

Les aides au logement des CAF

Éditorial



En 2008, notre Comité régional d'histoire a souhaité faire réaliser une étude sur le rôle de la CAF de la Haute-Garonne en matière d'aides au logement, versées aujourd'hui dans ce département à

près de 140 000 bénéficiaires. La présente lettre d'information aborde cette question sous divers angles.

Je tiens à remercier Jean-Charles Piteau, directeur de la CAF de Toulouse, d'avoir accepté de recevoir en stage, puis en contrat à durée déterminée, un étudiant en master 2 « Droit du travail et de l'emploi » de l'Université des sciences sociales de Toulouse.

Béchara Antonios Anbali, a réalisé ce travail de recherche intitulé « L'Évolution des aides au logement servies par la Caisse d'allocations familiales de la Haute Garonne du début des années 1970 à ce jour ». À la suite d'un examen approfondi de l'importante réglementation et des statistiques tant nationales que de la CAF 31, il a pu mettre en évidence l'importance de l'aide au logement assurée par les prestations légales et les spécificités de la Haute-Garonne. Le sujet étant nouveau pour cet avocat libanais du barreau de Beyrouth, Béchara Antonios Anbali a bénéficié de l'aide des services de la CAF (en particulier de la responsable du service

documentation) et du Conseil scientifique du comité. Le volume du document produit par M. Antonios Anbali ne permet pas sa diffusion par le canal de la Lettre d'information. Il sera mis en ligne sur le site du Comité régional d'histoire. Le conseil scientifique a demandé à Carole Juéry d'en effectuer une synthèse, publiée dans la présente lettre.

Noël Le Goff, directeur honoraire de la CAF de la Haute-Garonne, nous livre dans son étude « L'Apport de l'action sociale » une rétrospective historique, des années 50 à nos jours. Il rappelle combien les CAF ont pris en compte une approche globale des familles et sont devenues aptes à jouer le rôle de « catalyseur neutre » permettant de fédérer les actions de nombreux intervenants.

Maurice Bancarel, président du Conseil scientifique du comité, analyse l'évolution tant des prestations que du rôle des organismes dans sa contribution « Les CAF : de l'aide aux familles au référent public de la précarité ». Il montre la complexité de leurs tâches, qui doivent encore croître avec la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) et attire notre attention sur le risque d'un éventuel allègement du financement de la politique familiale.

*Michel Lages,
président du Comité régional d'histoire
de la Sécurité sociale de Midi-Pyrénées*

Réunions de l'assemblée générale et du conseil d'administration

L'assemblée générale, réunie le 30 juin 2009, a arrêté les comptes 2008 et le budget 2009 présentés par Noël Le Goff, trésorier du comité régional. La situation financière permet le maintien des cotisations à leur niveau antérieur. Il a également rendu compte de la réunion des comités régionaux à laquelle il avait participé la veille (point sur les publications 2009-2010 et évolution du site internet du comité national).

Les activités en cours (publication de la dernière Lettre d'information sur les professionnels de santé et leurs honoraires dans l'Aveyron, par Marie-Claude et Jean-Pierre Bénédet) ou envisagées (présente Lettre d'information relative à la recherche réalisée par Béchara Antonios Anbali sur « L'évolution des aides au logement servies par la Caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne du début des années 1970 à ce jour »), ont fait l'objet de discussions ani-

mées auxquelles ont participé la trentaine d'administrateurs présents.

Alain Rey, directeur de la communication de l'UMT-Mutualité tarnaise, et membre de notre comité, a fait une intéressante présentation des archives de l'Union mutualiste tarnaise et de « 50 ans de presse mutualiste ».

La prochaine réunion du conseil d'administration aura lieu le 27 novembre 2009. Elle sera élargie à titre consultatif aux membres de l'assemblée générale conformément au règlement intérieur. Le conseil fera le bilan des activités 2009 et examinera les perspectives 2010 ainsi que la situation financière. Suivra une intervention intitulée « Présentation du Musée national de l'Assurance maladie : une histoire de la solidarité » par Madame Céline Saphore, responsable de ce musée implanté à Lormont, en Gironde.

LES CAF : de l'aide aux familles au référent public de la précarité

Par Maurice Bancarel

La nécessité d'établir un rapport équitable, à égalité de salaire, entre les ressources des travailleurs chargés de famille et leurs collègues célibataires, s'affirme en France et en Belgique dans les milieux du patronat chrétien dès le début du XX^e siècle. Ce mouvement spontané se développe durant plusieurs décennies, sans intervention de l'État dans le cadre de communautés interentreprises mettant en commun leurs moyens humains et financiers. L'initiative est proche de celle qui, au même moment, sous-tend les mutuelles ouvrières en faveur des assurances sociales. L'action en faveur des familles connaît une extension rapide au début des années 1920 dans l'industrie métallurgique et minière et dans les filatures, secteurs où les conditions d'existence des familles ouvrières sont considérées comme les plus défavorables. En quelques années, un type nouveau de prestations d'entretien se définit autour de critères communs qu'adoptent les Caisses de compensation patronales qui assurent la gestion des aides. Ils seront repris par la loi du 11 mai 1932 qui rend obligatoire, pour les entreprises des secteurs considérés et ceux du commerce, l'adhésion aux Caisses de compensation. Les fondamentaux retenus, en rupture avec le caractère aléatoire de l'assistantat traditionnel tiennent à quatre prédicats :

- l'appartenance de l'entreprise à un secteur professionnel reconnu comme sensible ;
- la double qualité du bénéficiaire salarié actif et chef de famille ;
- l'assimilation de droit de la prestation servie à un sursalaire avec les conséquences qui en découlent : versement régulier fixé pour un montant déterminé en fonction de charges reconnues, en l'occurrence l'entretien d'au moins 2 enfants ;
- adhésion obligatoire de l'employeur à sa Caisse de compensation professionnelle.

Dès 1939, une première évolution se produit

élargissant le champ de la prestation par l'accroissement massif du nombre de bénéficiaires. La réforme introduite par le décret du 24 juillet 1939, dit Code de la famille, généralise le bénéfice de l'aide familiale à l'ensemble de la population active. Les salariés sans distinction d'activité, les professions libérales, les artisans, les agriculteurs deviennent allocataires. La mesure a pour but, en multipliant les bénéficiaires, d'encourager la natalité dont l'effondrement s'affirme de manière inquiétante depuis 1935.

