
CHAPITRE 7

L'investissement

L'investissement en logement se décompose en trois catégories : l'investissement en logements neufs, construits pour compte propre ou achetés à un promoteur, les transactions sur les logements d'occasion et les travaux d'amélioration ou de gros entretien. Les deux dernières catégories concernent le parc de logements existants.

L'investissement en logements neufs et les travaux d'amélioration ou d'entretien ont un impact sur l'activité du bâtiment, et participent à l'accumulation brute de richesses mesurée en comptabilité nationale par la formation brute de capital fixe (FBCF). La FBCF diffère de l'investissement puisqu'elle exclut les terrains d'assise des logements, qui ne constituent pas une richesse créée mais l'affectation d'un actif préexistant. Les transactions de logements d'occasion constituent des transferts entre acquéreurs et vendeurs, auxquels s'ajoutent le paiement de certains montants de frais et d'impôts. Ces frais et impôts participent également à la FBCF comme en fait partie le solde des acquisitions et des cessions de logements d'occasion, qui est nul au total mais dont la répartition entre filières peut avoir un solde positif ou négatif.

A ce stade de développement du compte du logement, seules les acquisitions de logements d'occasion pourront être décrites. Bien que des sources nouvelles commencent à apparaître à partir de l'année 1991, la description des cessions de logements d'occasion reste insuffisante. Quelques années de recueil de données seront nécessaires pour avoir le recul qui permettrait de les intégrer dans le compte du logement.

En 1992, le montant total de l'investissement en logement est de 596 milliards de francs : 184 milliards ont été consacrés à l'achat ou à la construction de logements neufs, 266 milliards à l'acquisition de logements d'occasion et 145 milliards à des travaux d'amélioration ou de gros entretien.

Pour cette même année, le montant total de la formation brute de capital fixe (FBCF) en logements et frais annexes atteint 319 milliards de francs dont 148 milliards pour les acquisitions ou les constructions de logements neufs (hors terrain), 145 milliards pour les travaux d'amélioration et de gros entretien et 26 milliards de frais annexes.

Les montants engagés pour la FBCF en dehors des frais annexes permet une appréciation de l'activité liée à la production ou à l'amélioration des logements. Par contre, le montant total de l'investissement doit être regardé comme un montant brut puisqu'il n'est pas possible pour le moment d'évaluer le montant des acquisitions de logements d'occasion net des cessions.

I - LES TROIS COMPOSANTES DE L'INVESTISSEMENT (TABLEAUX 23 DU VOLUME TABLEAUX)

L'investissement en logement a progressé sur la période 1984-1990 passant de 407 milliards de francs en 1984 à 676 milliards en 1990. Depuis 1990, il s'est réduit pour atteindre 596 milliards en 1992. La part de l'investissement en logements neufs n'a cessé de baisser sur toute la période passant de 42% en 1984 à 31% en 1992. A l'inverse, la part de l'investissement en logements d'occasion a progressé continuellement jusqu'en 1990 passant de 32% en 1984 à 46%, et régressant très légèrement après. L'investissement en logements d'occasion devient supérieur à celui en logements neufs à partir de 1987. Enfin, la part des travaux d'amélioration et de gros entretien connaît des évolutions de plus faible ampleur autour de 23% à 24%.

TABLEAU 7.1 - ACQUISITIONS ET TRAVAUX EN LOGEMENTS

	en milliards de francs et %									
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
Logements neufs	170.4	167.1	177.3	193.1	206.6	219.6	218.9	197.6	181.7	
Frais liés	1.9	1.8	1.9	2.1	2.2	2.3	2.3	2.1	1.9	
taxe de publicité foncière	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	0.8	0.7	
Ensemble logements neufs	172.8	169.4	179.7	195.8	209.5	222.7	222.1	200.5	184.3	
	42%	40%	38%	36%	36%	34%	33%	32%	31%	
Logements d'occasion	120.6	132.0	163.7	201.7	225.1	260.7	283.0	256.3	242.6	
Frais liés	2.9	3.2	3.7	4.6	5.1	5.7	6.1	5.6	5.2	
Droits d'enregistrement	7.8	8.6	11.2	14.2	16.0	18.4	20.8	19.6	18.4	
Ensemble logements d'occasion	131.2	143.8	178.5	220.5	246.2	284.8	309.8	281.5	266.1	
	32%	34%	38%	41%	42%	44%	46%	45%	45%	
Travaux	103.3	109.8	116.0	121.9	132.7	140.6	143.7	147.2	145.4	
	25%	26%	24%	23%	23%	22%	21%	23%	24%	
Total investissement	407.3	423.0	474.2	538.1	588.3	648.1	675.6	629.1	595.8	
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Source : Compte du logement.

Les frais et taxes ⁽¹⁾ sont de l'ordre de 1,4% de l'investissement en logements neufs dont un peu plus de 1,0% pour les frais liés et de 0,3 à 0,4% pour les taxes. Les frais et les droits d'enregistrement prennent une place beaucoup plus importante dans l'investissement en logements d'occasion, environ 8,0 à 9,0%. La part des frais liés reste stable aux alentours de 2,0% tandis que la part du droit d'enregistrement passe de 5,9% en 1984 à 6,9% en 1992.

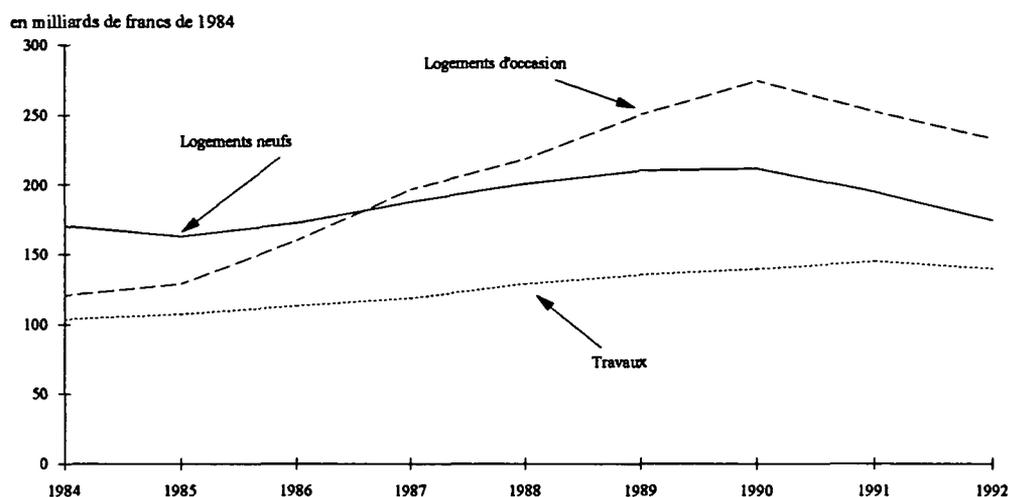
L'évolution en volume ⁽²⁾ de l'investissement est évidemment due à la partie hors frais : nette progression du logement d'occasion de 1985 à 1990 (+112%), puis baisse sur les deux dernières années (-15%), progression beaucoup plus lente de l'investissement en logements neufs (+24% de 1984 à 1990), suivie d'une chute (-17% de 1990 à 1992). Les travaux, après une période de hausse (+41% entre 1984 et 1991), montrent un ralentissement en fin de période puis une légère baisse

(1) Les frais liés comprennent les frais de notaire sur les ventes et sur les hypothèques, le salaire du conservateur des hypothèques.

(2) L'investissement en logements neufs est déflaté par l'indice de prix de la FBCF en logement neuf, l'investissement en logements d'occasion et en travaux est déflaté par l'indice de prix de la FBCF en amélioration-entretien.

de 3% en 1992. Les chiffres de la fin de période (1991, 1992) doivent toutefois être considérés avec précaution. Si le retournement de tendance conjoncturel est avéré, il ne peut pas être encore mesuré avec précision.

GRAPHIQUE 7.1 - ACQUISITIONS ET TRAVAUX (HORS FRAIS) A PRIX CONSTANTS



Source : Compte du logement.

I.1 - L'investissement en logements neufs

I.1.1 - LA CONSTRUCTION

L'année 1992 a été marquée par un nouveau repli de la construction de logement neuf avec 277 000 logements commencés ⁽³⁾. Après une longue période de fléchissement, le logement neuf avait connu une reprise entre 1987 et 1989, avec cependant un ralentissement en 1989 et une première chute en 1990 (presque 30 000 logements mis en chantier en moins). Avec une baisse de 26 000 logements mis en chantier en 1992, la construction résidentielle s'inscrit en recul pour la troisième année consécutive.

La période étudiée se situe donc dans une perspective plus large d'une baisse régulière de la construction de 1980 à 1985, suivie d'une reprise de l'activité jusqu'en 1989. Un retournement conjoncturel touche le secteur de la construction de logement depuis 1990 ⁽⁴⁾.

Ce mouvement résulte avant tout d'une baisse quasi-constante des mises en chantier de logements individuels. Sur la période 1984 à 1990, cette diminution est de 27%. Les mises en chantier de logements individuels diffus régressent de près de 10 000 logements chaque année depuis 1987, alors que les logements

(3) Statistiques en date de prise en compte dans le système statistique (SICLONE). On ne peut disposer de séries en dates réelles qu'avec plusieurs mois de retard.

(4) "Statistiques en dates réelles sur les logements autorisés et commencés de 1980 à 1991", publiées dans la série notes vertes économiques n°322 - novembre 1993. Les chiffres relatifs à 1989 et 1990 sont encore provisoires et seront corrigés en 1994 et 1995.

individuels groupés ont connu une certaine stabilité entre 1987 et 1989. Le déclin des constructions en individuel s'explique par le fléchissement de l'accession à la propriété et en particulier de l'accession sociale, créneau traditionnel de ce type de logement. La part des accédants en logements neufs passe de 62% du total de l'investissement en 1984 à 58% en 1987 puis 46% en 1992.

TABLEAU 7.2 - LES LOGEMENTS COMMENCÉS : STATISTIQUES EN DATE REELLE PAR TYPE DE CONSTRUCTION

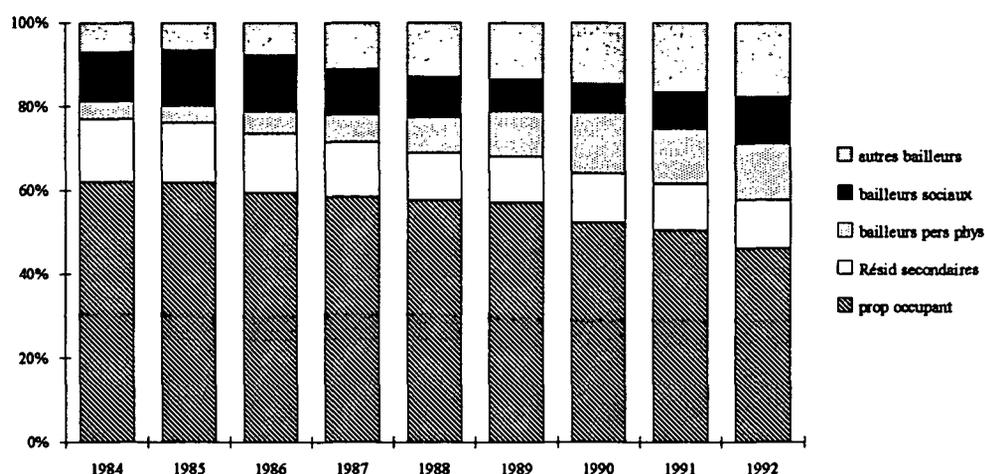
	Individuels purs	Individuels groupés	Collectifs	Ensemble
1980	202 984	63 010	142 387	408 381
1981	190 005	59 294	149 400	398 699
1982	176 362	52 795	130 969	360 126
1983	179 060	44 844	122 534	346 438
1984	168 489	43 784	98 882	311 155
1985	154 617	44 426	109 425	308 468
1986	152 174	36 782	119 918	308 874
1987	153 205	39 666	127 462	320 333
1988	142 607	39 743	149 842	332 192
1989	133 694	38 881	166 857	339 432
1990	123 022	32 502	140 498	296 022

Source : SICLONE, Ministère de l'Équipement/DAEI/SDISC.

A l'inverse, les logements collectifs sont en augmentation sur la période du compte après avoir décliné entre 1981 et 1984. L'investissement est soutenu par l'investissement des bailleurs personnes physiques qui augmente régulièrement de 4% à 6% de l'investissement global en logements neufs entre 1984 et 1987 et à un rythme plus rapide à partir de 1988 (8%) jusqu'en 1992 (13%). Toutefois, le secteur des logements collectifs a enregistré une légère baisse en 1992 (-3,9%) malgré l'activité des organismes d'HLM en progression de 5%. En effet, les bailleurs sociaux maintiennent leurs engagements, après avoir connu cependant une légère baisse de leur activité de construction entre 1988 et 1991. Les autres bailleurs (autres sociaux et autres personnes morales) investissent également davantage, passant de 7% à 18% de l'investissement. Pour ces derniers, on retiendra surtout la tendance car la fiabilité des sources sur les bailleurs privés ne permet pas une analyse plus fine des évolutions annuelles.

Les mises en chantier de logements collectifs ont également été soutenues par la construction de résidences secondaires en bord de mer et en montagne qui ont connu un accroissement notable au début des années 1980, avec une part de 15% de l'investissement en 1984. Ces mises en chantier diminuent ensuite jusqu'en 1988 où elles se stabilisent à 11%.

GRAPHIQUE 7.2 - REPARTITION DE L'INVESTISSEMENT EN LOGEMENTS NEUFS SELON LA FILIERE



Source : Compte du logement.

I.1.2 - LES FRAIS LIES

Les frais liés comprennent essentiellement les frais de notaire sur les logements acquis auprès des promoteurs ou sur les terrains à bâtir quand il s'agit de construction pour compte propre. Les accédants avec des prêts hypothécaires acquittent également des frais notariés sur ces prêts. Dans les deux cas, ils sont redevables du salaire du conservateur des hypothèques au taux de 0,1% de la valeur du bien pour l'inscription au fichier immobilier et de 0,05% de la valeur du prêt pour l'inscription au fichier des hypothèques.

Bien que les tarifs soient très voisins, le total des frais liés à l'achat de logements neufs est très inférieur à celui des frais liés à l'achat de logement d'occasion. Deux raisons expliquent ce phénomène : d'une part, la majorité des constructions étant effectuées pour compte propre, elles ne supportent que les frais sur l'achat du terrain ; d'autre part, les personnes morales qui n'ont pas recours au crédit bancaire étant plus représentées dans l'investissement en logements neufs, les frais d'hypothèques s'en trouvent de ce fait globalement moindres.

