

Deux décennies d'aides au logement

Compte tenu de son importance économique et sociale, le logement a, de longue date, bénéficié d'aides publiques de natures diverses : versements de subventions, allègements d'impôts, aides personnelles aux accédants et aux locataires, prêts à taux réduit... Entre 1990 et 2010, ces aides ont progressé plus rapidement que le PIB passant de 1,6 à 2,1 points de PIB, soit 40,6 milliards d'euros. Les aides au logement ont progressé en vingt ans de 4,6 % par an en moyenne (en euros courants).

Près de la moitié des aides est versée directement aux bénéficiaires, principalement des ménages pour couvrir les dépenses liées à l'occupation de leur logement ou aux organismes sociaux pour développer ou améliorer l'offre de logements sociaux. L'autre moitié correspond à des aides fiscales (TVA réduite, crédit ou réduction d'impôt...) ou aux avantages que procurent les prêts à taux privilégiés.

Aides personnelles au logement, TVA réduite pour les travaux d'économie d'énergie, crédit d'impôt pour investissement locatif, prêt à taux zéro ou encore subventions pour le parc locatif social font partie des nombreux dispositifs d'aides au logement développés par les pouvoirs publics au cours des dernières décennies. L'ensemble de ces mesures visent à développer l'offre de logement ou à améliorer l'accès et les conditions de logement en France, que ce soit à travers des aides aux locataires, aux bailleurs, sociaux ou non, ou aux ménages souhaitant accéder à la propriété pour eux-mêmes. Ces mesures s'accompagnent souvent de

conditions d'octroi : plafonds de ressources des occupants, statut du demandeur, type d'opération, qualité du logement...

En 2010, les aides au logement, qui représentent l'ensemble des moyens que la collectivité engage pour permettre plus facilement aux ménages de se loger, s'établissent à 40,6 milliards d'euros. Elles sont distribuées au titre de l'occupation (17,6 milliards d'euros) ou de la production de service de logements, c'est-à-dire de leur construction, leur acquisition ou des travaux d'entretien ou d'amélioration (23,0 milliards d'euros – *tableau 1*).

Tableau 1 - Les différents types d'aides au logement

	1990	1995	2000	2005	2010	
	En %	En %	En %	En %	En %	En millions d'euros
Au titre de l'occupation des logements	46,0	58,4	54,9	55,2	43,3	17 610
Aides versées ⁽¹⁾	46,0	58,1	50,5	50,4	39,8	16 196
<i>dont aides personnelles</i>	45,7	57,2	49,5	49,2	39,2	15 928
Avantages fiscaux	0,0	0,2	4,4	4,8	3,5	1 414
Au titre de la production de service de logement ⁽²⁾	54,0	41,6	45,1	44,8	56,7	23 034
Aides versées	7,3	8,0	3,8	4,0	5,4	2 176
Avantages de taux	22,7	13,4	8,5	6,7	13,9	5 652
Avantages fiscaux	21,5	19,1	24,4	24,9	27,7	11 276
Autres aides	2,6	1,2	8,5	9,2	9,7	3 930
Total des aides	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	40 645
Part dans le PIB (%)	1,6	1,6	1,7	1,6	2,1	-
Part dans les dépenses (%)	8,5	7,9	8,6	7,5	9,5	-

(1) Aides personnelles et autres aides (fonds de solidarité logement, aide au logement temporaire), hors frais de gestion.

(2) Les aides au titre de la production de service de logement concernent pour l'essentiel les aides favorisant l'investissement, soit sous forme de construction ou d'achat de logement, soit sous forme de réhabilitation de logements existants. Elles concernent donc les ménages propriétaires occupants ou bailleurs, les bailleurs sociaux ou privés.