Le corollaire logique de la généralisation conduit à l'abandon de la notion de sursalaire du fait de l'intégration au système de nombreuses catégories de non-salariés. Ce qui entraîne en contrepartie de la reconnaissance du droit aux aides familiales, devenues allocations familiales, l'obligation d'exercer une activité professionnelle continue.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, après la consolidation des acquis antérieurs par la loi du 22 août 1946, les Caisses d'allocations familiales (CAF), organismes de gestion collective, se substituent aux Caisses de compensation patronales. Peu après, par la loi du 1^{er} octobre 1948, une nouvelle prestation voit le jour. Il s'agit d'une mesure circonstancielle destinée à pallier la libéralisation des loyers qui entraîne un surcoût de ces derniers mal toléré par les ménages modestes. A l'origine, la prestation se présente sans ambition, sous une forme discrète, additive aux allocations familiales proprement dites.

Durant trois décennies, la priorité du législateur ne varie pas et demeure celle du redressement démographique encouragé par une série de mesures favorisant la natalité : prestations natales, postnatales, maintien de la mère au foyer, allègement des charges familiales en particulier par la mise en place d'aides spécifiques aux mineurs infirmes.

A partir de 1970, le système qui bénéficiait d'une stabilité relative se voit, sous la pression des bouleversements socio-culturels, profondément modifié, aussi bien en ce qui concerne le statut de la famille, que la place de la femme ou le sort de l'enfant dans les familles dissociées. La réglementation va aller en s'écartant du modèle originel des allocations familiales reconduit pour l'essentiel depuis 1946. On observe toutefois, à deux niveaux, le maintien des orientations antérieures d'une part en faveur du redressement démographique et par ailleurs dans la volonté affirmée de longue date pour la suppression des critères restrictifs à la généralisation des aides qui seront définitivement levés par l'abandon total de la condition d'activité professionnelle. La mesure de l'accélération de la production législative dans cette période tient en quelques chiffres. Les aides à la famille du 22 août 1946 au 31 juillet 1967 comptent la publication de 7 lois et décrets ; du 31 juillet 1967 au 31 décembre 2004, 34 lois et décrets assortis d'un nombre équivalent de rapports parlementaires et gouvernementaux.

L'objectif essentiel que l'on puisse établir dans les préoccupations qui assaillent le législateur et dont on peut penser qu'elles ne sont pas éloignées d'un souci de thérapie collective, tient à la volonté, tout en protégeant ce qui reste de la cellule familiale, même réduite à la monoparentalité, de venir en aide à diverses catégories d'isolés que l'évolution socio-culturelle multiplie : enfants seuls, orphelins ou abandonnés, personnes âgées délaissées par leurs proches, handicapés adultes dépourvus d'assistance, etc.

D'où l'apparition de prestations atypiques qui, de familiales deviennent essentiellement sociales, telle l'allocation de logement sociale (ALS) qui s'étend aux personnes âgées, aux personnes inaptes au travail, aux chômeurs de longue durée, aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), en fait à toute personne en charge d'un logement, sous conditions de ressources. Ce qui conduit à assigner aux CAF un rôle d'acteur public sur le front de la précarité.

Dans ce domaine, les aides au logement atteignent au paradigme de fonctions multiples en s'ouvrant pratiquement sans limite non seulement à toutes les formes de précarité mais au-delà pour l'APL, traitement de masse, à l'application de décisions d'État dépassant un cadre strictement social telle la politique de la construction pour aboutir à situer l'APL dans le code de la construction (art. 351-1 s du code de la construction et de l'habitation).

Ainsi l'ancrage des mécanismes est-il double, ce qui est loin d'en simplifier l'usage tant pour les bénéficiaires que pour les services des CAF, au double égard de l'intelligence du texte et des contraintes imposées par des mises à jour duelles du droit de la construction et du droit social. On mesurera mieux l'importance pour la gestion quotidienne des CAF du poids de l'APL en le comparant à celui des autres types d'allocations logement à l'aide du tableau ci-dessous :

Bénéficiaires d'une aide au logement par type d'aide, au 31 décembre 2006

	Métropole	DOM	France
ALF	1 088 707	110163	1 199470
ALS	2 014 880	61 124	2 076 004
APL	2 385 445	-	2 385 445
Total	5 489 032	171 887	5 670 919

Il ressort de la comparaison que le seul service de l'APL, en nombre de bénéficiaires (2 385 445), est le plus élevé des aides au logement et que son effectif est équivalent à celui de la moitié des bénéficiaires des allocations familiales proprement dites (4 775 000). La donnée confirme l'APL dans sa qualité de poids lourd de l'aide au logement sur le plan national¹ tant par son volume financier que par le nombre des bénéficiaires. Ses caractéristiques ne se limitent pas à ce seul aspect. La prestation est « exemplaire » par sa dimension « multidisciplinaire » qui la situe aux

¹ En contre exemple, la Haute-Garonne ou comme en Gironde et dans les Bouches-du-Rhône, dans les centres urbains importants, la proportion s'inverse entre les deux prestations APL et ALS.

confins du droit immobilier, du droit bancaire, du droit fiscal et du droit social.

Cette prestation « d'exception » qui n'est pas sans parenté de structure avec l'allocation de logement sociale, née comme elle de la volonté de l'État et partiellement financée par lui, est en quelque sorte « hébergée » par les CAF qui en assurent la gestion en tant que prestataires de service.

Il s'ensuit une situation de contiguïté d'abord, de coopération ensuite, au-delà des relations naturelles avec le milieu institutionnel de la Sécurité sociale, qui associe les CAF à l'État et à ses divers services, aux banques, aux établissements prêteurs, mais aussi à des usagers d'un profil différent de celui des allocataires habituels, en définitive à un partenariat composite ressortissant « d'univers parallèles » régis par des normes de comportement et de droit propres à chacun d'entre eux.

Les CAF ont appris d'usage à gérer ce type de « différences » en assimilant des règles de droit autres que celles qui étaient les leurs, tout en assurant, au quotidien, leur mission prioritaire qui reste, simultanément à une action sociale diversifiée à l'extrême, le service d'une vingtaine de prestations légales actualisées en permanence, à plus de 11 millions d'allocataires pour la métropole et les DOM, à hauteur, en 2006, de 54,3 milliards d'euros, soit 3,4 % du PIB et 14,2 milliards d'euros en prestations logement ou 0,8 % du PIB.