I.1.3 - LA TAXE DE PUBLICITE FONCIERE

La taxe de publicité foncière est acquittée sur les achats aux promoteurs ou sur les achats de terrain au taux de 0,6% de la valeur du bien. Les offices publics de HLM en sont exonérés. En cas d'hypothèque, une taxe de publicité foncière doit également être acquittée au taux de 0,6% sur le montant du prêt. Toutefois, les accédants avec des prêts à l'accession à la propriétés (PAP), des prêts conventionnés (PC) ou des prêts d'épargne logement (PEL) en sont exonérés.

Les frais et les taxes de publicité foncière sont calculés dans le compte du logement à partir de la valeur des biens et de la législation en vigueur année par année. Ils ne proviennent pas de sources directes (cf tableau 7.3).

TABLEAU 7.3 - ESTIMATION DES FRAIS ET TAXES SUR LES LOGEMENTS NEUFS
POUR LES PERSONNES PHYSIQUES

en millions de francs

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Frais de notaire sur ventes	665	594	640	756	758	903	955	803	743
Frais notaire sur terrains	555	544	552	599	598	561	519	439	362
Frais de notaire sur hypothèques	468	442	442	338	329	340	341	279	245
Ensemble frais notaire	1 688	1 580	1 634	1 694	1 686	1 803	1 816	1 521	1 350
Salaire du conservateur sur ventes	83	79	83	92	91	101	98	84	74
Salaire conservateur sur terrains	13	14	15	17	17	16	15	12	10
Salaire conservateur sur hypothèques	8	7	9	10	11	14	17	13	13
Ensemble du salaire du conservateur	105	99	106	119	119	131	130	110	98
Taxe de publicité foncière (TPF)	299	269	294	345	350	428	460	390	364
TPF sur terrains	81	82	90	101	105	97	92	75	61
TPF sur hypothèques	57	46	59	71	75	93	116	91	91
Ensemble TFP	437	398	442	516	531	617	668	556	516
Total frais liés	2 231	2 077	2 183	2 329	2 336	2 551	2 615	2 187	1 964

Source : Compte du logement.

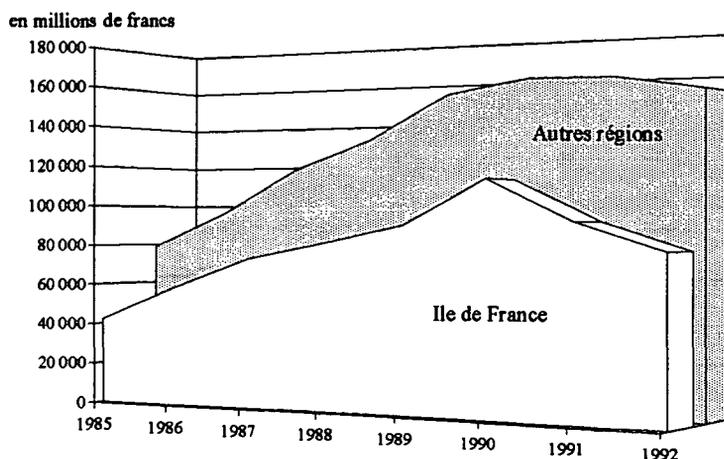
Les personnes physiques paient la quasi-totalité des frais et taxes perçus sur les logements neufs (92% en 1984) ; leur part régresse ensuite à 85% en 1987 puis se stabilise à 78%.

I.2 - Les logements d'occasion

I.2.1 - LES ACQUISITIONS DE LOGEMENTS D'OCCASION

Elles ont cru très fortement jusqu'en 1990, passant de 120 milliards de francs hors frais en 1984 à 283 milliards en 1990, puis ont sensiblement diminué sur les deux dernières années. Le marché des logements d'occasion est très largement dominé par les personnes physiques. Elles représentent plus de 90% des acheteurs, et cette part semble peu varier au fil du temps. Toutefois on peut noter une légère baisse des achats pour occupation personnelle, compensée par une augmentation des achats des bailleurs personnes physiques.

GRAPHIQUE 7.3 - LES ACQUISITIONS DE LOGEMENTS D'OCCASION
EN MILLIONS DE FRANCS



Source : Compte du logement.

1% des achats sont effectués par des bailleurs sociaux surtout à l'occasion d'opérations d'acquisition-amélioration ou d'insertion. Environ 3% des achats peuvent être imputés aux autres bailleurs personnes morales.

Reconstitués par département depuis 1985 à partir des droits d'enregistrement perçus lors de l'acquisition, les montants d'achats de logements d'occasion déclinent beaucoup plus rapidement en Ile de France que dans les autres régions.

I.2.2 - LES FRAIS LIES

les frais liés sont beaucoup plus importants sur les achats de logements d'occasion que sur les achats de logements neufs (2% de la totalité de l'investissement pour un peu plus de 1% pour le neuf). D'une part, les frais portent sur la totalité du montant de l'acquisition (bâti et terrain) alors que souvent ils ne portaient que sur le terrain pour les logements neufs construits pour compte propre. D'autre part, les personnes physiques effectuant la quasi-totalité des achats, la part des prêts hypothécaires et des frais afférents est très supérieure.

TABLEAU 7.4 - ESTIMATION DES FRAIS LIES ET DES TAXES SUR L'ACHAT DE LOGEMENTS D'OCCASION POUR LES PERSONNES PHYSIQUES

	en millions de francs									
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
Frais de notaire ventes	1 845	1 995	2 401	3 028	3 328	3 778	4 024	3 639	3 413	
Frais de notaire hypothèques	625	683	788	956	1 066	1 267	1 379	1 262	1 145	
<i>Ensemble frais notaire</i>	<i>2 470</i>	<i>2 678</i>	<i>3 189</i>	<i>3 984</i>	<i>4 394</i>	<i>5 045</i>	<i>5 403</i>	<i>4 901</i>	<i>4 557</i>	
<i>Ens. salaire conservateur</i>	<i>100</i>	<i>109</i>	<i>131</i>	<i>167</i>	<i>186</i>	<i>224</i>	<i>249</i>	<i>225</i>	<i>211</i>	
Droit d'enregistrement	7 410	8 166	10 677	13 584	15 243	17 497	19 804	18 707	17 540	
TPF sur hypothèques	126	135	166	233	276	350	395	370	331	
<i>Ensemble Droits</i>	<i>7 536</i>	<i>8 301</i>	<i>10 843</i>	<i>13 817</i>	<i>15 519</i>	<i>17 846</i>	<i>20 199</i>	<i>19 077</i>	<i>17 871</i>	
Total frais liés	10 106	11 088	14 163	17 968	20 099	23 115	25 851	24 204	22 639	

Source : Compte du logement.

I.2.3 - LES DROITS D'ENREGISTREMENT

Les droits d'enregistrement, proportionnels à la valeur du bien échangé, sont de trois types : un droit départemental ⁽⁵⁾ au taux de 1,6% avant 1985, devenu variable depuis, un droit régional fixé annuellement par les conseils généraux dans la limite maximum autorisée de 1,6% pour toutes les régions et un droit communal au taux de 1,2%. L'ancien droit budgétaire relatif aux acquisitions de logement (au taux de 2,6%) perçu par l'Etat a été transféré par la loi de finances pour 1985 aux départements (Art 35). Le taux du droit départemental est ainsi passé au minimum à 4,2% (1,6 ancien taux plus 2,6 droit budgétaire). Ces taux peuvent être modifiés chaque année par décision des conseils généraux. En 1992 le maximum autorisé est

(5) Le montant des droits départementaux perçus dans l'année provient de la Direction Générale des Impôts (DGI). Il peut se produire un décalage d'environ deux mois entre la date de la vente et la perception du droit. Cependant ce décalage est fixe dans le temps et les comparaisons entre années restent valables.

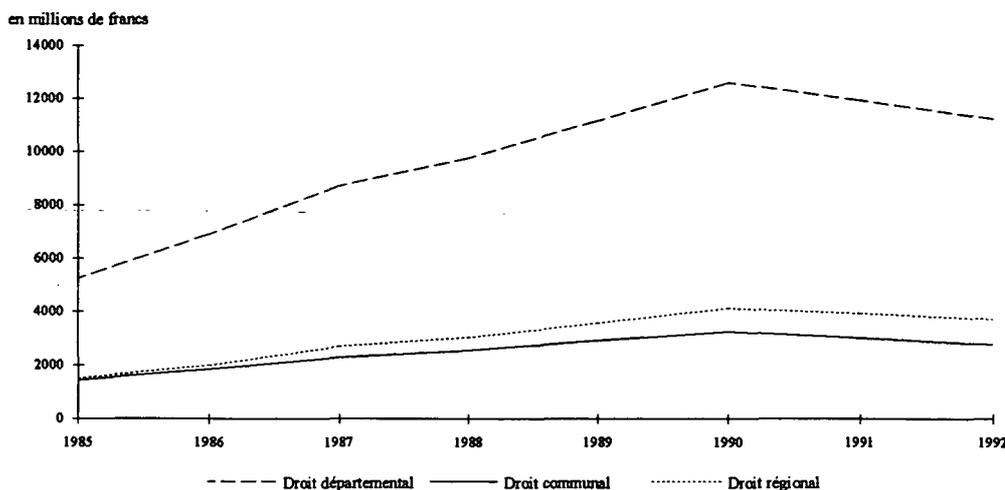
de 6,5%. En outre, l'Etat perçoit 2,5% de frais d'assiette sur le produit des droits départementaux.

La plupart des départements ont maintenu des taux proches de 4,2%, d'autres ont choisi d'emblée l'augmentation sur toute la période (taux de 6,5% pour le Nord et le Pas-de-Calais), d'autres augmentent régulièrement les taux chaque année ou presque : Savoie 4,20% jusqu'en 1987, puis 4,95% à 6,29% ; Val-de-Marne 4,20% à 6,00%. Enfin, une dernière catégorie de départements semble augmenter les taux pour pallier la diminution des recettes (Essonne ou Haut-Rhin pratiquant respectivement les taux de 4,20% et 4,25% jusqu'en 1990 puis 5,00% depuis).

Sur l'ensemble du territoire métropolitain, le taux moyen du droit départemental est passé de 4,33% en 1985 à 4,84% en 1992. L'augmentation des taux (par rapport à 4,20%) représente un supplément de recettes de 155 millions de francs en 1985 et de 1 482 millions en 1992.

Le droit régional est constant à 1,60% pour presque toutes les régions sauf la région Rhône-Alpes dont le taux était de 1,50% en 1985 et 1986 et la région Ile de France dont les taux ont augmenté régulièrement depuis 1985 ⁽⁶⁾.

GRAPHIQUE 7.4 - EVOLUTION DES DROITS D'ENREGISTREMENT



Source : Compte du logement.

I.2.4 - LES ECHANGES DE LOGEMENTS D'OCCASION EN 1991 ⁽⁷⁾

530 500 logements d'occasion ont été échangés en 1991. Le prix moyen d'un logement d'occasion est de 485 000 F (contre 662 000 F pour un logement neuf soit 27% de moins). Les deux tiers des ventes d'occasion se négocient à moins de 500 000 F et un quart à moins de 250 000 F. En moyenne le prix de vente d'un appartement d'occasion s'établit à 507 000 F et celui d'une maison d'occasion individuelle à 468 000 F.

(6) 0,65%, 0,80%, 1,10%, 1,15%, 1,25%, 1,40%, 1,50%, 1,60%.

Les prix moyens sont largement tirés vers le haut par l'Ile de France et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. En Ile de France, un tiers des ventes est réalisé dans le collectif d'occasion, soit la moitié des masses financières en jeu. Hors Ile de France, le prix moyen du collectif d'occasion s'établit à 381 000 F contre 414 000 F pour l'individuel. Si on élimine également la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, les prix moyens descendent à 337 000 F pour le collectif et 395 000 F pour l'individuel.

55% des ventes concernent des maisons individuelles. Les appartements ayant fait l'objet de transactions comportent pour moitié d'entre eux au moins trois pièces. Les maisons vendues ont quatre pièces ou plus dans 60% des cas.

Un quart des logements d'occasion qui se sont vendus en 1991 étaient détenus depuis moins de cinq ans, un cinquième entre cinq et dix ans. Les logements en collectif font l'objet de ventes plus rapprochées que les maisons individuelles : 25% des maisons font l'objet d'une revente dans les cinq ans contre 30% des appartements ; 17% des maisons contre 10% des appartements sont revendus après plus de vingt ans de détention.

I.3 - Les travaux d'amélioration et de gros entretien

Les travaux d'amélioration et de gros entretien recouvrent une gamme très diverse. Ils sont classés en investissement dans la mesure où ils concourent à la conservation ou à l'amélioration des biens existants, et en raison de leur coût souvent important. Ils complètent l'entretien courant (petites réparations sans intervention majeure sur les structures du bâtiment). Les travaux d'amélioration et de gros entretien sont à la charge du producteur du service de logement tandis que l'entretien courant est à la charge du consommateur.

Les travaux d'amélioration et de gros entretien représentent environ le quart de l'ensemble de l'investissement en logement mais environ la moitié de l'activité des entreprises intervenant dans le domaine du logement. Des travaux accompagnent souvent une opération d'acquisition. En particulier, les acquisitions de logements d'occasion qui bénéficient d'un prêt d'accession à la propriété (PAP) ou d'un prêt conventionné (PC) jusqu'en 1991, doivent comporter une partie de travaux au moins égale à 35% du montant de l'opération pour les PAP et 25% pour les PC. La partie travaux des opérations d'acquisition-amélioration représente 14 % de l'ensemble des travaux en 1984 ; cette part va s'accroître jusqu'en 1987 (21%) pour diminuer ensuite régulièrement jusqu'à 16% en 1991 et 14% en 1992.

Les propriétaires occupants sont les premiers commanditaires de travaux (de 75% environ en 1984 à 70% en 1992). Une part croissante (de 9% en 1984 à 14% en 1992) est effectuée par les bailleurs sociaux.

(7) "Les ventes de logements en 1991", Statistiques et Etudes Générales n° 165. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Ministère du Logement.

Rapportés à l'ensemble du parc, les travaux d'amélioration et de gros entretien représentent en 1992 un coût moyen de 7 000 F à 8 000 F par logement et par an pour les propriétaires occupants, de 4 000 F pour les bailleurs personnes physiques et de 6 000 F pour les bailleurs sociaux. Pour ces derniers, ce chiffre moyen recouvre des opérations très différentes. Relativement stables pour les propriétaires occupants, les investissements en travaux ont en revanche beaucoup augmenté pour les bailleurs sociaux dont l'investissement était de 3 400 F par logement en 1984 et d'environ 5 000 F entre 1988 et 1990 et les bailleurs personnes physiques dont les investissements sont passés de 2 000 F de travaux en 1984 à 3 000 F en 1988 puis 4 000 F en 1992.

II - LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT (TABLEAUX 24 DU VOLUME TABLEAUX)

Quatre sortes de flux financiers concourent au financement des logements :

- les aides à l'investissement accordées par l'Etat (ANAH, PAH, PALULOS), les collectivités locales ou les employeurs (participation des employeurs à l'effort de construction -PEEC- dit "1%") ;
- les prêts aidés qui sont les prêts d'accession à la propriété (PAP) pour les ménages ainsi que les prêts des employeurs PEEC, des prêts locatifs aidés (PLA) ;
- les prêts non aidés qui comprennent une partie de prêts réglementés (prêts conventionnés, prêts principaux de l'épargne logement) et des prêts "libres" du marché.
- les fonds propres ne sont pas identifiés quant à leur composition. Ils peuvent comprendre tout ou partie du résultat brut courant lié à la production de service de logement, des crédits à la consommation, ou des apports de fonds échappant au recueil statistique (prêts familiaux, recyclage des produits des ventes de logements ou d'autres actifs) ;

Globalement la part des fonds propres progresse peu (de 47% à 49%) entre 1984 et 1988 et connaît une hausse plus rapide à partir de 1989 passant de 51% à 55% en 1992. La part des aides reste stable à 3% tandis que celle des emprunts aidés régresse fortement jusqu'en 1989 passant de 17% soit 68 milliards de francs en 1984 à 6% soit 42 milliards de francs en 1989.

TABLEAU 7.5 - LE FINANCEMENT DES ACQUISITIONS ET DES TRAVAUX

		en milliards de francs								
		1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Logements neufs	Fonds propres	47.0	45.4	48.0	54.3	70.0	81.2	93.1	86.6	79.9
	Aides	6.2	6.4	7.1	6.2	6.4	6.4	7.4	7.9	7.9
	Emprunts aidés	58.0	52.5	54.8	46.7	40.9	37.2	30.6	32.1	32.7
	Emprunts non aidés	61.5	65.2	69.8	88.6	92.2	97.9	91.0	73.9	63.8
	Ensemble	172.8	169.4	179.7	195.8	209.5	222.7	222.1	200.5	184.3
Logements d'occasion	Fonds propres	80.7	88.5	112.7	133.4	149.0	167.2	180.3	160.3	153.6
	Aides	1.3	1.1	1.6	1.6	1.7	2.1	2.4	2.8	2.1
	Emprunts aidés	4.8	3.5	4.0	3.0	2.3	1.7	1.3	1.5	1.4
	Emprunts non aidés	44.4	50.6	60.2	82.4	93.0	113.7	125.7	116.6	108.9
	Ensemble	131.2	143.8	178.5	220.5	246.2	284.8	309.8	281.5	266.1
Travaux d'amélioration et d'entretien	Fonds propres	61.7	60.7	67.7	66.1	70.8	80.2	87.2	90.2	91.9
	Aides	5.0	5.1	5.8	5.9	6.3	6.7	6.6	7.0	7.1
	Emprunts aidés	5.0	4.6	4.3	4.5	3.7	3.1	2.3	2.3	2.3
	Emprunts non aidés	31.5	39.3	38.2	45.3	51.8	50.6	47.7	47.7	44.1
	Ensemble	103.3	109.8	116.0	121.9	132.7	140.6	143.7	147.2	145.4
Ensemble du financement de l'investissement	Fonds propres	189.5	194.6	228.3	253.8	289.8	328.7	360.7	337.2	325.4
	Aides	12.5	12.6	14.5	13.8	14.5	15.2	16.4	17.7	17.2
	Emprunts aidés	67.8	60.6	63.0	54.2	46.8	41.9	34.2	35.9	36.4
	Emprunts non aidés	137.5	155.1	168.3	216.2	237.0	262.2	264.3	238.2	216.8
	Ensemble	407.3	423.0	474.2	538.1	588.3	648.1	675.6	629.1	595.8

Source : Compte du logement.

En fin de période la part des emprunts aidés reste stable autour de 6%, mais son niveau baisse en même temps que celui de l'investissement. En francs constants, la baisse des emprunts aidés est de 48 % entre 1984 et 1989, et de 20% entre 1989 et 1992, soit au total 59% sur l'ensemble de la période. La part des emprunts non aidés est stable aux environs de 40% entre 1987 et 1990, elle avait progressé en début de période et connaît une légère diminution en 1991 et 1992.

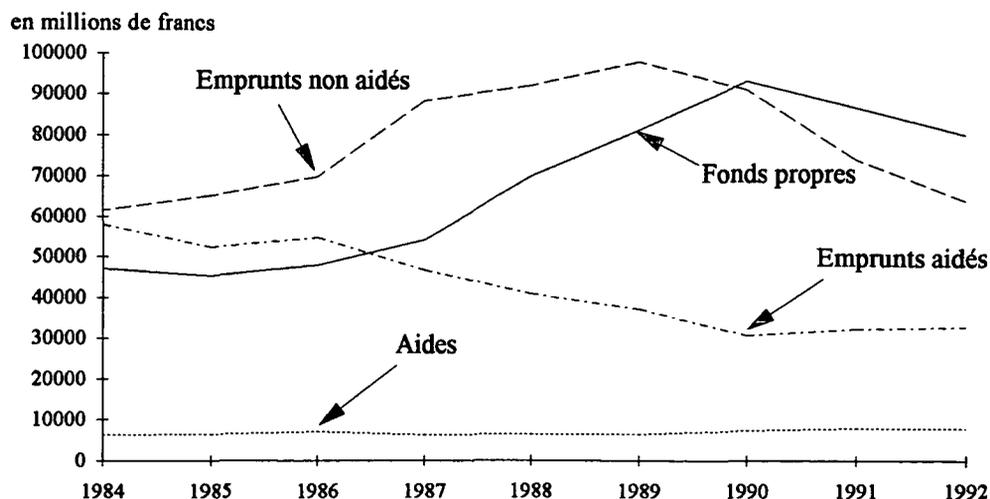
50% du total des aides et 86% du total des emprunts aidés étaient attribués pour la construction ou l'achat de logements neufs en 1984. Ces proportions varient peu dans le temps : la part des aides diminue jusqu'en 1989 à 42% et remonte à 46% en 1992. La part des emprunts aidés augmente régulièrement jusqu'à 90%.

Le mode de financement des acquisitions de logements d'occasion est très proche de celui des travaux : environ 60% de fonds propres, 1% d'aides pour les logements d'occasion et 5 % pour les travaux, entre 1% et 5% d'emprunts aidés, de 30% à 40% d'emprunts non aidés. Cependant, le financement de l'investissement est très différencié selon qu'il s'agit de logements neufs, de logements d'occasion ou de travaux. Le financement des logements neufs est plus sujet aux variations que le financement des logements d'occasion et des travaux.

II.1 - Le financement des logements neufs

Les personnes physiques participaient pour 80% à l'investissement en logements neufs en 1984 et pour 70% en 1992 (cf tableau 7.6). Les aides vont massivement aux personnes morales essentiellement les bailleurs sociaux : plus de 86% entre 1984 et 1987, puis 55% en 1990 et 1991, enfin 65% en 1992.

GRAPHIQUE 7.5 - LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS NEUFS



Source : Compte du logement.

TABLEAU 7.6 - REPARTITION ENTRE PERSONNES PHYSIQUES ET PERSONNES MORALES
DU FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT EN LOGEMENTS NEUFS

		en %								
		1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Personnes physiques	Fonds propres	88	90	87	78	75	77	77	72	72
	Aides	13	8	12	14	28	39	45	45	35
	Emprunts aidés	64	57	56	52	45	42	37	37	30
	Emprunts non aidés	98	98	97	94	95	94	94	93	92
	Ensemble	81	80	78	77	76	78	77	73	70
Personnes morales	Fonds propres	12	10	13	22	25	23	23	28	28
	Aides	87	92	88	86	72	61	55	55	65
	Emprunts aidés	36	43	44	48	55	58	63	63	70
	Emprunts non aidés	2	2	3	6	5	6	6	7	8
	Ensemble	19	20	22	23	24	22	23	27	30

Source : Compte du logement.

La diminution des prêts aidés a surtout porté sur les investissements des personnes physiques, infléchissant ainsi le rythme de l'accession sociale à la propriété à l'aide d'un PAP (en constante diminution sur toute la période). En 1984, 64% des prêts aidés sont distribués aux personnes physiques, 52% en 1987, 30% en 1992. Dans le même temps le nombre de logements neufs bénéficiant d'un PAP passe de 110 000 en 1984 à 28 000 en 1992.

Le partage des prêts aidés se trouve donc être à partir de 1988 favorable à la construction de logements sociaux locatifs. En 1992, les bailleurs sociaux reçoivent 70% des prêts aidés.

II.2 - Le financement des logements d'occasion et des travaux

Les personnes physiques sont largement dominantes sur le marché de l'occasion. En 1991 ⁽⁸⁾, 96% des acheteurs et 91% des vendeurs sont des personnes physiques ; 87,5% des transactions s'effectuent entre personnes physiques. Compte tenu de l'insuffisance des informations sur ce sujet, il n'est pas possible de déterminer des évolutions. Les acquisitions sont financées à hauteur de 60% sur fonds propres, les aides ne représentant pas plus de 1%, les prêts aidés diminuant en même temps que les opérations d'acquisition-amélioration avec un PAP. Elles étaient environ 28 000 en 1984 et moins de 4 000 en 1992.

Le financement des travaux d'amélioration et de gros entretien est par contre un peu plus contrasté selon la nature de l'intervenant. 89% des travaux en 1984 et 83% en 1992 sont effectués par des personnes physiques, alors qu'elles détiennent environ 80% du parc de logements. Elles reçoivent un peu moins de 40% des aides jusqu'en 1988 et légèrement plus ensuite. Les emprunts aidés, concernant la partie travaux des opérations PAP précédemment citées, régressent très fortement, leur part passant de 60% de l'ensemble des financements pour travaux des personnes physiques en 1984 à 24% en 1992.

(8) "Les ventes de logements en 1991", Statistiques et Etudes Générales n° 165 déjà cité.

La part des travaux effectués par des personnes morales croît sur toute la période, alimentée par la réhabilitation du parc social et financée à raison de 25% en début de période puis 20% par des aides à l'investissement. Ces aides représentent 60% des aides accordées pour travaux. Bien que la part des prêts aidés soit en constante diminution dans le financement des travaux des personnes morales, elle représente à partir de 1988 plus des deux tiers des prêts aidés dévolus aux travaux.

Tant pour l'investissement en travaux que pour l'investissement en logements neufs, la décroissance des aides à la pierre et des prêts aidés a été subie davantage par les personnes physiques, leur retirant ainsi les possibilités d'accession à bon marché. Malgré une stagnation des aides et des prêts aidés, les bailleurs sociaux en ont reçu la majeure partie.

III - L'INVESTISSEMENT DES MENAGES

L'investissement en logement des ménages étant largement prépondérant, leurs changements de comportement affectent l'investissement dans son ensemble. Les ménages possèdent plus de 80% du parc de logements et dominent très largement le marché des logements d'occasion.

TABLEAU 7.7 - ACQUISITIONS ET TRAVAUX DES MENAGES

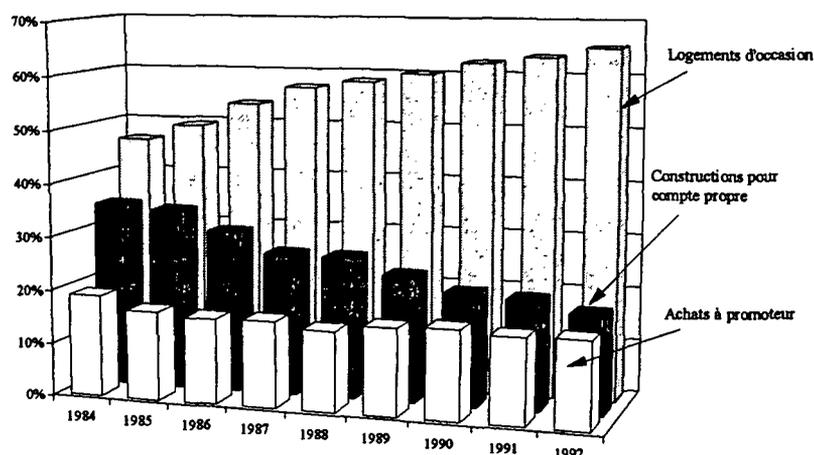
	en milliards de francs								
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Logements neufs	139.4	135.0	140.5	150.7	159.6	172.8	171.2	146.7	128.2
Evolution n-(n-1)/n-1		- 3%	4%	7%	6%	8%	- 1%	- 14%	- 13%
Logements d'occasion	128.3	140.6	174.7	215.7	241.0	279.0	303.4	274.9	259.7
Evolution n-(n-1)/n-1		10%	24%	24%	12%	16%	9%	-9%	-6%
Travaux	91.6	96.7	101.4	106.2	115.2	121.6	124.1	125.8	121.7
Evolution n-(n-1)/n-1		6%	5%	5%	9%	5%	2%	1%	- 3%
Ensemble	359.3	372.4	416.9	472.9	516.0	573.6	598.8	547.1	509.4
Evolution n-(n-1)/n-1		4%	12%	13%	9%	11%	4%	- 9%	- 7%
Ensemble de l'investissement	407.3	423.0	474.2	538.1	588.3	648.1	675.6	629.1	595.8
	88%	88%	88%	88%	88%	89%	89%	87%	85%

Source : Compte du logement.

Les achats de logements d'occasion progressent très fortement d'une année sur l'autre en particulier en 1986 et 1987. Les mouvements sur le marché de l'occasion peuvent avoir une plus grande amplitude que sur le marché du neuf. En effet, les transactions peuvent être très rapides alors que la construction comporte un certain délai.

En dehors des travaux, l'investissement en logements a été en proportion profondément modifié sur la période, avec une quasi-stagnation des achats au secteur de la promoteur, une diminution constante de la construction pour compte propre qui semble être compensée par la forte augmentation des achats de logements d'occasion (cf graphique 7.6).