Source : SOeS, *Compte du logement 2010*

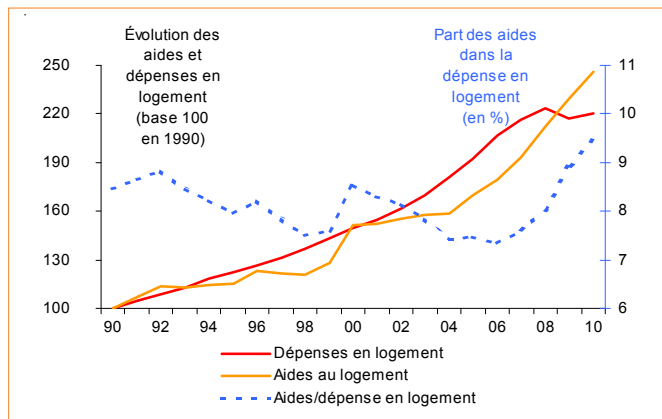
Ainsi, les ménages propriétaires occupants peuvent bénéficier d'aides en tant qu'occupants et en tant que propriétaires de leur logement.

Outre les aides versées (18,4 milliards d'euros – *définitions*) telles que les prestations logement (APL, ALS, ALF), les aides au logement intègrent les différentes mesures fiscales (crédit d'impôt lié aux dépenses d'équipement, taux de TVA réduit pour les travaux dans les logements ou pour la construction de logements sociaux...). Bien que non versées à leurs bénéficiaires, elles viennent en diminution des impôts ou des taxes qu'ils acquittent, à hauteur de 16,6 milliards d'euros. De plus, certains prêts à taux privilégiés, contractés pour acquérir ou améliorer une habitation (éco-prêt à taux zéro, prêt locatif aidé...), procurent à leurs bénéficiaires un « avantage de taux » (5,7 milliards d'euros) lié à la différence entre les taux du marché et ceux des prêts aidés.

La part des aides dans le PIB, comme dans les dépenses en logement, a fortement progressé ces dernières années

En 2010, les aides au logement correspondent à 9,5 % des dépenses liées à l'occupation et à l'investissement (*définitions*). Cette part s'est repliée globalement entre le début des années 1990 et 2006, son niveau le plus bas (7,3 %). Elle a fortement progressé ensuite (*graphique 1*) sous l'effet de la vive croissance des aides au logement. Sur la période 2006-2010, les aides publiques au logement progressent à un rythme plus soutenu (8,2 % par an) que sur la période 1990-2005 (3,6 % par an), alors que les dépenses en logement (*définitions*) progressent de moins en moins vite en 2007 et 2008 avant de se replier en 2009 en lien avec la crise économique et financière.

Graphique 1 - Évolution des aides et des dépenses en logement



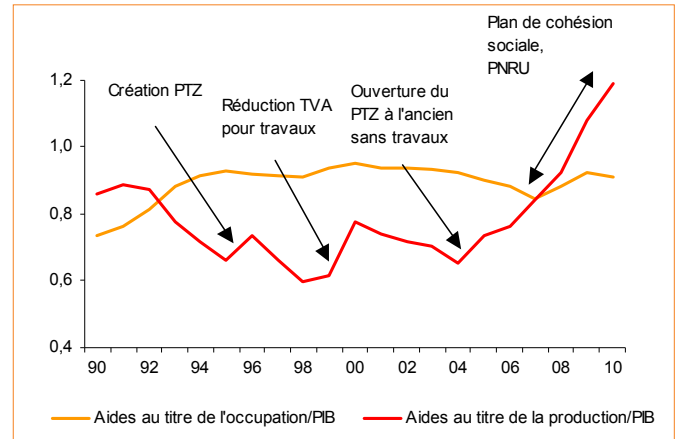
Sources : SOeS, *Compte du logement 2010*

Les aides publiques au logement, directes ou indirectes, s'élèvent à 40,6 milliards d'euros. Elles correspondent à 2,1 % du PIB, niveau le plus haut depuis vingt ans. Cette part progresse continûment depuis 2005, le montant des aides au logement évoluant à un rythme soutenu (+ 5,9 % en moyenne annuelle depuis 2005, corrigée de l'indice de prix du PIB) comparé à l'économie (+ 0,7 % en moyenne annuelle en volume). Cette évolution s'explique par celle des aides liées à la construction ou la réhabilitation des logements en lien avec le programme de rénovation urbaine, le plan de cohésion sociale de 2005 à 2009 et le volet logement du plan de relance de l'économie mis en place fin 2008. Depuis trois ans, les aides

liées à la production de logements, qui représentent 56,7 % de l'ensemble des aides, dépassent celles dont bénéficient les occupants. Ce phénomène n'avait pas été observé depuis 1992 (*graphique 2*).