On ne saurait nier que cette masse financière n'ait eu d'influence sur le redressement de la natalité, qui place le taux de fécondité en France depuis plusieurs années à la seconde place en Europe après l'Irlande, de même pour l'accroissement de la population française passée de 58,4 millions en 1998 à 61,8 millions en 2007. « L'exception française » que constituent nos prestations familiales n'est probablement pas la seule cause de ce bilan démographique positif, mais elles n'en n'ont pas moins largement leur part dans les résultats auxquels l'on peut associer tout autant l'extension et l'amélioration de l'habitat sur tout le territoire. Sur ce dernier point, il est évident – et la doctrine ne se fait pas faute de le relever sans s'attarder, notons-le, à un bilan globalement positif – que des améliorations, des corrections et peut-être une meilleure défini-

tion des objectifs soient nécessaires. Pour l'essentiel, la branche famille de la Sécurité sociale peut être créditée d'un succès certain pour son action dans la longue durée.

Les CAF, quant à elles, qui sont au centre du dispositif ont fait la preuve de leur capacité de résistance à l'effort quel que soit le poids des charges qui ont pu leur être imposées. Il serait dans l'immédiat souhaitable, sinon prudent, d'alléger leurs tâches plutôt que de les aggraver par une politique de réaménagement législatif et réglementaire incessante portée à la limite du raisonnable, hors du cadre offert par la disponibilité des services. La mise en œuvre du RSA, c'est-à-dire d'une ouverture de droit accessible à plus de 3 millions d'allocataires changeant de régime pour les uns et accédant à de nouvelles prestations pour d'autres, offre un exemple préoccupant de ce type « d'offensive » engagé sans réflexion apparemment excessive sur la mise à niveau des moyens aux fins recherchées.

Une innovation réussie ne se formule pas uniquement par voie d'expression impérative, mais bien davantage par le choix d'une démarche appropriée dont rien n'interdit l'audace pour peu qu'elle ait été correctement conçue. Une voie nouvelle a été ouverte en ce sens en matière d'allocations familiales à un autre propos que les allocations logement, par la loi de finances de 2004 pour l'installation de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) qui substitue une seule prestation à trois autres répondant à des objets voisins. L'opération s'est effectuée sans suppression de droits, bien au contraire, mais avec une plus grande lisibilité et une amélioration qualitative du traitement entre les divers partenaires intéressés. Le tout est cohérent, la charge allégée et le service meilleur. La méthode est, semble-t-il, à recommander pour autant que des besoins de simplification se fassent jour au travers des liens que peuvent entretenir entre elles des prestations de finalité proche. Les diverses aides au logement dont les conceptions de base ne sont pas éloignées pourraient fournir un champ d'expérience utile, générateur d'avantages aussi bien pour le bénéficiaire que pour les services. Il en résulterait, entre les uns et les autres, un effet de synergie, de nature, grâce à une connaissance meilleure et

plus accessible des textes, à favoriser opportunément leur usage.

Il n'est pas interdit qu'après avoir pris connaissance des pages suivantes qui offrent un exposé détaillé des aides légales au logement et de leurs applications nationales et locales en Haute-Garonne, le lecteur, au vu des mécanismes respectifs et relativement complexes assurant dans leur logique propre le service de chaque prestation, n'en vienne à préférer un type d'harmonisation ordonnée au mode de simplification autoritaire des prestations familiales par allègement du dispositif existant, tel que prévu par le projet de décision n° 268 du rapport de la commission pour la libération de la croissance française présidée par M. Jacques Attali.

Le but recherché par la commission, outre une tentative de simplification, serait « d'alléger » le coût des politiques familiales en procédant à « l'exérèse » de deux milliards d'euros par

l'élimination de plusieurs milliers de prestataires dont les ressources seraient considérées comme trop élevées pour que leurs familles puissent prétendre à l'aide de la collectivité, les critères d'exclusion restant à définir... On peut penser qu'il existe certainement d'autres voies pour mieux adapter, si nécessaire, les services des CAF aux missions qui sont traditionnellement les leurs que de procéder ainsi à « l'élagage » des crédits attribués à la branche famille alors que nul n'ignore que dans la conjoncture présente, en France comme en Belgique pour des raisons historiques similaires, les prestations familiales, toutes allocations confondues, de même que l'ensemble des institutions de Sécurité sociale assurent, jour après jour, un rôle compensateur des effets de crise moins ressentis, de la sorte, dans les deux pays, qu'ils ne le sont ailleurs en Europe continentale ou dans le reste de l'Occident.

L'évolution des aides au logement servies par la Caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne du début des années 1970 à nos jours

Rapport de stage d'Antonios Anbali Béchara, étudiant en master 2 droit du travail et de l'emploi, avril-juillet 2008

Synthèse effectuée par Carole Juéry

La Sécurité sociale, mise en place en 1945, est l'héritière des lois de protection sociale et des initiatives privées qui ont vu le jour durant les siècles précédents. Elle repose sur le principe de solidarité, garantissant à tous une protection contre les aléas de la vie. Elle est structurée en grandes branches (maladie, vieillesse, famille). Il existe différents régimes liés aux professions (régime agricole, régime des indépendants, régime minier, etc.).

La branche famille est gérée par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et 123 Caisses d'allocations familiales (CAF). Les prestations familiales trouvent leur origine à la fin du XIX^e siècle avec des initiatives de patrons à l'égard de leurs employés. En 1932, tous les employeurs ont l'obligation de s'affilier à une caisse de compensation. En Haute-Garonne, la première caisse de compensation voit le jour en 1922. La CAF de la Haute-Garonne est créée par arrêté du ministre du Travail du 13 mai 1946, absorbant les anciennes caisses de compensation.