GRAPHIQUE 7.6 - REPARTITION DES ACHATS DE LOGEMENTS DES MENAGES

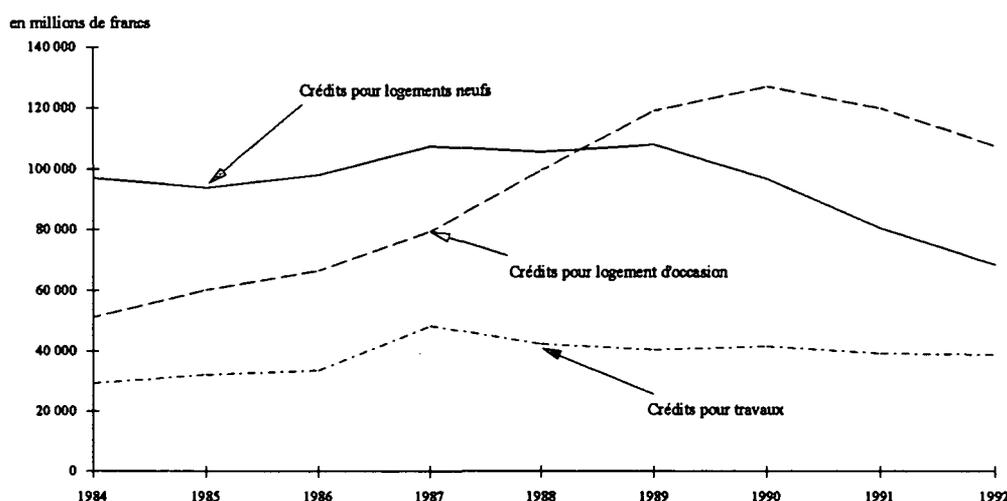


Source : Compte du logement.

La distribution des crédits suit la même tendance, soulignant davantage la baisse globale de l'investissement sur les dernières années. Les crédits accordés au financement des logements neufs diminuent à partir de 1989, passant de 108 milliards de francs à 68 milliards en 1992 (soit -37%). Toutefois, l'investissement ne diminue pas dans les mêmes proportions car la part des fonds propres augmente (de 30% en 1984 à 45% en 1992).

Le déclin des crédits pour l'achat de logement d'occasion ne commence qu'en 1991 et est de moindre ampleur (-16% entre 1990 et 1992). Les crédits pour travaux restent relativement stables depuis 1989.

GRAPHIQUE 7.7 - EVOLUTION DES CREDITS A L'HABITAT ACCORDES AUX MENAGES



Source : Comptes financiers du logement, Banque de France.

La part très importante des fonds propres (de 30% à 45% pour le neuf et environ 60% pour l'occasion) vient en partie du recyclage du produit des ventes des logements possédés précédemment. L'Enquête Logement de 1988 (derniers résultats disponibles) indique que, parmi les ménages ayant acquis un logement pour leur usage personnel, plus de 40% avaient vendu un autre logement (cf tableau 7.8). Cette même enquête montre aussi que 9% des acheteurs acquièrent le logement dont ils étaient locataires.

TABLEAU 7.8 - PROPORTION DE MENAGES FAISANT DES OPERATIONS DE VENTES ET D'ACHATS SIMULTANES EN 1988

Achat d'occasion et vente du logement précédent	22%	31%
Achat d'occasion et vente d'un autre logement	9%	
Achat de neuf et vente d'un autre logement	6%	10%
Achat de neuf et vente du logement précédent	4%	

Source : INSEE, Enquête Logement 1988.

En outre, avec le déclin des crédits aidés, on assiste à un déplacement de la clientèle vers des catégories sociales plus aisées, en particulier les professions libérales et les indépendants qui investissent dans des logements de rapport, comme le montre les tableaux 6.2 et 6.7 du chapitre précédent et le tableau suivant. La part

dans l'investissement des ménages, des bailleurs personnes physiques qui bénéficient d'avantages fiscaux importants, augmente sur toute la période, passant de 5% en 1984 à 12% en 1992.

TABLEAU 7.9 - ACQUISITIONS ET TRAVAUX DES MENAGES SELON LA FILIERE

en milliards de francs

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Accédants	245	255	280	321	341	378	391	353	322
Non accédants	94	100	112	114	123	132	133	127	125
Bailleurs	20	17	24	38	52	63	75	67	63
Ensemble	359	372	417	473	516	573	599	547	509

Source : Compte du logement.

IV - L'INVESTISSEMENT DES PERSONNES MORALES

Les personnes morales investissent principalement dans des logements neufs (environ deux tiers de l'investissement). Les travaux d'amélioration et de gros entretien constituent un quart de l'investissement, l'achat de logements d'occasion est relativement marginal.

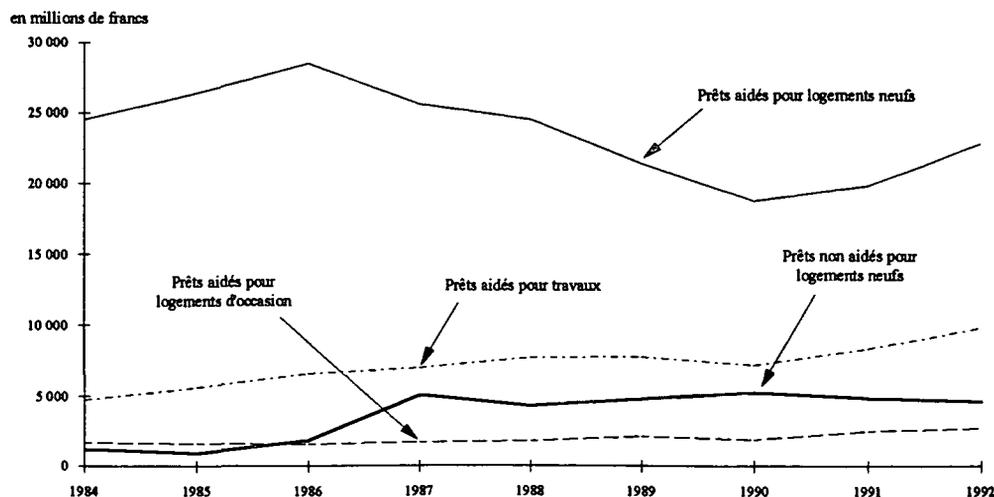
TABLEAU 7.10 - ACQUISITIONS ET TRAVAUX DES PERSONNES MORALES

		en milliards de francs								
		1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Logements neufs	HLM	20.4	22.6	24.2	21.6	20.2	16.9	15.6	17.5	20.6
	Autres bailleurs sociaux	5.0	5.1	5.5	5.5	6.2	7.4	6.9	6.6	6.6
	Autres personnes morales	8.0	6.7	9.4	18.1	23.5	25.5	28.5	29.6	29.0
	Ensemble	33.4	34.4	39.2	45.1	49.8	49.9	50.9	53.8	56.1
Logements d'occasion	HLM	0.7	0.7	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	1.0	1.2
	Autres bailleurs sociaux	0.8	0.9	1.2	1.5	1.7	2.0	2.2	2.1	2.0
	Autres personnes morales	1.4	1.6	2.0	2.6	2.9	3.2	3.7	3.5	3.3
	Ensemble	2.9	3.1	3.9	4.8	5.2	5.8	6.4	6.6	6.4
Travaux	HLM	9.7	10.9	12.1	13.1	14.5	15.4	15.9	17.7	20.0
	Autres bailleurs sociaux	0.8	0.9	0.9	1.0	1.2	1.7	1.5	1.6	1.7
	Autres personnes morales	1.3	1.3	1.6	1.6	1.7	2.0	2.3	2.1	2.0
	Ensemble	11.8	13.1	14.6	15.7	17.5	19.1	19.7	21.4	23.7
Ensemble personnes morales		48.1	50.7	57.6	65.6	72.5	74.7	76.9	81.8	86.3

Source : Compte du logement.

Seul le financement de l'investissement des HLM et des autres bailleurs sociaux est relativement bien connu et recensé par la Banque de France. Les autres personnes morales comprennent des organismes ayant à réaliser des placements à moyen et long termes ou des placements obligés (investisseurs institutionnels). Ces investisseurs ne bénéficient pas de financement aidé et n'ont pas recours aux financements spécifiques du logement en conséquence, le niveau des prêts non aidés est très faible.

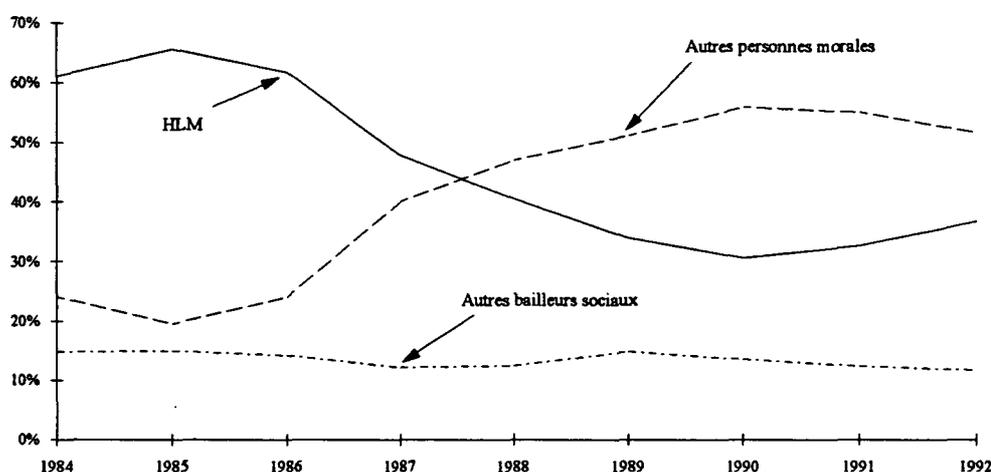
GRAPHIQUE 7.8 - EVOLUTION DES CREDITS A L'HABITAT ACCORDES AUX PERSONNES MORALES



Source : Comptes financiers du logement, Banque de France.

L'investissement des institutionnels (assurances, caisses de retraite, SII, SCPI), dans une logique d'investissements réguliers de produits d'assurance ou d'épargne, a largement augmenté entre 1984 et 1992. La participation des autres bailleurs sociaux à l'investissement est stable. On note une décroissance des investissements des HLM entre 1986 et 1990 (-35% en francs courants), suivi d'une reprise en 1991 et 1992. Au total, l'investissement en logements neufs augmente régulièrement sur toute la période.

GRAPHIQUE 7.9 - L'INVESTISSEMENT EN LOGEMENTS NEUFS DES PERSONNES MORALES



Source : Compte du logement.

Les transactions sur les logements d'occasion sont mal connues pour les personnes morales. Les HLM et les autres bailleurs sociaux interviennent sur ce marché dans le cadre d'opérations d'acquisition-amélioration ou d'opérations d'insertion de population défavorisée.

Les investissements en travaux d'amélioration et de gros entretien sont à plus de 80% effectués par les HLM. Ces travaux se décomposent en deux catégories :

- d'une part, des interventions de réhabilitation importante qui touche un peu moins de 200 000 logements par an qui bénéficient d'aides à l'investissement (PALULOS). Ces interventions peuvent être de l'ordre de 50 000 F à 100 000 F par logement ;
- d'autre part, du gros entretien sur l'ensemble du parc (plus de trois millions de logements) qui est financée sur les fonds propres des organismes. La dépense en gros travaux était d'environ 1 000 F par logement en 1984 et a augmenté régulièrement jusqu'à environ 2 000 F par logement en 1992.

Les autres bailleurs, dont le parc est beaucoup plus petit que celui des HLM, réalisent des interventions d'importance comparable : de 1 500 F à 3 000 F de travaux par logement et par an pour les autres bailleurs sociaux, de 2 000 F à 4 000 F pour les autres personnes morales.

V - LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE -FBCF- (TABLEAUX 25 DU VOLUME TABLEAUX)

La mesure de la FBCF en logement permet d'appréhender une grande partie de l'activité du bâtiment liée au logement. Le reste est constitué de l'entretien courant, classé en consommation finale ou en consommation intermédiaire, et de la variation de stocks.

Les ménages contribuent pour 83% à la FBCF en logement en 1984. Leur part diminue les années suivantes, elle est de 80% en 1988 et de 76% en 1992.

La FBCF ⁽⁹⁾ (hors frais) se répartie presque à égalité en 1991 et 1992 entre construction neuve et travaux d'amélioration-entretien. Auparavant, la construction neuve représentait un peu plus de la moitié des travaux. Pour les ménages, la répartition entre construction neuve et entretien s'est inversée en 1991, conséquence de la baisse de la construction neuve et du maintien des travaux. Pour les personnes morales, le partage entre la construction neuve et l'amélioration-entretien est d'environ deux tiers, un tiers.

TABLEAU 7.11 - LA FBCF

	en milliards de francs								
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
FBCF des ménages en logements neufs	108.9	106.6	108.7	114.2	123.1	136.4	134.3	115.8	101.1
FBCF des ménages en amélioration-entretien	91.6	96.7	101.4	106.2	115.2	121.6	124.1	125.8	121.7
FBCF des ménages en frais liés	12.6	13.5	16.7	20.6	22.9	26.0	28.8	26.7	24.9
FBCF des ménages	213.1	216.8	226.8	241.0	261.2	283.9	287.2	268.3	247.6
FBCF des sociétés en logements neufs	28.2	29.1	33.0	37.6	41.2	41.2	41.9	44.4	46.7
FBCF des sociétés en amélioration-entretien	11.8	13.1	14.6	15.7	17.5	19.1	19.7	21.4	23.7
FBCF des sociétés en frais liés	0.3	0.5	0.5	0.8	1.0	1.0	1.2	1.1	1.1
FBCF des sociétés	40.3	42.7	48.1	54.1	59.7	61.3	62.8	66.9	71.5
FBCF en logements neufs	137.1	135.8	141.7	151.8	164.3	177.6	176.3	160.2	147.7
FBCF en travaux	103.4	109.8	116.0	121.9	132.7	140.7	143.8	147.2	145.4
FBCF en frais liés	13.0	14.0	17.1	21.5	23.8	27.0	29.9	27.8	26.0
Ensemble FBCF	253.4	259.5	274.9	295.1	320.9	345.2	350.0	335.2	319.1

Source : Compte du logement.

L'évolution de la FBCF est assez proche de celle de l'investissement en logements neufs. En effet, l'augmentation de la valeur des terrains est en grande partie compensée par une réduction de leur surface. Ceci implique que le rapport entre bâtiment et terrain est relativement stable.

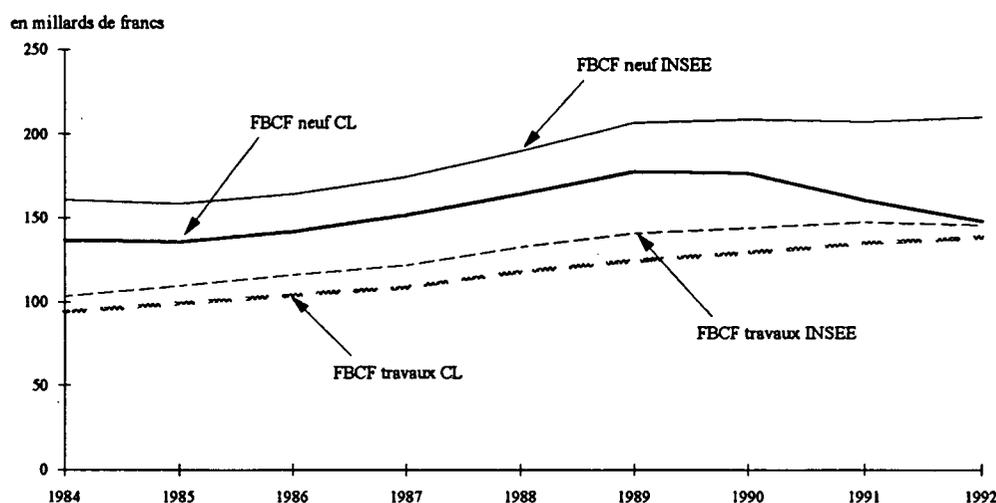
Des divergences existent entre l'évaluation de la FBCF du compte du logement et celle de l'INSEE (cf graphique 7.10). Elles tiennent à la différence d'approche de ces évaluations. Le compte du logement privilégie une approche par le financement alors que l'INSEE établit des équilibres ressources emplois de la branche "bâtiment, génie civil et agricole" (BGCA). Les crédits accordés aux ménages pour le financement des logements neufs ayant beaucoup diminué (-37% entre 1989 et 1992), la FBCF du compte du logement montre une inflexion à partir de 1990.