Graphique 2 - Les aides au logement dans le PIB

En %



Sources : SOeS, *Compte du logement 2010*

Une évolution des aides à la production fortement liée aux mesures en faveur du logement

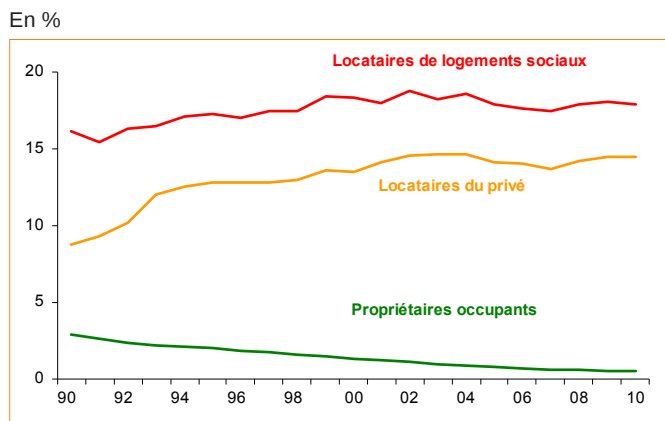
En vingt ans, les aides au logement, qui ont été multipliées par 2,5 en valeurs courantes (1,8 une fois corrigées de l'indice de prix du PIB), ont progressé en moyenne chaque année de 4,6 %. La hausse est un peu plus prononcée pour les aides à la production qu'à l'occupation (+ 4,9 % en moyenne annuelle contre + 4,3 %). Alors que les aides dont bénéficient les occupants des logements, propriétaires ou locataires, évoluent à un rythme régulier proche de celui de l'économie française, la progression des aides au titre de l'acquisition ou la rénovation des logements est plus erratique. Elle est, en effet, très liée à la mise en place de nouvelles mesures en faveur du logement et aux suppressions de dispositifs anciens. La mise en place du prêt à 0 % en 1995, son extension aux acquisitions de logements anciens sans travaux en 2005, la réduction du taux de TVA pour travaux à partir de 1999, le plan de cohésion sociale entre 2005 et 2009 et le plan national de rénovation urbaine (PNRU) sont à l'origine des fortes hausses des aides à la production de logements (*graphique 2*).

Moins de la moitié des aides font l'objet de versements directs

18,4 milliards d'euros, soit 45,2 % des aides, sont directement versés aux bénéficiaires que sont les ménages ou les bailleurs sociaux. Ces versements sont principalement effectués au titre des aides personnelles au logement (APL, ALF, ALS - *définitions*). Ainsi, 6,3 millions de ménages perçoivent 15,9 milliards d'euros en prestations logement destinées à prendre en charge une partie de leurs dépenses liées à l'occupation : 17,9 % dans le parc social et 14,4 % dans le parc privé. Les locataires, y compris les personnes logées en structures d'hébergement collectif, sont les principaux bénéficiaires des aides personnelles. Les propriétaires, bénéficiant par ailleurs d'autres types d'aides au logement, n'en perçoivent que 6 % car une faible part d'entre eux y est éligible (10,7 % des accédants en 2010). La part des dépenses

couvertes par les aides personnelles a baissé pour les propriétaires, elle a en revanche progressé pour l'ensemble des locataires (+ 4,4 points entre 1990 et 2010). Cette évolution est plus marquée encore pour les locataires de logements du secteur privé (+ 5,7 points - *graphique 3*), en lien avec la forte progression en début de période (1990-1993).