Les CAF couvrent toute la population, à l'exception du monde agricole qui a ses propres prestations familiales servies par la Mutualité sociale agricole. Elles ont en charge, entre autres, le versement des aides au logement, participant ainsi à côté d'autres acteurs comme l'État et les collectivités territoriales, à la mise en œuvre de la politique familiale et

sociale. De ce fait, le nombre de bénéficiaires et les montants versés sont très importants et en augmentation sensible depuis les années 1970, ce qui mérite un examen particulier. En Haute-Garonne, en 2007, plus de 137 000 allocataires bénéficient d'aides au logement, dont 38 000 étudiants. Les aides au logement sont versées à 48 % des allocataires du département et représentent 31 % des versements¹.

Les CAF versent trois types de prestations de logement. Tout d'abord, l'allocation de logement familiale (ALF) est la première aide mise en place en France par la loi du 1^{er} septembre 1948. Celle-ci est attribuée, sous condition de ressources, aux familles ayant deux enfants à charge. Elle a été par la suite étendue aux ménages n'ayant qu'un enfant à charge, aux jeunes ménages sans enfant durant les cinq premières années du mariage, aux personnes ayant une personne âgée à leur charge. Cette aide est financée intégralement par la Sécurité sociale et alimentée par les cotisations « allocations familiales » des employeurs.

Ensuite, l'allocation de logement à caractère social (ALS) est mise en place par la loi du 16 juillet 1971 et a pour but d'aider les catégories de personnes autres que les familles ayant des ressources modestes. Au départ, elle concernait les personnes de plus de 65 ans, les personnes infirmes et les jeunes travailleurs de moins de 25 ans. Elle a été progressivement



RAPPORT DE STAGE



L'ÉVOLUTION DES AIDES AU LOGEMENT SERVIES PAR LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DE LA HAUTE GARONNE DU DÉBUT DES ANNÉES 1970 À CE JOUR

**ANTONIOS ANBALI Béchara étudiant en Master 2 Droit du Travail et de
l'Emploi à l'Université des Sciences Sociales -Toulouse 1-
Mission menée à la Caf de Haute-Garonne d'avril à juillet 2008**

Le rapport de stage d'Antonios Anbali Béchara ainsi que les données statistiques s'y rapportant seront disponibles dans leur intégralité sur le site internet du Comité d'histoire de la Sécurité sociale de Midi-Pyrénées.

ouverte à d'autres catégories de bénéficiaires. À partir de 1991, l'ALS a été étendue à toute personne non encore couverte par une aide au logement, sous condition de ressources. Elle est financée par le Fonds national d'aide au logement (Fnal) et alimentée par l'État et une cotisation des employeurs.

Enfin, l'aide personnalisée au logement (APL) entre en vigueur par la loi du 3 janvier 1977, concrétisant le glissement de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne souhaitée par le rapport Barre sur la réforme du financement du logement. Il s'agit d'une prestation à caractère économique, social et familial. Elle s'adresse à toute personne ayant un loyer à payer ou accédant à la propriété et remboursant un

prêt. L'ALS et l'ALF sont des prestations familiales alors que l'APL est une prestation de logement. Cette aide est financée par le Fonds national de l'habitat (FNH) et alimentée par des contributions du Fonds national des prestations familiales (FNPF), du Fonds national d'aide au logement (Fnal), du Budget annexe des prestations sociales agricoles (Bapsa) et d'une subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère chargé du logement.

Les aides au logement, depuis 1948, n'ont cessé de concerner de plus en plus de bénéficiaires. Ainsi, au 31 décembre 2004, au niveau national, environ 6 millions de personnes perçoivent une aide au logement assurée par les CAF (20 % l'ALF, 36 % l'ALS et 44 % l'APL)².

I. Une politique d'aide au logement étendue à d'autres catégories de bénéficiaires que la famille

La crise du logement des classes populaires n'est pas un phénomène nouveau. Les pouvoirs publics n'ont commencé à intervenir qu'à l'après-guerre où le manque de logements était criant.

A/ L'évolution de la législation en métropole depuis 1945

• **Le début des aides personnelles au logement (1945-1981).** Durant cette période, l'aide de l'État s'est essentiellement effectuée sous la forme d'aide à la pierre. Les allocations de logement concernent une minorité de ménages, essentiellement des familles et des personnes âgées.

La réforme de 1977 menée par le gouvernement de Raymond Barre marque un tournant : l'aide à la pierre diminue fortement au profit de l'aide à la personne. Ce changement de politique correspond à une volonté de l'État de se désengager de l'intervention directe en matière de logement et de laisser jouer les

mécanismes du marché. Les aides à la personne permettent de mieux cibler les dépenses.

• **L'augmentation des aides entre 1981 et 1990.** Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, l'allocation de logement est revalorisée de 25 %. L'ALS est ouverte en 1982 aux personnes âgées vivant dans une maison de retraite ; en 1985, aux personnes en chômage de longue durée. L'APL vient en tête des aides au logement versées à partir de 1986. En 1988, les bénéficiaires du RMI peuvent prétendre à l'ALS.

• **L'élargissement du droit aux aides personnelles au logement en 1990.** La loi Besson du 31 mai 1990 met en place différentes modifications : l'ALS est étendue aux bénéficiaires d'allocation d'insertion ; le droit à cette prestation peut être attribué en dérogation aux conditions de salubrité ; elle peut être versée directement au propriétaire sous réserve de l'autorisation expresse du bénéficiaire. La loi Besson pose comme principe que

« toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières pour accéder ou se maintenir dans un logement doit percevoir une aide de la collectivité ». Ainsi, le dispositif d'aide aux impayés est-il mis en place le 1^{er} décembre 1990. Cette réforme est effective sur l'ensemble du territoire à partir de 1993. Elle a conduit à une forte augmentation du nombre de bénéficiaires entre 1991 et 1993.

• **Un alignement vers le haut des montants versés en 2001.** La réforme, annoncée lors de la conférence de la famille du 15 juin 2000, consiste à « remonter » le barème ALF au niveau de celui de l'APL, plus favorable. Ce barème unique, mis en place en deux étapes (en 2001 et en 2002), s'applique à l'ensemble du secteur locatif éligible aux deux aides, concernant les trois quarts des bénéficiaires des aides au logement.