(9) Rappel : les cessions de logements d'occasion n'ayant pas pu être évaluées, les acquisitions ne sont pas prises en compte dans le calcul de la FBCF, faisant ainsi l'hypothèse que le solde des acquisitions et cessions est nul quel que soit la filière.

L'évaluation de la FBCF réalisée par l'INSEE se base sur le chiffre d'affaires des entreprises de bâtiment évalué dans les Enquêtes Annuelles d'Entreprises. Les divergences peut avoir plusieurs causes :

- la prise en compte des stocks de logements ;
- le partage entre bâtiments résidentiels et bâtiments non résidentiels ;
- les grilles délais utilisées pour valoriser les logements des comptes provisoires et semi-définitifs ⁽¹⁰⁾.

GRAPHIQUE 7.10 - COMPARAISON ENTRE LA FBCF (HORS FRAIS) DES COMPTES DU LOGEMENT ET LA FBCF DE L'INSEE



Source : Compte du logement et INSEE.

les hypothèses faites dans le compte du logement pour évaluer la partie "fonds propres" souffrent également d'imprécision.

(10) "Les délais de construction des logements neufs", Notes vertes économiques n°312 - juin 1993.

CHAPITRE 8

Les aides publiques et les prélèvements

En 1992, 87 milliards de francs ont été versés par les différents financeurs au titre des aides effectives au logement. L'ensemble des avantages conférés par l'ensemble des aides aux bénéficiaires est évalué à 119 milliards de francs. Le montant total des prélèvements relatifs au logement est de 205 milliards de francs, dont 94 milliards pour les prélèvements s'appliquant spécifiquement au logement.

Sur l'ensemble de la période, la progression d'ensemble des prélèvements est sensible, de l'ordre de 20 % en francs constants, alors que les aides effectives et les avantages conférés par l'ensemble des aides aux bénéficiaires fluctuent autour d'un niveau à peu près stable. L'augmentation des prélèvements s'appliquant spécifiquement au logement est continue et très importante (+64% en francs constants), en raison notamment d'un accroissement de la pression de la fiscalité locale. Elle est tempérée par la stabilité des prélèvements non spécifiques.

Supérieur au montant des prélèvements spécifiques en début de période (+19,4 milliards de francs en 1984), le montant des aides effectives lui est devenu inférieur (-7,7 milliards) en 1992.

*
* *

Les aides de la collectivité au logement peuvent être analysées selon deux optiques : celle des financeurs et celle des bénéficiaires.

Sont donc décrits dans ce chapitre d'une part les dépenses des financeurs - Etat, sécurité sociale, employeurs et collectivités locales - ou aides effectives, d'autre part les avantages conférés par les aides aux bénéficiaires - les consommateurs et les producteurs de service de logement -.

Ces deux analyses ne se recoupent que partiellement. En effet, une partie des avantages reçus ne découle pas, ou pas directement, de versements des financeurs. C'est le cas des avantages découlant de mesures fiscales, ainsi que des avantages liés à l'octroi de prêts à taux préférentiels. Les aides fiscales n'induisent pas, à proprement parler, de dépense pour l'Etat, mais elles confèrent aux agents qui en bénéficient des avantages. Dans le cas des prêts à taux réduit, l'avantage conféré peut être la conséquence d'une dépense (bonification d'intérêts ou subvention à un établissement de crédit), d'aides de circuit pour les prêts financés sur des ressources privilégiées (livret A, "1%"; épargne-logement) ou de la combinaison de

ces deux formes d'aide (par exemple les PLA de la Caisse des Dépôts et Consignations bénéficiant à la fois de la ressource du livret A et d'une aide de l'Etat) : en tout état de cause, son montant, fonction de l'écart entre le taux du prêt et le taux du marché, ne peut être évalué par le montant de l'aide versée.

Pour plus de précision sur les principes de cette double analyse, on se reportera au dossier sur l'analyse des aides et des prélèvements.

*
* *

Les aides effectives au logement versées en 1992 s'élèvent à 87,1 milliards de francs, soit un montant supérieur, en francs constants, de 4,7% à celui de 1984. Leur évolution est toutefois loin d'être linéaire au cours de la période : 1987 marque en effet l'arrêt d'une vive progression, et les montants versés vont diminuer au cours des quatre années consécutives pour atteindre en 1990 un niveau inférieur à celui de 1984, puis connaître en 1991 et surtout en 1992 une remontée très sensible.

L'évolution des aides fiscales est à peu près exactement inverse, l'amplitude des mouvements étant toutefois plus importante que dans le cas des aides effectives : diminution en début de période, forte progression de 1986 à 1989, et régression en fin de période.

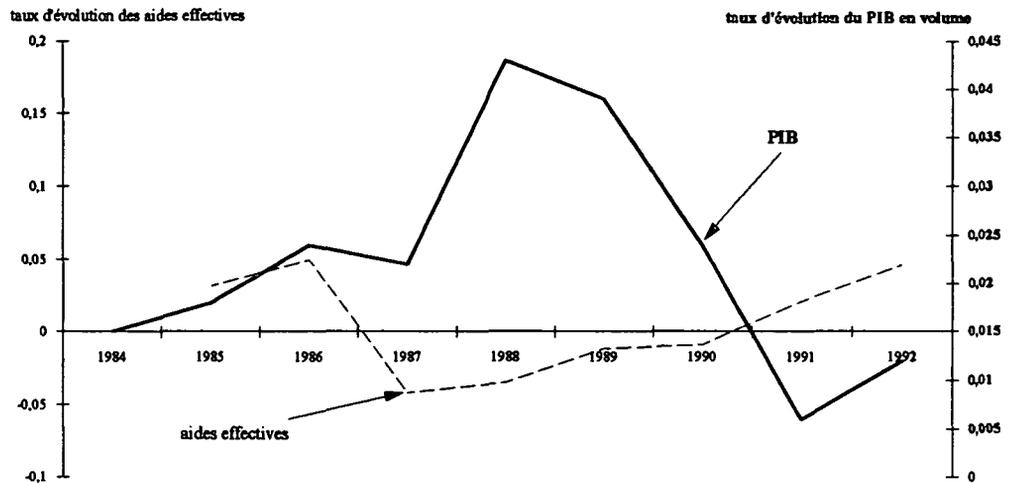
TABLEAU 8.1 - LES AIDES EN 1992--

	en millions de francs	en %
Aides effectives	87 131	88,9
Aides fiscales	23 334	21,1

Source : Compte du logement.

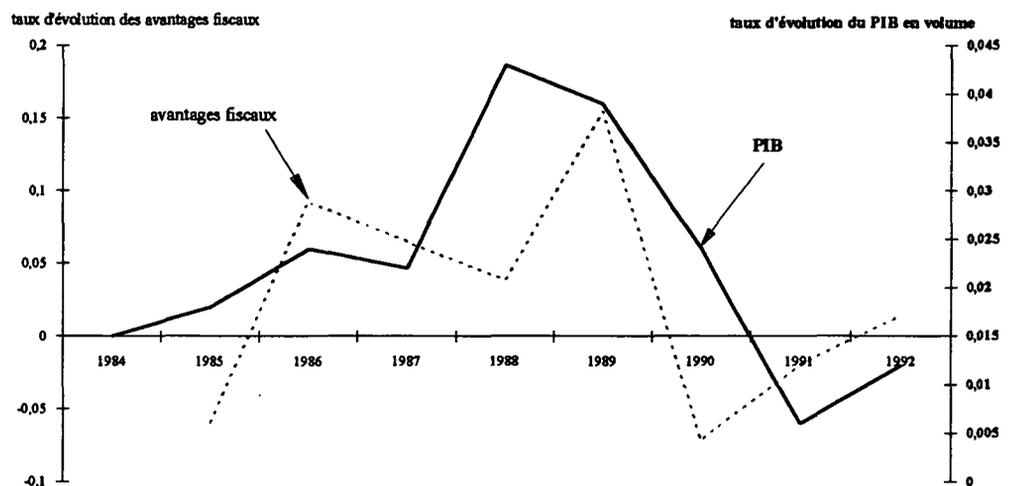
Les années 1986-1987 marquent en effet une inflexion de la politique du logement, sous l'effet notamment de la contrainte budgétaire, qui se traduit à cette époque par des mesures destinées à juguler la forte progression des aides personnelles et à inciter l'investissement privé à prendre le relais du secteur aidé. Mais il est également intéressant de rapprocher l'évolution des deux types d'aides de la conjoncture économique. Les graphiques 8.1 et 8.2 montrent que les aides effectives semblent évoluer indépendamment du PIB, alors qu'au contraire les avantages fiscaux épousent davantage la courbe de la conjoncture économique.

GRAPHIQUE 8.1 - EVOLUTION DU PIB EN VOLUME ET DES AIDES EFFECTIVES EN FRANCS CONSTANTS



Source : Compte du logement.

GRAPHIQUE 8.2 - EVOLUTION DU PIB EN VOLUME ET DES AVANTAGES FISCAUX EN FRANCS CONSTANTS



Source : Compte du logement.

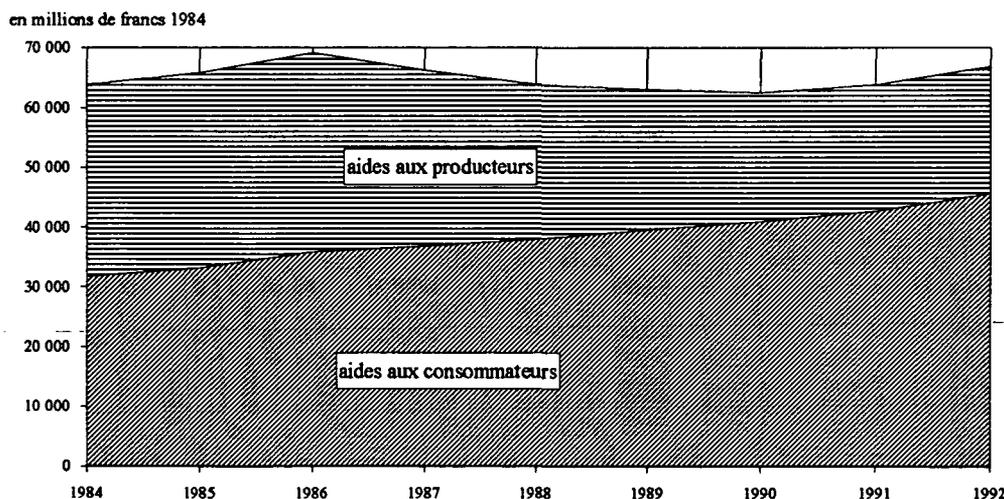
Il serait hasardeux de déduire de ces constatations qu'il existe un lien direct entre le niveau des aides effectives et l'évolution du PIB. En effet, le montant des aides versées au cours d'une année donnée dépend pour une part - celle des aides à la pierre - de décisions antérieures. En revanche, le montant des avantages fiscaux dépend dans une large mesure de l'activité économique, car à l'inverse des aides effectives les mesures fiscales ne sont pas contingentées. S'il est - techniquement - relativement facile de maîtriser le niveau des aides effectives, par le biais des barèmes pour les aides personnelles et via le volume des programmes physiques pour les aides à la pierre, tel n'est pas le cas en effet pour les aides fiscales. A législation constante, le montant de celles-ci dépend du nombre de bénéficiaires. Pour ce qui concerne les mesures destinées à favoriser l'investissement, qui représentent un poids important, ce nombre est bien entendu fonction du niveau de l'investissement.

I - LES AIDES EFFECTIVES

La structure des aides effectives a considérablement changé au cours de la période. Alors qu'en 1984 l'ensemble se répartissait à parts égales entre aides aux producteurs et aides aux consommateurs de service de logement, la part des aides aux consommateurs est devenue largement prépondérante : en 1992, elle représente en effet plus des deux tiers (68%) de l'ensemble. Cette évolution est la conséquence d'une croissance continue des aides aux consommateurs et d'une régression sensible des aides aux producteurs ⁽¹⁾ (cf graphique 8.3) à partir de 1987.

La stabilisation des aides aux producteurs en 1992 n'a pas pour conséquence d'inverser cette tendance, puisqu'on enregistre simultanément une accélération de la croissance des aides aux consommateurs.

GRAPHIQUE 8.3 - EVOLUTION DES AIDES EFFECTIVES AU LOGEMENT EN FRANCS CONSTANTS



Source : Compte du logement.

I.1 - Les aides effectives aux consommateurs de service de logement

Nous nous bornerons ici à analyser l'évolution des aides personnelles : aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement à caractère familial (ALF) ou social (ALS). Les aides dispensées par les collectivités locales sont en effet mal connues, à l'exception des aides gérées par les départements dans le cadre des fonds de solidarité pour le logement.

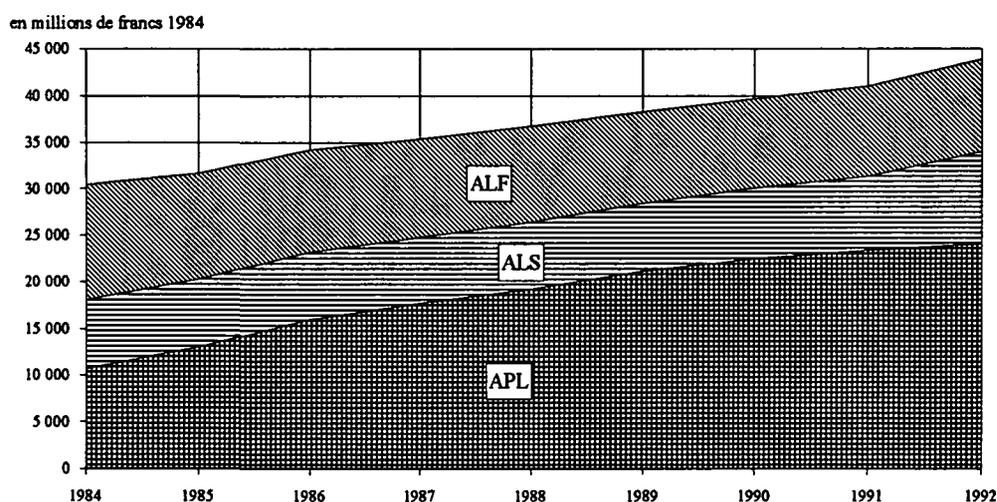
(1) Il existe un décalage, fonction des modalités des aides aux producteurs, entre la réalisation des investissements et le versement des aides. De ce fait, il n'est pas possible de relier le montant des versements au volume des réalisations physiques d'une même période.