Graphique 3 - Part des dépenses liées à l'occupation (loyers, énergie, charges) couvertes par les aides personnelles



Sources : SOEs, *Compte du logement 2010*

Les autres aides versées concernent essentiellement les propriétaires, occupants ou bailleurs, ainsi que les organismes sociaux ou privés. Elles représentent 2,2 milliards d'euros (1,1 milliard en 2006) destinés à construire des logements et améliorer le parc existant. Elles progressent en moyenne de 19,4 % par an depuis quatre ans. Cette évolution tient essentiellement à l'accroissement des aides en faveur du logement locatif social, accéléré par les mesures en faveur du logement de ces dernières années : plan de cohésion sociale, PNRU, plan de relance, plan bâtiment du Grenelle de l'environnement. Depuis sa création en 2004, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) a versé 2,2 milliards d'euros (dont 770 millions en 2010) pour financer la démolition, la construction et la réhabilitation de logements : 66 000 logements ont été reconstruits ou sont en cours de reconstruction. Dans le parc privé, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) a recentré ses aides sur les logements indignes et très dégradés et la lutte contre la précarité énergétique. Les subventions ainsi versées par l'Anah aux ménages propriétaires s'élèvent à 463 millions d'euros.

Plus d'un tiers des aides au logement sont des allègements fiscaux

Les mesures fiscales en faveur des occupants ou au titre de la possession d'un logement correspondent à un montant de 16,6 milliards d'euros en 2010 (*tableau 2*) soit 30 % de plus qu'en 2000, une fois corrigé de l'évolution du prix du PIB. La TVA sur les travaux réduite à 5,5 % depuis 1999 en représente plus d'un tiers. Les locataires, comme les propriétaires, occupants ou bailleurs du logement concerné par les travaux, voient ainsi leurs dépenses d'entretien réduites de 5,0 milliards d'euros.

D'autres réductions fiscales s'appliquent aux résidences principales, comme par exemple le crédit d'impôt pour les dépenses de nouveaux équipements afin d'améliorer les performances énergétiques des logements (2,6 milliards

d'euros en 2010). De même, les intérêts d'emprunts supportés lors de l'acquisition ou la construction du logement peuvent être déduits de l'impôt sur le revenu (1,5 milliard en 2010).

Dans le cas des biens proposés à la location, les ménages propriétaires bailleurs peuvent également déduire de leurs revenus fonciers les dépenses pour travaux d'amélioration. De plus, les mesures incitatives à l'investissement locatif sont comptabilisées dans les aides fiscales et s'élèvent à 875 millions d'euros (dispositifs Scellier, Périssol, De Robien, Borloo...).

Le montant des réductions fiscales comprend également le taux réduit de TVA (5,5 %) dont bénéficient les organismes HLM lors de la construction, l'acquisition ou l'amélioration de logements sociaux. En ajoutant l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et la réduction des droits de mutation, ces formes d'aides s'élèvent globalement à 3,9 milliards d'euros.

Tableau 2 - Avantages fiscaux et autres aides fiscales

En millions d'euros courants

	1990	2000	2010
Avantages fiscaux	3 542	7 179	12 690
dont :			
TVA réduite pour travaux	-	3 049	5 050
Crédit d'impôt pour équipements "économie d'énergie"	-	29	2 600
Crédit d'impôt pour intérêts d'emprunts	1 189	458	1 500
Réduction d'impôt pour investissements locatifs	419	626	875
Déduction des dépenses pour grosses réparations	686	869	850
Exonération de taxe foncière (à la charge des collectivités locales)	394	610	832
Exonération de l'impôt sur les sociétés en faveur des HLM	213	259	700
Autres aides	435	2 107	3 930
TVA réduite pour construction ou amélioration de logements sociaux	-	803	2 295
Réduction des droits de mutation	-	1 273	1 524
Exonération de taxe foncière (à la charge de l'État)	435	31	112
Total	3 977	9 286	16 620

Sources : SOEs, *Compte du logement 2010*

Les taux préférentiels de prêt pour acquérir ou rénover un logement : une aide de 5,7 milliards d'euros