B/ Les conséquences de l'évolution de la réglementation

• **L'effet du bouclage.** L'extension des aides au logement au début des années 1990 a contribué à ce « bouclage ». La loi Besson a élargi le cercle des bénéficiaires de l'APL et de l'ALS et, a simplifié les procédures de conventionnement du patrimoine des Sociétés d'économie mixte. La réforme est achevée au 1^{er} janvier 1993, en incluant notamment les étudiants dans le champ de l'ALS. Selon l'Observatoire de la vie étudiante, 65 % des étudiants logés hors du domicile familial bénéficient d'une aide personnelle au logement. Ce pourcentage relativement bas s'explique par le fait qu'un certain nombre d'étudiants sont logés gratuitement ou dans des logements appartenant à leurs parents ou grands-parents, n'ouvrant ainsi pas droit aux aides au logement³. Le bouclage de l'ALS a eu pour effet d'en faire bénéficier les étudiants, souvent au taux maximum puisqu'ils n'ont pas de

revenus. Or, les étudiants pouvant avoir des parents aisés, cette extension est apparue indue et très coûteuse⁴.

Après les années de montée en charge due au « bouclage », on assiste depuis 1996 à une stabilisation du nombre de bénéficiaires.

• **L'effet de l'alignement.** L'alignement des barèmes⁵ de l'APL et de l'ALS a permis de supprimer les inégalités de traitement entre les titulaires de minima sociaux et les actifs ayant de faibles revenus. L'aide est maintenue au niveau maximal jusqu'à un niveau de revenu équivalent au RMI, quelle que soit la nature de ce revenu, c'est ce qu'on appelle le « barème à plateau ». Cet alignement a conduit à un gain moyen annuel d'environ 200 € pour les 4,8 millions de bénéficiaires concernés. Son coût total est estimé à près d'un milliard d'euros.

• **Les effets sur les loyers et les logements.** Les loyers ont augmenté suite à la forte demande de logement des ménages à bas revenus. En effet, les aides ont un effet inflationniste causé par la confrontation entre une demande et une offre moins élastique de logement. On peut supposer que les propriétaires peuvent augmenter les loyers des locataires bénéficiaires d'aides plus que ceux des ménages non bénéficiaires. Les aides ont par ailleurs permis aux ménages à faibles revenus d'accéder à des logements de meilleure qualité.

La réforme du bouclage a eu un effet non prévu : le départ de certains étudiants de chez leurs parents et la formation de nouveaux ménages. Ainsi, parmi les locataires du secteur privé dont la personne de référence est étudiante, seulement 6 % recevaient des aides au logement en 1988, alors qu'ils sont 79 % en 2002. Dans le même temps, le pourcentage de ménages étudiants a plus que doublé. De ce fait, on peut supposer que l'arrivée de ces étudiants sur le marché locatif a exercé une pression sur la demande des logements pour les ménages modestes non étudiants, entraînant

³ Articles L.351-2-1 du Code de la construction et de l'habitation et L. 831-1 du Code de la Sécurité sociale.

⁴ Dupeyroux Jean-Jacques, Borgetto Michel, Lafore Robert, Ruellean Rolande - Droit de la Sécurité sociale, Précis Dalloz, 15^e édition, p. 744.

⁵ Par barèmes, on entend la formule de calcul, les valeurs numériques et toutes dispositions et modalités de calcul ayant un impact sur le montant de l'aide, notamment les modalités de prise en compte des ressources.

ainsi la hausse de leur loyer. Conséquence de la pénurie de résidences universitaires, beaucoup d'étudiants sont allés se loger dans le

secteur privé, entrant ainsi en concurrence avec les autres ménages à bas revenus.

II. Les effets de la politique d'aide au logement en Haute-Garonne

Le département de la Haute-Garonne compte plus d'un million d'habitants en 2005. 141 000 personnes bénéficient des aides au logement, ce qui représente plus de 300 millions d'euros versés.

A/ Les différentes facettes du département de la Haute-Garonne

La ville de Toulouse se place au quatrième rang des villes françaises les plus peuplées ; en 1999, 41 % de ses habitants ont entre 20 et 39 ans. L'aire urbaine de Toulouse a connu un taux de croissance annuel de 1,5 % entre 1990 et 1999. Elle est passée de 965 000 à 1 060 000 habitants entre 1999 et 2004. L'attractivité de l'agglomération, liée à la croissance de l'emploi et au pôle universitaire, engendre de nouveaux besoins en matière de logements, renforcés par l'évolution des modes de vie (augmentation du nombre de personnes vivant seules ou en couples sans enfant, poursuite d'études plus longues, etc.).

• **Les familles monoparentales** tiennent une place importante dans le paysage familial de Haute-Garonne. Celles-ci recouvrent une très grande diversité de situations : il peut s'agir d'une jeune femme hébergée par ses parents avec son enfant ou un veuf vivant avec ses deux enfants majeurs encore à charge. Ces familles peuvent prétendre à deux aides spécifiques. L'allocation de parent isolé (API) a été créée par la loi du 9 juillet 1976. Elle garantit un revenu familial minimum à toute personne seule ayant à charge un ou plusieurs enfants. Elle est également accordée aux femmes céli-

bataires qui attendent un enfant. L'allocation de soutien familial (ASF), elle, est destinée à venir en aide aux personnes ayant la charge d'enfants dont le père et la mère (ou l'un des deux seulement) sont décédés ou se désintéressent d'eux. Elle n'est soumise à aucune condition de ressources.

• **Les étudiants** représentent une part importante des aides personnelles pour le logement versées par les CAF. Toulouse est la deuxième ville universitaire de France. Le régime des aides personnelles aux étudiants favorise l'accès au logement de l'ensemble des étudiants. La majorité des étudiants (83 %) logent dans le parc privé, où ils représentent 38 % des bénéficiaires. Plusieurs lois successives ont accordé des avantages fiscaux aux investisseurs en matière de logement à des fins de location ; ces dispositions ont en particulier permis de construire des résidences universitaires privées et sociales.

En septembre 2007, les demandes de logements formulées par les étudiants de Toulouse sont cinq fois plus importantes que l'offre de logements Crous. C'est la plus haute tension en France. Selon une enquête réalisée par l'observatoire de la vie étudiante (OVE), entre novembre 2007 et janvier 2008, les étudiants français payent un loyer de 394 euros par mois en moyenne. Ces loyers sont financés en partie par l'État ; 58 % des étudiants bénéficient des aides au logement ; la valeur moyenne de celles-ci est de 150 euros par mois⁶.