I.1.1 - LES AIDES VERSEES ET LEUR FINANCEMENT

L'ensemble des aides personnelles augmente fortement entre 1984 (31,7 milliards de francs) et 1992 (59,0 milliards). En francs constants, la progression est de 43%. La croissance de l'APL, qui fait plus que doubler, explique pratiquement à elle seule cette évolution, comme le montre le graphique 8.4.

A l'inverse, on enregistre une diminution régulière du montant de l'ALF, alors que l'ALS, stable jusqu'en 1989, connaît en fin de période une progression qui s'accélère fortement (+25% en francs constants) en 1992, comme on le voit dans le tableau 8.2.

GRAPHIQUE 8.4 - LES AIDES PERSONNELLES
EVOLUTION EN FRANCS CONSTANTS



Source : Compte du logement.

La croissance globale des aides personnelles s'explique par l'augmentation du nombre de bénéficiaires : en 1992, 5 millions de ménages percevaient une aide, soit près d'un million de plus qu'en 1984. Cet accroissement est la conséquence d'une politique ayant pour objectif d'étendre à tous les ménages à faibles ressources la possibilité de bénéficier d'une aide au logement. Le conventionnement du parc existant HLM fut l'outil principal de cette politique. Au flux des nouveaux logements HLM se sont ainsi ajoutés les logements anciens ayant fait l'objet d'un conventionnement, à la suite ou non de travaux de réhabilitation, pour accroître le champ des bénéficiaires potentiels de l'APL. Le nombre de ménages percevant l'APL a été multiplié par 2,2 entre 1984 et 1992. Il faut toutefois remarquer qu'une partie importante des ménages concernés par le conventionnement du parc existant bénéficiait auparavant de l'allocation logement, notamment de l'ALF. Pour ces ménages, le conventionnement s'est traduit par la substitution de l'APL à l'allocation de logement : d'où la diminution corrélative du nombre de bénéficiaires de l'ALF (-740 000 ménages).

En 1992, le fait notable est l'augmentation considérable (+ 380 000) du nombre de bénéficiaires de l'ALS, conséquence de son extension en cours à l'ensemble des ménages exclus des aides personnelles.

Au total, le pourcentage de bénéficiaires d'aides personnelles par rapport à l'ensemble des ménages passe de 19,9% en 1984 à 22,5% en 1992. Toutefois, la part des aides personnelles dans les dépenses courantes des occupants (cf chapitre 5) ne subit pas la même progression : elle est même légèrement plus faible en fin qu'en début de période.

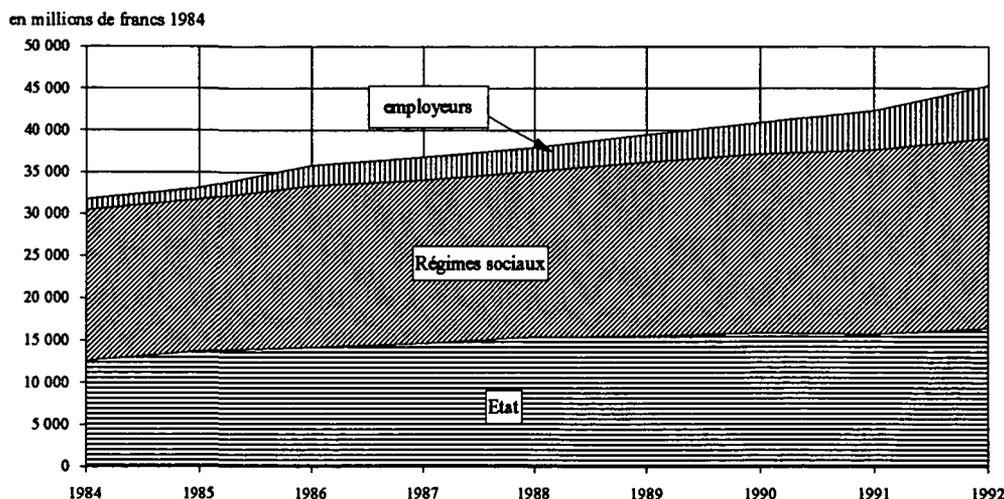
TABLEAU 8.2 : RYTHME D'EVOLUTION ANNUEL DES AIDES PERSONNELLES ET DE LA CONTRIBUTION DES DIFFERENTS FINANCEURS EN FRANCS CONSTANTS

	en pourcentage d'évolution n/n-1							
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
AIDES PERCUES								
APL	+ 22,4	+ 22,4	+ 11,0	+ 8,5	+ 10,0	+ 6,2	+ 3,9	+ 2,9
ALS	- 2,4	- 0,9	- 1,9	+ 1,9	+ 1,0	+ 4,6	+ 5,3	+ 24,6
ALF	- 7,9	- 2,5	- 3,9	- 2,6	- 4,9	- 2,3	+ 0,4	+ 2,7
FINANCEMENT								
Ensemble	+ 4,3	+ 8,2	+ 2,7	+ 3,1	+ 4,1	+ 3,8	+ 3,3	+ 7,1
Contribution de l'Etat	+ 9,0	+ 3,6	+ 3,1	+ 5,2	+ 0,5	+ 2,7	- 1,2	+ 4,3
Contribution des régimes sociaux	+ 1,1	+ 6,2	+ 1,2	+ 1,4	+ 5,2	+ 2,8	+ 3,0	+ 3,4
Contribution du F.N.A.L.	+ 2,9	+ 83,4	+ 11,9	+ 3,3	+ 16,6	+ 14,8	+ 24,4	+ 33,5

Source : Compte du logement.

La forte croissance des aides personnelles a bien entendu rendu nécessaire un accroissement de l'effort des principaux financeurs que sont l'Etat et la Sécurité Sociale. Toutefois, comme on le voit dans le graphique 8.5, l'évolution la plus spectaculaire concerne la contribution des employeurs, prélevée sur le "1%" logement : marginale en 1984 (4%), elle représente en 1992 une part non négligeable (14%) de la charge totale.

GRAPHIQUE 8.5 - LE FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES EVOLUTION EN FRANCS CONSTANTS



Source : Compte du logement.

I.1.2 - L'IMPACT DES AIDES PERSONNELLES

Déjà très largement majoritaire en 1984 (73%), la part des locataires dans l'ensemble des bénéficiaires d'aides personnelles croît à partir de 1989 pour

atteindre 80% en 1992. De fait, c'est pour l'essentiel le parc locatif qui a été concerné par l'extension du champ des bénéficiaires.

Au contraire, le nombre de propriétaires occupants percevant une aide, après avoir augmenté jusqu'en 1987, diminue au cours des années suivantes pour atteindre en 1992 un niveau légèrement inférieur à celui de 1984. Cette évolution est la conséquence directe de la régression continue et rapide de l'accession sociale à la propriété : les générations d'accédants "sortants", soit parce qu'ils ont remboursé leur prêt, soit parce que la progression de leur revenu les a exclus du bénéfice de l'aide, sont plus nombreuses que les générations d'"entrants".

Les bénéficiaires sont des ménages aux revenus très modestes. Dans le secteur locatif, 60% ont un revenu inférieur au SMIC et 95% un revenu inférieur à 2 fois le SMIC. En accession, bien que les revenus soient plus élevés, près de 60% des bénéficiaires ont moins de 2 fois le SMIC. Les revenus moyens sont beaucoup plus faibles en allocation logement qu'en APL, ce qui s'explique par une plus forte proportion de ménages âgés et de personnes seules.

Les aides personnelles permettent une réduction importante du taux d'effort des bénéficiaires, comme le montre le tableau 8.3. Néanmoins, même dans le cas de l'APL, dont les barèmes sont plus favorables que ceux de l'allocation logement, le taux d'effort moyen (rapport de la dépense de logement au revenu) après aides des accédants reste nettement supérieur à celui des ménages ne bénéficiant pas d'aides personnelles. Cette constatation n'est pas surprenante dans la mesure où le revenu moyen des non bénéficiaires est largement supérieur à celui des bénéficiaires d'aides personnelles.

TABLEAU 8.3 - TAUX D'EFFORT MOYENS CHARGES COMPRISES

ménages		locataires HLM	locataires parc privé	Ensemble des locataires	accession neuve	Ensemble des prop. occupants
bénéficiaires de l'APL	avant aide	38%	41%	38%	42%	41%
	après aide	21%	24%	25%	32%	30%
bénéficiaires de l'AL	avant aide	n.d	n.d	31%	n.d	27%
	après aide	n.d	n.d	19%	n.d	21%
ne bénéficiant pas d'aide		22%	27%	25%	22%	16%

Source : Enquête Logement 1988.

Le pouvoir solvabilisateur des aides a diminué de façon sensible au cours de la période sous l'effet d'un ensemble de mesures destinées à maîtriser l'évolution de la dépense, dont les principales sont les suivantes :

- création d'un barème APL2, moins solvabilisateur que l'APL1, s'appliquant à partir de 1988 aux locataires des logements existants nouvellement conventionnés ;
- institution en 1987 d'un taux d'effort minimum de 18% pour les accédants à la propriété, porté par paliers successifs à 23% en 1992 ;
- sous-actualisation des barèmes par rapport à l'évolution des loyers et des charges.

Ces mesures ont eu pour conséquence l'augmentation du taux d'effort moyen des bénéficiaires, comme l'indique dans le tableau 8.4.

TABLEAU 8.4 : EVOLUTION DU TAUX D'EFFORT APRES AIDE EN APL I

Date	LOCATAIRES (APL I) charges comprises (%)	ACCEDANTS hors charges
Décembre 1985	16	25
Décembre 1986	18	27
Décembre 1987	19	28
Décembre 1988	21	28
Décembre 1989	20	29
Décembre 1990	21	29

(*) Il s'agit des charges forfaitaires du barème. Les chiffres de ce tableau ne sont donc comparables à ceux du tableau 8.1, où ce sont les charges réelles qui interviennent dans le calcul des taux d'effort et où l'évaluation des revenus est différente.

Source : CNAF / Ministère du Logement.

I.2 - Les aides effectives aux producteurs de service de logement

I.2.1 - UNE BAISSÉ GLOBALE DU MONTANT DES AIDES

Le montant des aides aux producteurs de service de logement diminue fortement au cours de la période, passant, en francs courants, de 32,1 milliards en 1984 à 27,5 milliards en 1992. En francs constants, les aides versées en 1992 sont en régression de 34% par rapport à 1984 et de 37% par rapport à 1986.

L'analyse des causes de cette évolution est complexe, en raison notamment de l'évolution des modalités des principales aides. En effet, le système d'aides au logement antérieur à la réforme de 1977 faisait très largement appel aux bonifications d'intérêts, avec pour conséquence un étalement sur longue période des versements correspondant aux engagements d'une année. C'est ce qui explique que, quinze ans après la réforme, une part des versements soit encore consacrée à des engagements antérieurs à celle-ci. Dans le système actuel, en vue d'une meilleure maîtrise des dépenses, l'utilisation des bonifications a été progressivement abandonnée au profit de subventions, dont le versement est réparti sur quelques années seulement : c'est le cas pour les prêts locatifs aidés (PLA), et, depuis 1988, pour les prêts aidés pour l'accession à la propriété (PAP).

Dans l'ensemble des aides versées coexistent donc, encore aujourd'hui, des bonifications d'intérêt relatives à des opérations plus ou moins anciennes et des subventions relatives aux opérations en cours de réalisation ou achevées récemment. Le changement de modalités a eu pour conséquence, lorsqu'il s'est produit, de gonfler temporairement le montant des versements.

Nonobstant ces difficultés, l'examen des séries de versements correspondant aux principales aides fournit des éléments d'explication à l'évolution d'ensemble.

La diminution la plus spectaculaire concerne les PLA attribués par la Caisse des Prêts aux organismes d'HLM (CPHLM), puis par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) ⁽²⁾.

TABLEAU 8.5 - MONTANT DE L'AIDE RELATIVE AUX PLA CDC/CPHLM
EN FRANCS CONSTANTS

en millions de francs 1984									
Année	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Montant	8 406	8 753	8 527	6 201	3 902	2 352	2 327	2 229	2 422

Source : Compte du logement.

Moins que par l'évolution des programmes physiques (le nombre de logements "financés" est relativement stable, hormis une pointe en 1985 et un niveau plus bas de 1988 à 1990), la diminution spectaculaire du montant de l'aide versée s'explique par la baisse du coût unitaire de l'aide : elle représente en moyenne au début des années 80 plus de 40% du montant de l'opération, puis ce pourcentage diminue rapidement à partir de 1984 pour n'être plus que d'environ 11% à partir de 1988 (cf tableau 8.6). De fait, le taux du PLA n'a diminué, par rapport à son maximum de la période 1982-1984, que de 2,13%, cependant que le taux de rémunération des dépôts sur le livret A, qui financent les prêts, a dans le même temps baissé de 4%.

TABLEAU 8.6 - TAUX MOYEN DE L'ETAT POUR LES PLA CDC/CPHLM

en pourcentage du montant de l'opération										
Année	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Montant	40,7	38,7	33,1	29,1	18,2	10,9	11,0	11,0	11,1	11,2

Source : Compte du logement.

L'aide versée au titre des PAP atteint un maximum en 1986 et décroît sensiblement à partir de 1990. Là aussi, le montant de l'aide dépend bien entendu de l'écart entre le taux du prêt et le coût de la ressource. Mais l'explication essentielle de la baisse de la fin de période tient tout simplement dans l'évolution du nombre d'opérations financées, qui a chuté de façon très rapide depuis 1984 : il était alors d'environ 150 000, il n'est plus en 1992 que de 31 000.

TABLEAU 8.7 - MONTANT DE L'AIDE RELATIVE AUX PAP EN FRANCS CONSTANTS

en millions de francs 1984									
Année	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Montant	5 438	6 744	7 024	6 963	5 796	6 415	5 171	5 221	4 713

Source : Compte du logement.

