménages ; en outre, le poids de ce parc social pèse à la baisse sur les loyers du locatif privé pour les allocataires de ce secteur ;
- un parc locatif social plus restreint compense partiellement ce fait par un taux d'allocataires plus élevé ; néanmoins, une plus forte proportion des ménages à bas revenus reste en locatif privé, avec des loyers plus élevés contrebalancés par les aides à la personne ;
- les deux parcs locatifs sont actuellement presque absents des zones en croissance démographique, qui s'appuient sur l'accession à la propriété et dont sont exclus de fait les ménages dont le logement dépend des aides ; par suite, les communes centres et les communes de banlieue très sociale logent au moins 90 % des ménages à bas revenus et c'est dans ces secteurs que se situent la plupart des logements HLM à loyer inférieur à 175 francs par m².