• **Les loyers et le coût de la construction** : depuis 1985 et jusqu'à 2003 (à l'exception des années 1995, 1996 et 1999), la hausse de l'ensemble des loyers du secteur locatif privé a

été supérieure à l'indice des prix à la consommation. Dans l'agglomération toulousaine, la hausse des loyers atteint 3 %, en moyenne, en 2002. Ce sont toujours les petits logements qui ont les loyers les plus chers au mètre carré : ils coûtent en moyenne 5,10 € par mètre carré de plus qu'un logement de quatre pièces⁷. L'accès au logement est de plus en plus difficile pour les ménages les plus modestes, accentué par le manque de logements. Dans le même temps, la demande d'accès aux logements sociaux s'accroît, près de 21 900 demandes sont recensées en 2003 en Haute-Garonne, dont la grande majorité

concernent l'agglomération toulousaine. En 2005, la hausse des loyers s'accroît pour atteindre + 5,2 %, dans un contexte d'accroissement démographique important. En 2006, cette hausse ralentit.

Face à ces hausses de loyers, les allocations de logement augmentent également, aidant les ménages locataires ou accédant à la propriété. La majorité des ménages aidés le sont au titre de l'ALS, du fait du poids des étudiants qui représentent 30 % de l'ensemble des locataires. L'essentiel de ceux-ci vivent en secteur locatif, privé ou social. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de l'ALF et de l'ALS.

Évolution des montants moyens de l'ALF et de l'ALS et des loyers moyens⁸

Année	ALF moyen	Loyer moyen	Reste à charge	ALS moyen	Loyer moyen	Reste à charge
2000	195	422	227	133	304	171
2001	214	436	223	145	316	171
2002	227	445	218	150	323	172
2003	229	463	234	150	333	183
2004	236	481	245	154	348	194
2005	242	502	260	159	360	201
2006	242	521	279	160	374	213
2007	242	539	297	163	385	222

L'évolution de l'ALF et de l'ALS, de 2000 à 2007, ne suit pas l'augmentation moyenne des loyers, parce que le volume financier consacré par l'État à ces aides se réduit chaque année un peu plus. Leur indexation sur l'indice de la consommation n'est en effet pas suffisante pour compenser l'augmentation de l'indice de la construction, qui sert de référence pour le prix des loyers.

En revanche, comme le montre le tableau ci-contre, l'APL a suivi la progression de l'augmentation moyenne des loyers, réduisant ainsi entre 2000 et 2007 la charge restant à payer pour les locataires.

Évolution des montants moyens de l'APL et des loyers moyens⁹

Année	APL moyen	Loyer moyen	Reste à charge
2000	173	317	145
2001	173	319	146
2002	180	320	140
2003	181	321	140
2004	189	324	135
2005	195	329	134
2006	198	331	133
2007	200	335	135

⁷ Perspectives Villes, octobre 2003.

⁸⁻⁹ Statistiques, CAF de la Haute-Garonne, montants exprimés en euros.

B/ Un département marqué par un nombre de bénéficiaires d'aides au logement important

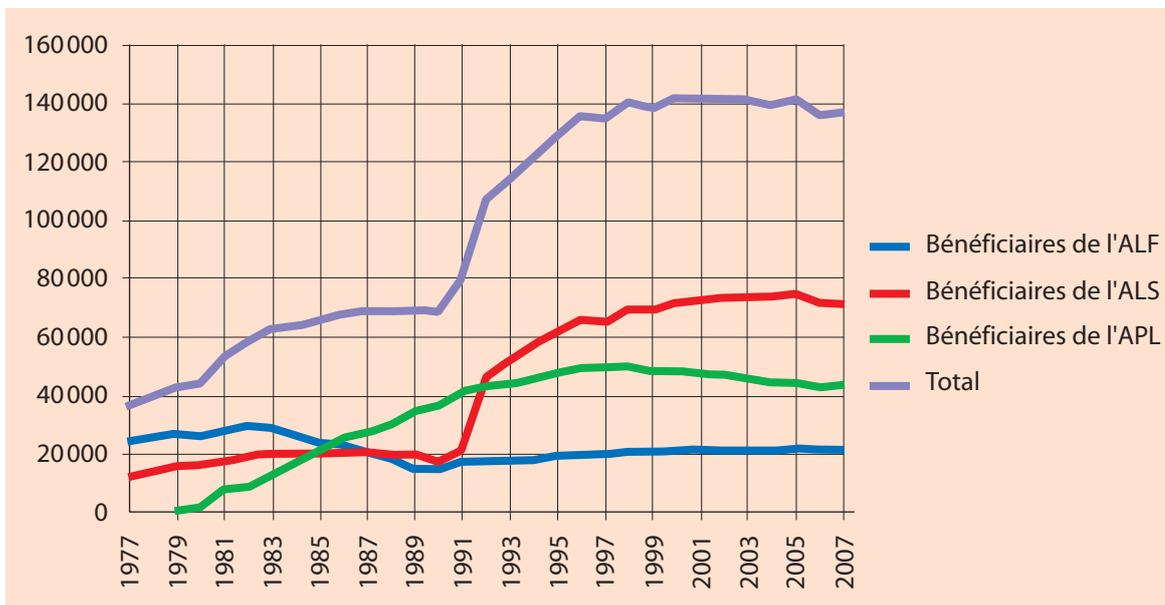
Le nombre d'allocataires bénéficiaires des aides au logement en Haute-Garonne a augmenté depuis les années 1970, passant de 36 821 en 1977 à 136 912 en 2007. Le graphique ci-dessous présente les variations du nombre total d'allocataires en Haute-Garonne et par type d'aide.

Une forte hausse de bénéficiaires des aides au logement a lieu en 1991-1992 résultant de la forte hausse de population de la Haute-Garonne et de l'effet de bouclage des aides ; cela se traduisant par une forte progression de l'ALS. En revanche, le nombre de bénéficiaires des aides au logement reste stable depuis 2004. Cela peut s'expliquer pour partie

par l'indexation des plafonds de ressources sur les prix, revalorisation plus faible que l'évolution des revenus. Cette stabilisation des allocataires s'est accentuée en 2006 avec l'absence de revalorisation des barèmes et avec un durcissement des conditions pour bénéficier de l'abattement des ressources en cas de chômage, institué à partir de mois de janvier¹⁰. Le nombre de bénéficiaires de l'APL a progressé au détriment de celui des bénéficiaires de l'ALF. Ce nombre reste stable depuis 1991.