A noter également la baisse de l'exonération de la taxe foncière sur la propriété bâtie compensée par l'Etat à partir de 1987, conséquence de la réduction de la durée d'exonération des logements HLM de 25 à 15 ans. Cette mesure, qui s'appliquait aux logements construits à partir de 1973, a commencé à produire ses effets à partir de 1988. Ses conséquences sont d'autant plus sensibles que c'est vers

(2) Depuis 1986, suite à la suppression de la CPHLM, les PLA sont accordés par la CDC. La gestion des prêts antérieurs de la CPHLM est assurée par la Caisse de Garantie du Logement Social (CGLS).

le milieu des années 70 qu'ont été construits les plus forts contingents de logements HLM.

En revanche, la montée en régime des PLA distribués par le Crédit Foncier de France se traduit par une augmentation des versements afférents. Leur part dans l'ensemble des aides total reste néanmoins relativement faible (environ 500 millions de francs en 1992).

L'ensemble des aides à la réhabilitation se maintient à un niveau à peu près constant. Le montant de la prime d'épargne logement affectée au financement d'investissements en logement augmente jusqu'en 1991 mais chute en 1992. Enfin, les aides des collectivités locales semblent progresser de façon régulière. Soulignons toutefois que cette dernière catégorie d'aides, mal connue, n'est prise en compte que de manière très fragmentaire dans le compte du logement.

TABLEAU 8.8 - EVOLUTION DES AIDES A L'AMELIORATION, DE LA PRIME D'EPARGNE LOGEMENT ET DES AIDES DES COLLECTIVITES LOCALES EN FRANCS CONSTANTS

	en millions de francs 1984								
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
PALULOS	1 684	1 738	1 811	1 638	1 527	1 727	1 476	1 672	1 798
PAH	427	297	272	253	336	321	349	375	375
ANAH	955	952	1 198	1 294	1 434	1 447	1 329	1 241	1 171
Total aides à l'amélioration	3 066	2 987	3 281	3 185	3 297	3 495	3 154	3 288	3 344
Prime d'épargne logement (*)	2 403	1 552	2 524	2 527	2 593	2 999	3 411	3 421	2 458
Aides des collectivités locales	1 098	1 116	1 165	1 312	1 474	1 898	1 820	1 703	1 788
Total	6 567	5 655	6 970	7 024	7 364	8 392	8 385	8 412	7 590

(*) part affectée au financement de l'investissement.

Source : Compte du logement.

I.2.2 - AUGMENTATION DE LA PART DES AIDES A L'AMELIORATION

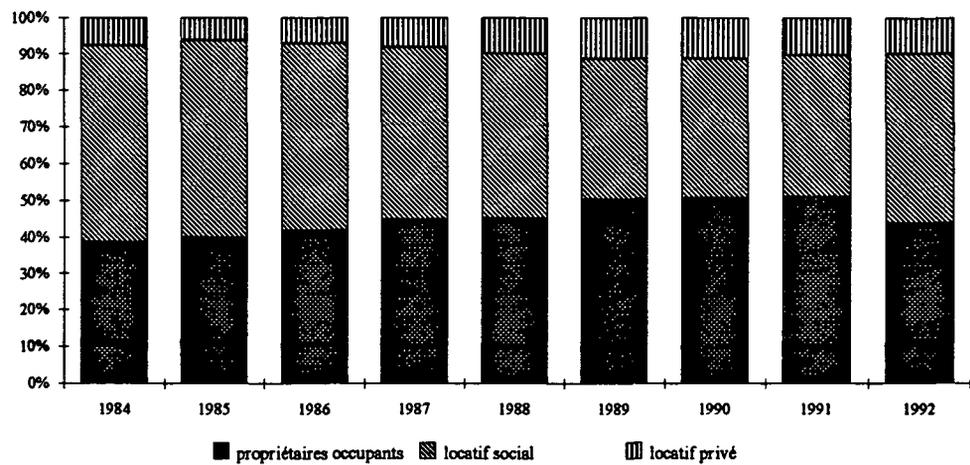
Du fait des mouvements que nous venons d'analyser, la structure des aides se modifie de manière assez sensible au cours de la période, qu'il s'agisse de la part des différentes filières qui en bénéficient ou de sa répartition selon le type d'opérations aidées (construction / acquisition de logements neufs, acquisition de logements existants, travaux d'amélioration).

La réduction de la part des aides au logement locatif social jusqu'en 1990, résultant pour l'essentiel de la diminution de la dépense budgétaire consacrée aux PLA de la Caisse des Dépôts, apparaît clairement dans le graphique 8.6.

On observe toutefois une stabilisation en fin de période : la déformation observée en 1992 ne peut, en effet, être interprétée comme une inversion de tendance dans la mesure où elle est pour une large part la conséquence d'une régularisation des versements correspondant à des opérations antérieures à 1978.

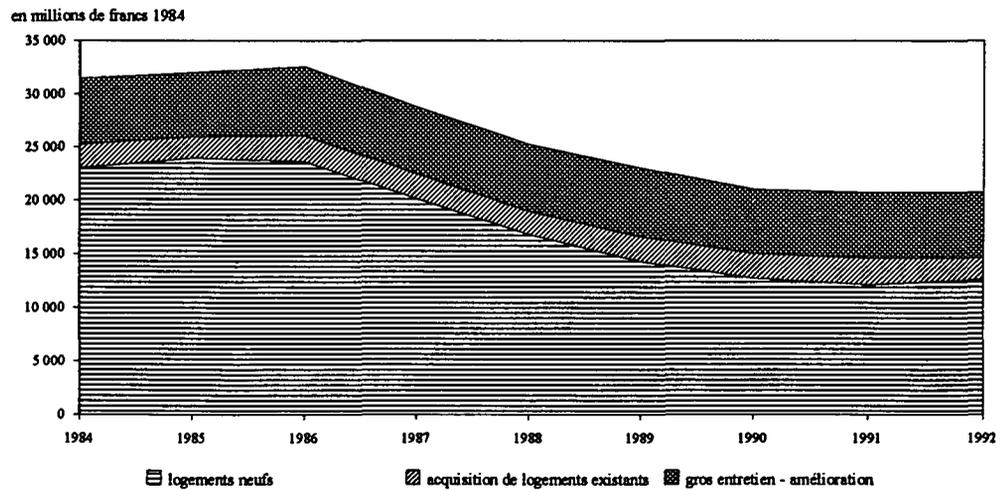
Par ailleurs, la diminution des aides à la construction de logements neufs a pour conséquence une augmentation de la part relative des crédits consacrés à l'acquisition et à l'amélioration de logements existants.

GRAPHIQUE 8.6 - REPARTITION DES AIDES AUX PRODUCTEURS DE SERVICE DE LOGEMENT PAR SEGMENT DE PARC



Source : Compte du logement.

GRAPHIQUE 8.7 - EVOLUTION EN FRANCS CONSTANTS DES AIDES AUX PRODUCTEURS SELON LE TYPE D'OPERATIONS AIDEES



Source : Compte du logement.

II - LES AVANTAGES CONFERES AUX BENEFICIAIRES DES AIDES

Ces avantages sont de trois types ⁽³⁾ :

- les aides perçues, qui font l'objet d'un versement, direct ou non, du financeur au bénéficiaire. Rappelons que les aides personnelles, même lorsqu'elles sont versées en tiers payant, sont considérées comme perçues par les ménages qui en bénéficient : elles constituent l'essentiel de ce type d'aide. S'y ajoutent les aides à l'investissement versées sous forme de prime, dont les plus importantes sont la PALULOS, la PAH, les aides de l'ANAH et la subvention PLA depuis 1988, ainsi que les subventions d'exploitation autres que les bonifications d'intérêts ;
- les avantages de taux. Dans le cas où l'aide prend la forme d'un prêt à taux réduit, l'avantage pour le bénéficiaire consiste dans la prise en charge par le financeur d'une partie des annuités de remboursement. Il est équivalent, du point de vue de l'emprunteur, à une subvention qu'il percevrait au moment du versement du prêt, et dont le montant est égal à la différence entre le montant du prêt et la somme des montants des remboursements, actualisée au taux "du marché". Pour évaluer ces avantages de taux (ou équivalents-subventions), on a utilisé comme taux de référence le taux des obligations garanties et assimilées pour les emprunts des personnes morales (pour l'essentiel les organismes d'HLM) et le taux des prêts éligibles au marché hypothécaire pour ceux des personnes physiques ;
- les avantages fiscaux correspondent au montant des impôts supplémentaires qu'auraient dû acquitter les bénéficiaires de dispositions dérogatoires en l'absence de telles dispositions.

En ce qui concerne les aides aux consommateurs de service de logement, la différence entre aides versées et aides perçues correspond aux frais de gestion des aides personnelles. Par ailleurs, les occupants des logements ne bénéficient pas, dans leur fonction de consommation du service, d'avantages fiscaux, à l'exception depuis 1991 de l'exonération de droit de bail lorsque le loyer est inférieur à un plafond. L'analyse en termes d'avantages n'apporte donc dans ce cas guère d'information supplémentaire.

C'est dans le cas des producteurs du service de logement qu'elle prend tout son sens, car elle permet de prendre en compte les avantages procurés par l'affectation au financement du logement de ressources privilégiées.

L'examen de l'évolution d'ensemble, en francs constants, des avantages conférés au domaine du logement confirme la tendance observée sur les aides versées : stabilité globale résultant d'un accroissement des avantages aux consommateurs du service et d'une diminution à peu près équivalente des avantages aux producteurs.

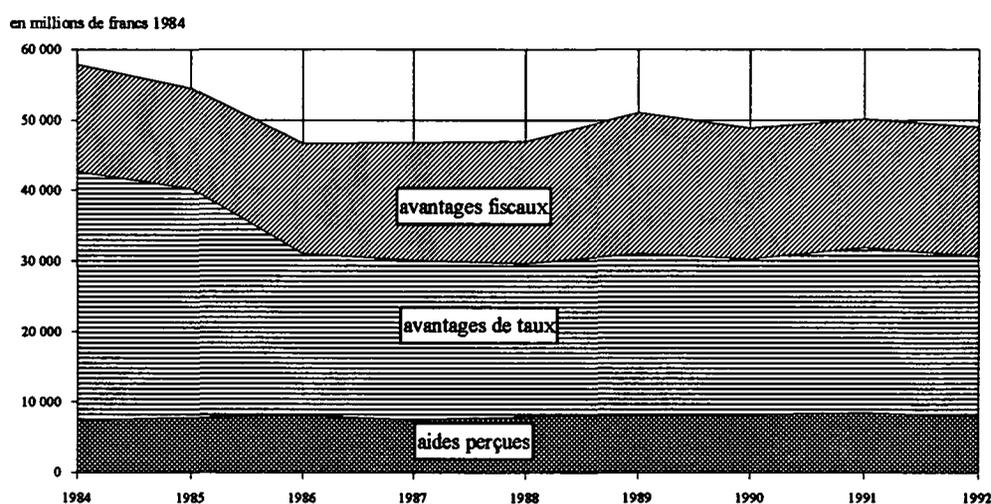
Ces derniers sont en 1992 inférieurs d'environ 15% à leur niveau de 1984. La modification de leur structure entre ces deux dates atteste de l'importance croissante des mesures fiscales dans les outils de la politique du logement. La

(3) cf dossier : les principes de l'analyse des aides et des prélèvements relatifs au logement.

progression des avantages fiscaux n'a toutefois pas suffi à compenser la diminution du montant des avantages de taux qui constitue le fait marquant de la période.

Cette diminution se produit en 1985 et 1986. Elle est concomitante à la forte baisse des taux d'intérêt nominaux qui est intervenue à cette époque, baisse qui n'a été répercutée que partiellement dans les taux des prêts aidés : elle a fourni à l'Etat l'occasion de réduire de manière durable ses engagements en matière d'aide à la pierre. A partir de 1987, la stabilisation du volume des avantages de taux, évidente dans le graphique 8.8, traduit en effet le maintien du taux d'aide à un niveau durablement plus bas qu'en 1984.

GRAPHIQUE 8.8 - EVOLUTION DES AVANTAGES AUX PRODUCTEURS DE SERVICE DE LOGEMENT EN FRANCS CONSTANTS



Source : Compte du logement.

II.1 - Les aides perçues par les producteurs

Le montant des aides perçues augmente légèrement, en francs constants, de 1988 à 1991, en raison du changement des modalités de l'aide liée aux PLA - auparavant versée à l'organisme financeur et transformée par lui en avantage de taux, elle est dès lors déconnectée du prêt et versée directement aux emprunteurs) - et de l'apparition de nouvelles aides : PLA d'insertion en 1990, subventions du fonds d'aménagement de la région Ile de France (FARIF), aide à l'amélioration de la qualité de service.

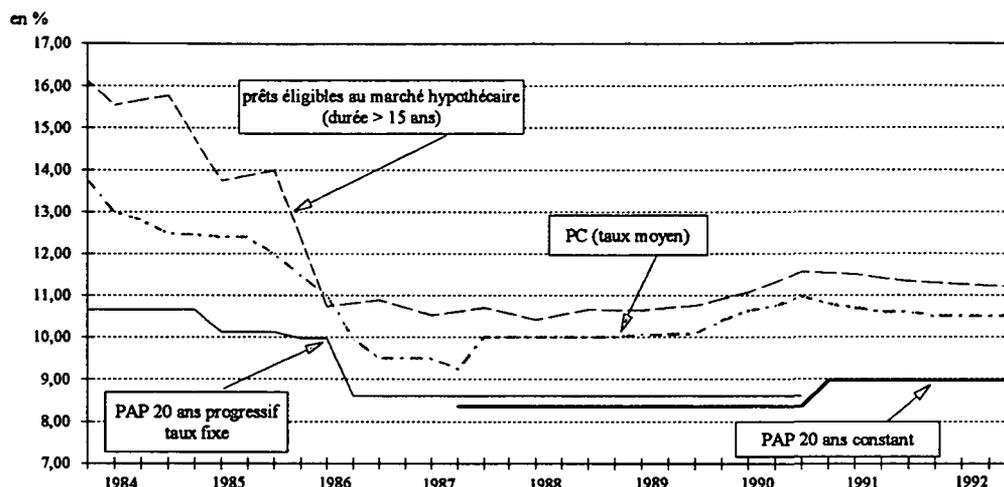
II.2 - Les avantages de taux

Leur diminution, très brutale, date de 1986. Ils se maintiennent depuis lors à un niveau pratiquement constant.

La chute de 1986 est le fait des PAP et des prêts conventionnés. Elle est due à la diminution de l'écart de taux avec les prêts libres - les taux des PAP et des PC

n'ayant repercuté qu'avec retard et partiellement la baisse des taux du marché - et, pour les PAP, au déclin du nombre de prêts.

GRAPHIQUE 8.9 - EVOLUTION DES TAUX DES PRETS AU LOGEMENT



Source : Compte du logement.