L'octroi d'un prêt à taux préférentiel, comparé à un prêt contracté au taux du marché procure un « avantage de taux » pour les ménages éligibles, comme pour les organismes locatifs sociaux. Les prêts locatifs aidés, l'éco-prêt logement social, les prêts à 0 % (PTZ ou éco-PTZ), ainsi que les prêts aux salariés, via la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec), confèrent à leurs bénéficiaires l'équivalent d'une aide de 5,7 milliards d'euros en 2010, répartis à parts égales entre les ménages et les bailleurs sociaux. Les avantages de taux sont en hausse depuis 2005, le volume des prêts contractés par les organismes HLM ayant fortement progressé ces dernières années. Pour les ménages, qui ont diminué leur apport personnel grâce aux facilités de crédit, la majoration du prêt à 0 % dans le neuf, le développement de l'éco-prêt à 0 % ainsi que l'accélération du pass-foncier avant sa suppression contribuent également à l'évolution globale des « avantages de taux » au cours des dernières années.

Définitions

Les aides sont versées directement à leurs bénéficiaires ou leur procurent des réductions de dépense :

- soit au titre de l'occupation du logement : le bénéficiaire est alors un ménage, locataire ou propriétaire, qui perçoit l'aide en tant qu'occupant du logement. Ces aides sont essentiellement des aides personnelles au logement : aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement familiale (ALF), allocation de logement sociale (ALS) ;
- soit au titre de la production du service de logement : le bénéficiaire est, dans ce cas, le maître d'ouvrage qui construit ou réhabilite des logements, et qui en cède l'usage qu'il soit un ménage (occupant ou bailleur), un organisme social (HLM ou non) ou une entreprise. Ces aides se traduisent par des subventions, des prêts à taux privilégiés pour soutenir l'investissement ou des aides fiscales.

À noter que, par manque d'information statistique, les aides publiques au logement n'incluent pas les aides directement versées par les collectivités locales que l'on peut estimer au minimum à 1,3 milliard d'euros.

La dépense en logement mesure l'effort consacré par l'ensemble des agents économiques au domaine du logement. Elle regroupe les dépenses dites courantes, soit les dépenses que les ménages, propriétaires ou locataires, consacrent à l'usage courant de leur logement (loyers, charges locatives, dépenses d'énergie, travaux d'entretien courant, impôts et taxes) et les dépenses d'investissement (acquisitions de logements neufs ou anciens une fois déduites les cessions et travaux d'entretien-amélioration).

Two decades of housing support

Given its economic and social importance, housing has long benefited from various forms of government support: payment of subsidies, tax relief, individualised help for home buyers and tenants, reduced interest rate loans, etc. Between 1990 and 2010, these forms of support increased more rapidly than GDP, going from 1.6 to 2.1 GDP points, i.e. €40.6 billion. Housing support increased on average by 4.6% per year over 20 years (current euros). Around half of this support is paid directly to the beneficiaries « mainly households, to cover expenses relating to occupancy of their homes » or to social organisations to develop or improve the supply of social housing. The other half corresponds to fiscal forms of support (lower rate VAT, tax reduction or credit, etc.) or to the benefits of special interest rate loans.

Pour en savoir plus

- *Comptes du logement – premiers résultats 2011, compte 2010*, RéférenceS, Rapport CGDD, janvier 2012
- *Dépense en logement en 2011 : l'investissement renoue avec la croissance et les dépenses courantes ralentissent*, Le point sur n° 110, N. Morer, SOeS, février 2012
- *Bilan des logements aidés 2010*, DGALN, mai 2011



Florence Grésèque (SOeS)

le point sur

Commissariat général
au développement durable

Service de l'observation
et des statistiques

Tour Voltaire
92055 La Défense cedex
Mel : diffusion.so.es.cgdd@
developpement-
durable.gouv.fr
Fax : (33/0) 1 40 81 13 30

Directeur de la publication :
Sylvain Moreau

Rédacteur en chef :
Anne Bottin

Coordination éditoriale :
Patricia Repérant

Conception :
Catherine Grosset

Impression :
Bialec, Nancy (France)



ISSN : 2100-1634

Dépot légal : Juin 2012