La part des aides au logement dans toutes les aides versées par la CAF de la Haute-Garonne progresse fortement entre 1981 et 1983, passant de 10 à 30 %. Cela s'explique par l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand qui attache une grande importance aux prestations familiales ; celles-ci sont ainsi fortement revalorisées.

Évolution du nombre de bénéficiaires d'aides au logement en Haute-Garonne de 1977 à 2007



Conclusion

Le logement occupe le premier poste des dépenses d'un ménage français, loin devant l'alimentation. Il représente également un effort important pour la collectivité : près de 20 % du PIB¹⁰. De ce fait, il est devenu l'un des éléments essentiels de notre protection sociale.

Depuis une quinzaine d'année, le fonctionnement du marché du logement et le contexte socio-économique se sont modifiés et ont concouru à amoindrir l'impact des aides au logement auprès des bénéficiaires. De plus, la revalorisation des aides est insuffisante comparée à l'évolution des loyers précipitée vers le haut par la crise actuelle. Malgré cela, les aides au logement ont permis d'amortir une partie de cette crise. Sans elles, des milliers de familles se logeraient encore plus inconfortablement qu'aujourd'hui. Le système des alloca-

tions de logement n'est pas parfait mais il a ses qualités.

Afin de renforcer l'efficacité sociale des aides au logement, une partie de la doctrine envisage de réduire le nombre de bénéficiaires à ceux qui en ont le plus besoin pour se loger, d'adopter une évaluation « plus fine » de la contribution de ces aides à la politique du logement et de remédier à l'inégalité qui se creuse entre allocataires du parc privé et ceux du parc social.

Les aides au logement suivent les changements de notre société ; l'exemple du département de la Haute-Garonne le montre avec la place importante des étudiants et l'accroissement de la part de la monoparentalité dans les foyers.

¹⁰ Prud'homme Nicole - Accès au logement, droit et réalités, rapport - 2004, éditions des journaux officiels, p. 167.

L'apport de l'action sociale

Petits rappels...

Par Noël Le Goff

Prétendre analyser l'action des CAF en faveur du logement à travers le prisme des seules prestations légales serait assurément réducteur, tant il est vrai que depuis l'origine des prestations familiales, l'action sanitaire et sociale, comme on la qualifiait à sa création, avait une vocation affirmée à venir compléter et conforter le système des prestations légales.

Relevant au départ de la libre initiative du patronat quant au choix des domaines investis elle obtient, avec la reconnaissance des parlementaires et de l'administration, d'être maintenue et généralisée, apparaissant ainsi comme le nécessaire et indissociable complément des allocations familiales, avec une marge de manœuvre très large : gestion directe de services, conventions avec d'autres organismes, attribution d'aides aux familles ou de subventions aux œuvres extérieures.

Au delà de l'exclusion des activités à caractère sanitaire, prononcée dans le plan d'action sociale des CAF (circulaire du 1^{er} juillet 1948),

l'architecture de l'action sociale verra ainsi confirmer ses principes intrinsèques : *« Les mêmes préoccupations démographiques et sociales qui ont guidé la politique des prestations familiales doivent diriger largement l'action sociale des caisses, les mêmes principes directeurs s'y retrouveront sous toutes les formes et avec la variété et la richesse que permet un régime échappant aux limitations et à la sèche réglementation d'un régime légal. »*

Certes, le caractère ouvert de l'action sociale des CAF aura à subir une forme d'encadrement à travers les nécessaires passerelles avec le plan d'équipement social du pays et les plans régionaux, au motif que *« l'action sociale des Caisses n'est qu'un aspect de la politique sociale du pays, une coordination s'impose entre les dépenses faites par les Caisses et celles faites par l'État dans les mêmes domaines »*. Néanmoins, la liberté de définir les champs d'action restera largement effective, notamment au bénéfice du logement, dans le cadre d'une politique ciblée et massive définie à partir des années 1950.

Une réussite incontestable

Aux priorités énoncées en 1949 de traiter en urgence la lutte contre les taudis par la création de logements sains en collaboration avec les offices publics d'habitations à bon marché (HBM) s'ajoutent, dès 1950, les aides pouvant être accordées à certaines catégories de familles pour accéder à la propriété (familles nombreuses et en voie de développement) ainsi que les modalités d'attribution des prêts à l'équipement ménager.

L'aide à la pierre apportée par les CAF dans les années 1950-1957 est considérable, repré-

sentant 35 % des dépenses globales d'action sociale. Les caisses soutiennent principalement la construction de logements neufs et l'accès à la propriété (3/4 des dépenses d'aides au logement pour cette dernière).

« L'aide au logement est devenue l'une des activités les plus importantes des CAF. Elles s'y sont engagées, conscientes que beaucoup de leurs interventions sociales perdraient une partie de leurs raisons d'être si l'insuffisance de l'habitat, en quantité comme en qualité, ne pouvait être atténuée ». (Informations sociales - Août 1950.)

Le tournant de 1957

Vers une remise en cause partielle de l'aide à la pierre

Après avoir rappelé, en mars 1957 que les interventions des caisses doivent conserver un caractère supplétif complémentaire, l'assemblée générale de l'Union nationale des caisses d'allocations familiales (Uncaf) constate que « *si l'effort financier des CAF, dans le domaine du logement, a été nécessaire et de grande efficacité au cours des années écoulées, il ne peut cependant devenir systématique ni se substituer peu à peu à toutes les formes d'action sociale qui restent nécessaires.* »

Sans abandonner l'aide à la construction immobilière, l'assemblée générale considère qu'un effort soutenu et important doit être réalisé dans les secteurs d'activité où l'intervention financière doit permettre des réalisations plus efficaces : amélioration de l'habitat existant, mise à disposition des familles de l'équipement individuel ou collectif adéquat, cautionnement des familles modestes accédant à la propriété, financement d'équipement sociaux collectifs dans les grands ensembles.

La réforme de la Sécurité sociale de 1967 et les plans de développement économique et social

L'action sociale des caisses connaît, durant la décennie 1970-1980 de fortes évolutions. Les aides sont de plus en plus ciblées au bénéfice de certaines familles et l'accent est mis, par ailleurs, sur l'amélioration du cadre de vie et la vie sociale autour de l'habitat, grâce aux équipements et services de voisinage.

Les dépenses réalisées au titre du logement apparaissent globalement en régression, amorçant par là même le processus de désengagement touchant aux investissements. Les caisses interviennent prioritairement en matière de construction locative pour aider à la réalisation des programmes sociaux de relogement (PSR) – pour les familles à faibles revenus – par des prêts relais consentis aux organismes HLM.

Le bénéfice des prêts complémentaires des caisses pour l'accession à la propriété est réservé aux familles les plus modestes ; il en va de même pour les prêts d'équipement ména-

ger. La politique de prêts doit se conjuguer, par ailleurs, avec une action éducative dévolue aux travailleurs sociaux.

L'Anil (Association nationale par l'information sur le logement) est créée en 1975 pour répondre aux besoins d'informations et de conseils des particuliers à la recherche d'un logement. Naitront en suivant, les Adil (Associations départementales d'information sur le logement) dans lesquelles les caisses, au delà de leur représentation collégiale, s'impliqueront dès l'origine, y compris et surtout financièrement.

De même elles participeront, avec le soutien de la Cnaf, au groupe interministériel Habitat et vie sociale (HVS) créé en 1977 pour la coordination, dans les grands ensembles urbains dégradés et connaissant une pauvreté sociale et culturelle, des opérations d'amélioration du logement et des services collectifs.

La décennie 1980 et les années suivantes

C'est dans le domaine du logement que la branche famille amorce, début 1980, l'un des désengagements les plus importants de son action sociale.

Aux termes de la circulaire de mars 1981 et au regard des aides pour l'accèsion à la propriété, la politique des caisses est remise en question, compte tenu de l'importante réforme des aides personnalisées au logement.

S'agissant des opérations HVS (cf. chapitre précédent), les caisses sont invitées à cibler leurs contributions sur les aspects sociaux des programmes de réhabilitation et sur les équipements et services de voisinage.

La politique d'action sociale des caisses, dans le domaine du logement, sera désormais circonscrite au secteur locatif social, l'action des travailleurs sociaux venant en accompagnement individualisé des familles.

L'année 1983, qui permet de vérifier l'engagement de la branche famille dans les programmes de développement social des quartiers (DSQ) en mettant davantage l'accent sur le développement de la vie sociale marque par ailleurs un tournant historique majeur dans les caisses ; le secrétariat d'État chargé de la famille confirme ainsi que les caisses ne sont plus autorisées à attribuer des aides à la propriété. La Cnaf décide, en suivant, que le cadre bâti ne sera plus financé dans le programme de réhabilitation des HLM.

Les circulaires d'actualisation des orientations

de l'action sociale de 1986 et 1987 rappellent que les interventions des caisses sont réservées au montage d'opérations exceptionnelles en direction des familles prioritaires, aux interventions des travailleurs sociaux, au soutien aux associations d'informations, de conseils et d'assistance (Adil, Pact : programme d'action contre les taudis) tout en continuant à prévenir et réparer l'endettement, à aider les familles à accéder au logement et à s'y maintenir.

Toutes dépenses confondues, les caisses consacrent à ces différents domaines d'interventions, dans les années 1990 et suivantes, environ 20 % de leurs dotations propres. A ce titre, elles se sont notamment impliquées fortement dans les plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés, dans le cadre du FSL (fonds de solidarité pour le logement) principalement. Troisième financeur du dispositif après l'État et les Conseils généraux, elles assurent la gestion du fonds dans plus de 80 % des départements et les travailleurs sociaux de plus de 60 caisses participent à l'accompagnement social des familles en prise avec ledit dispositif.

Pour compléter cette action, une quarantaine de caisses s'engageront durant la période 1990-2000 dans des opérations visant à prévenir l'endettement des familles en lien avec les dépenses d'énergie.

En forme de conclusion provisoire

Au fil du temps, au gré des choix ministériels et des évolutions règlementaires, législatives ou sociétales, les caisses ont connu de fortes mutations dans leur implication et leur engagement au regard du logement des familles. Elles ont dû renoncer à aider des allocataires à accéder à la propriété et à aider financièrement (sauf exceptions ponctuelles et confidentielles) à la construction de logements sociaux.

Pour compenser les effets « négatifs » d'un positionnement pourtant bien ancré dans le

paysage de leur action sociale traditionnelle, les CAF, sur la base du cadrage choisi par la Cnaf, ont alors consenti à un double réinvestissement :

- d'une part par leurs interventions en faveur des familles les plus modestes en difficulté de logement ;

- d'autre part en prenant en compte, à travers une approche globale, les conditions d'habitat des familles, au delà de leur seul logement.

Ce faisant, le rôle et l'expertise des caisses dans le registre de l'animation de la vie socia-

le, la promotion des équipements et de service de voisinage, le travail social, ont pu trouver à s'exprimer pleinement et de manière plus efficace, complétant utilement les aides financières directes pour l'accompagnement des familles et pour le fonctionnement des structures associatives d'information et de conseil. Dans un environnement bouleversé par la décentralisation des responsabilités de l'État,

les caisses ont dû redimensionner et revisiter leur propre politique, passant d'une fonction de financeur quasi-obligé à celle d'intervenant d'action sociale et familiale toujours très actif – et à ce titre reconnu – apte à jouer le rôle de catalyseur « neutre » permettant de fédérer les différentes actions conduites par de nombreux acteurs concernés.

www.histoiresecump.fr

ou www.crhssmp.fr



Sur le site du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées, dans la rubrique *Études et publications*, retrouvez tous les numéros de la Lettre d'information (http://www.histoiresecump.fr/lettres_information)...

Depuis la publication du numéro précédent de cette Lettre, le site s'est enrichi de l'étude intégrale Marie-Claude et Jean-Pierre Bénézet sur les professionnels de santé et leurs honoraires dans l'Aveyron.

Une nouvelle rubrique, « Historique des dirigeants », propose la liste des présidents et directeurs des organismes du régime général et régime des mines de la région Midi-Pyrénées.

En octobre 2009, près de 25 000 internautes s'étaient connectés sur le site du Comité régional, depuis sa mise en ligne fin janvier 2008.