C'est le début d'une évolution qui se poursuit jusqu'en 1992, avec la baisse continue du volume des programmes physiques pour les PAP et la banalisation progressive du prêt conventionné. De fait, le PC ne présente plus guère d'avantage par rapport aux prêts libres, sauf pour les accédants à revenus modestes à qui il permet d'obtenir des prêts à taux plafonné.

L'avantage de taux des PLA de la caisse de prêts aux organismes d'HLM diminue également de façon très sensible en 1987, en raison de conditions de taux moins favorables qu'en début de période.

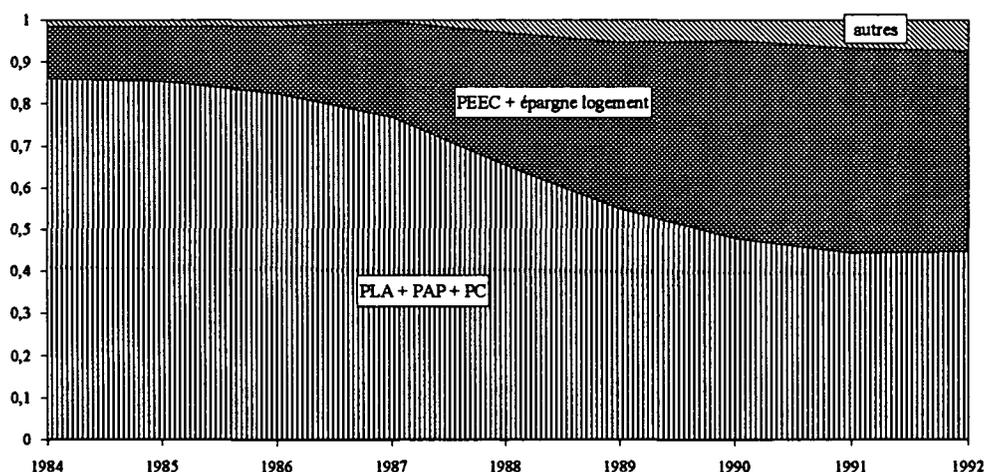
L'évolution inverse de l'épargne logement met en évidence un accroissement de sa part dans le financement du logement : selon les comptes financiers du logement de la Banque de France, en 1992 elle représente 23,4% de l'ensemble des prêts au logement et 28% de ceux versés aux ménages, contre respectivement 19,7% et 23,6% en 1984. Mais il faut également y voir la conséquence de l'amélioration des conditions du "produit" épargne logement dans son ensemble : en effet, l'avantage de taux pour les emprunteurs tient à la fois au rendement de la phase d'épargne par rapport aux autres placements possibles, et à l'écart de taux des emprunts entre les prêts libres et les prêts d'épargne logement (cf dossier sur le principe de l'analyse des aides et des prélèvements relatifs au logement).

Remarquons enfin le rôle important de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Il s'agit en effet d'un moyen de financement très avantageux grâce aux taux très bas des prêts qu'il finance : le montant des avantages de taux qu'il procure est donc proportionnellement bien plus élevé que la part de la PEEC dans l'ensemble des financements aidés. Ce montant a toutefois diminué depuis 1984 en raison de la réduction de la part de la contribution des employeurs consacrée au financement de l'investissement, corrélativement à l'augmentation de leur contribution au financement des aides personnelles.

Ces différentes évolutions ont entraîné une modification considérable de la structure des avantages de taux : l'ensemble PLA, PAP et PC en représentait l'essentiel (86%)

en 1984, il ne pèse plus que 45% en 1992 ; à l'inverse, la part du "1%" et de l'épargne logement passe dans le même temps de 12% à 48%.

GRAPHIQUE 8.10 - EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES AVANTAGES DE TAUX



Source : Compte du logement.

II.3 - Les avantages fiscaux

Il s'agit de la seule catégorie d'avantages aux producteurs qui progresse, en francs constants, au cours de la période. On remarquera toutefois que cette croissance s'interrompt en fin de période, en raison sans aucun doute de l'abaissement du taux de déduction forfaitaire applicable aux revenus fonciers ramené de 15% en 1988 à 10% en 1989, puis à 8% en 1990.

Parmi les dispositions nouvelles adoptées depuis 1984, les plus importantes concernent l'investissement locatif en logements neufs. La réduction d'impôt et l'augmentation du taux de déduction forfaitaire confère aux propriétaires bénéficiant de ces mesures un avantage chiffré à 1,6 milliard de francs en 1992.

Signalons enfin l'impact non négligeable, notamment en fin de période, des exonérations de taxe foncière sur la propriété bâtie accordées par les collectivités locales.

TABLEAU 8.9 - LES AVANTAGES FISCAUX SELON LE TYPE DE BENEFICIAIRE

Mesures	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
En faveur des prop. occupants									
- réduction d'impôt pour intérêts d'emprunts	4 298	4 350	4 650	5 250	6 525	7 350	7 800	7 275	7 320
- travaux (prop. occupants)	2 253	2 250	2 710	3 250	2 525	2 880	3 280	3 415	3 640
En faveur des bailleurs									
- mesures en faveur de l'investissement locatif	0	0	75	210	700	1 090	1 450	1 200	1 620
- déduction forfaitaire et amélioration	5 300	5 400	5 900	6 150	6 400	8 100	4 500	3 680	4 170
Exonération de TFPB (part collectivités locales)	1 950	1 850	2 200	2 190	2 260	2 400	2 690	3 990	3 640
Autres	2 008	1 926	2 240	2 444	2 376	2 491	3 101	2 820	2 944
Total en francs courants	15 808	15 776	17 775	19 494	20 786	24 311	22 821	22 380	23 334
Total en francs 1984	15 808	14 907	16 361	17 397	18 064	20 391	18 517	17 595	17 912

Source : Compte du logement.

Les dépenses fiscales liées à l'exonération des intérêts du livret A et de l'épargne logement ne sont pas prises en compte au titre des avantages fiscaux au logement. Il s'agit en effet d'avantages accordés aux épargnants : le domaine du logement n'en bénéficie que de manière indirecte, par le biais de l'affectation au financement de l'investissement de ces ressources privilégiées, qui confère aux emprunteurs des avantages de taux. On trouvera toutefois dans le tableau ci-dessous, à titre indicatif, une évaluation des ces deux dépenses fiscales.

TABLEAU 8.10 - DEPENSES FISCALES LIEES A L'EXONERATION DES INTERETS DU LIVRET A ET DE L'EPARGNE LOGEMENT

Année	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Livret A	3 900	3 800	3 600	3 200	3 000	3 400	3 500	3 500	3 600
Epargne logement	2 800	3 500	3 900	4 100	4 000	4 700	5 200	5 500	5 600

Source : Compte du logement.

III - LES PRELEVEMENTS

L'augmentation des prélèvements s'appliquant spécifiquement au logement est, sans conteste, l'un des faits marquants de la période. Elle affecte de façon à peu près équivalente les impôts sur la consommation, la production de service de logement et l'investissement et s'inscrit dans le mouvement général d'augmentation des prélèvements au profit des collectivités locales observé depuis une dizaine d'années. Ce sont en effet les collectivités locales qui bénéficient au premier chef de ces prélèvements

L'augmentation du montant des bases fiscales des différents impôts et taxes joue un rôle important dans cette évolution. Dans le cas du droit de bail, de la taxe additionnelle et de l'impôt sur les revenus immobiliers, ces bases sont liées aux loyers : comme ceux-ci, elles augmentent en moyenne, au cours de la période, plus rapidement que l'inflation.

Dans le cas des droits d'enregistrement, c'est pour l'essentiel l'évolution du volume des transactions qui explique l'évolution du montant de l'impôt : une forte progression jusqu'en 1990 suivie d'un repli modéré. On note toutefois, que les taux moyens de taxation augmentent régulièrement sur toute la période, le taux moyen du droit départemental passant notamment de 4,38% en 1984 à 4,84% en 1992.

TABLEAU 8.11 - EVOLUTION DES PRELEVEMENTS EN FRANCS CONSTANTS

	en millions de francs 1984									
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
Prélèvements s'appliquant spécifiquement au logement										
Prélèvements liés à la consommation de service de logement	8 555	8 877	9 438	9 841	10 336	10 682	11 159	11 817	12 699	
Prélèvements liés à la production de service de logement	25 224	26 952	28 753	30 215	32 526	33 389	35 675	38 425	41 222	
dont taxe foncière sur les propriétés bâties	17 110	18 761	20 371	21 804	23 787	23 917	25 413	27 573	29 541	
Prélèvements liés aux mutations	9 576	9 669	11 980	14 393	15 785	17 595	19 613	19 095	17 560	
Prélèvements liés à la construction	1 045	885	776	874	926	1 088	1 544	1 180	1 305	
Total des prélèvements spécifiques	44 400	46 383	50 946	55 322	59 574	62 753	67 991	70 516	72 786	
Autres prélèvements relatifs au logement										
Taxe sur la valeur ajoutée	74 744	74 418	73 475	73 649	73 627	73 299	72 738	71 699	68 340	
Autres taxes	11 746	14 997	15 909	15 183	14 511	14 465	14 276	15 358	15 041	
Total des autres prélèvements	86 490	89 416	89 384	88 831	88 138	87 764	87 014	87 057	83 381	
Total de l'ensemble des prélèvements	130 890	135 798	140 330	144 153	147 712	150 517	155 005	157 574	156 167	

Source : Compte du logement.

L'augmentation du montant de la taxe foncière sur la propriété bâtie, pour la part qui concerne le logement, est manifestement lié à l'alourdissement de la fiscalité locale : la TFPB étant généralement considérée par les élus comme un impôt moins "sensible" que la taxe d'habitation, c'est notamment sur elle qu'ont porté les ajustements rendus nécessaires par l'augmentation des dépenses des collectivités locales.

Les prélèvements non spécifiques, effectués pour leur grande majorité au profit de l'Etat, se caractérisent en revanche par une remarquable stabilité.

TROISIEME PARTIE

DOSSIER ET ANNEXE

DOSSIER

L'analyse des aides et des prélèvements relatifs au logement

Le compte du logement définit les aides au logement comme l'ensemble des moyens que la collectivité nationale engage pour permettre aux ménages d'acquiescer un service de logement de qualité convenable.

Les bénéficiaires ultimes de toutes les aides sont donc les ménages dans leur fonction de consommation de service de logement. Mais l'objectif immédiat d'une aide peut être d'améliorer le rendement des investissements en logement, dans ce cas le consommateur du service de logement n'en bénéficie qu'indirectement. Par ailleurs, le système de distribution repose en grande partie sur un processus d'intermédiation financière que l'on cherchera à décrire.

Les aides au logement peuvent être classées en quatre grandes catégories :

- les aides effectives, qui se traduisent par des flux monétaires entre les agents économiques. Entrent notamment dans cette catégorie les aides à la personne, les subventions d'investissement au titre des prêts aidés (PLA, PALULOS, PAP), la PAH, les subventions de l'ANAH, le 1% patronal.
- les aides fiscales, qui sont les dérogations aux règles générales d'imposition bénéficiant au logement : déduction des intérêts des emprunts pour l'habitation principale, exonérations temporaires de taxe foncière sur la propriété bâtie, réduction d'impôt pour les investissements locatifs privés en logements neufs, etc.
- les aides à l'épargne bénéficiant au logement, qui participent des deux types d'aides précédents. Elles comprennent en effet des aides effectives (primes d'épargne logement) et des aides fiscales (exonération des intérêts des livrets A des Caisses d'Épargne, des plans et des comptes d'épargne logement). Elles ont pour but d'orienter l'épargne des ménages vers des circuits de financement du logement.
- les aides réglementaires : plafonnement de certaines catégories de loyers, limitation de l'augmentation des loyers du secteur libre, plafonnement du taux des prêts conventionnés, etc.

A ces quatre catégories d'aides, il faut en ajouter une cinquième d'un type particulier : les aides de circuit. En effet, l'existence de circuits de financement privilégiés a pour but non seulement de drainer l'épargne vers le logement, mais aussi de fournir une ressource financière dont le coût est inférieur à celui du marché. Ainsi, les utilisateurs de ces financements bénéficient-ils d'un avantage supérieur au montant des aides nécessaires pour orienter l'épargne vers ces circuits. C'est ce surplus d'avantage qui constitue l'aide de circuit.

Précisons dès à présent que les aides réglementaires ne seront pas décrites, l'état actuel des connaissances ne nous permettant pas de maîtriser les choix normatifs et conceptuels à faire pour les retracer dans le compte du logement. En revanche, malgré des difficultés du même ordre, il était impensable de laisser de côté les aides fiscales ; elles seront donc évaluées, mais on ne saurait trop insister sur le caractère conventionnel de cette évaluation.

I - LES OBJECTIFS DE L'ANALYSE DES AIDES

Le compte du logement a pour objectif principal l'analyse des dépenses de logement. Il cherche notamment, selon les principes des comptes satellites, à répondre aux deux questions suivantes :

Qui finance ?

Quel est le résultat de la dépense ? Qui en bénéficie ?

Dans le cas des aides au logement, on se contente habituellement de répondre à la première en évaluant l'effort de la collectivité en faveur du logement. L'analyse de l'impact des aides sur les bénéficiaires constitue donc une innovation, mais elle présente de sérieuses difficultés.

Afin de lever toute ambiguïté quant aux concepts, il convient de préciser le sens que nous donnons aux termes "financeur" et "bénéficiaire".

Le financeur (initial) est l'agent qui ordonne la dépense. Ainsi, dans le cas des PAP, le financeur initial est l'Etat ; le Crédit Foncier de France, qui reçoit les subventions de l'Etat et distribue les PAP, est un intermédiaire. Pour ce qui concerne le 1%, les financeurs initiaux sont les organismes collecteurs ; les cotisations des employeurs jouent le même rôle vis-à-vis des collecteurs que les impôts vis-à-vis de l'Etat.

Les bénéficiaires finals des aides sont, on l'a vu, les ménages dans leur fonction de consommateurs du service de logement. Les bénéficiaires initiaux sont les unités qui perçoivent les aides, c'est-à-dire selon le cas les consommateurs (aides personnelles) ou les producteurs (aides à la pierre). L'analyse se bornera à l'évaluation de l'impact des aides sur les bénéficiaires initiaux. En effet, l'analyse de l'impact des aides sur les bénéficiaires finals ne paraît pas réalisable en raison des problèmes conceptuels qu'elle soulève et des difficultés d'évaluation qu'elle entraînerait.

Pour répondre aux deux questions posées plus haut, on cherchera donc à évaluer, pour chaque type d'aide :

- l'effort des financeurs initiaux en faveur du logement ;
- le montant des aides reçues par les bénéficiaires initiaux.

Ces évaluations ne posent guère de problème de méthode dans le cas des aides personnelles. Le montant des aides reçues par les bénéficiaires est égal à l'effort des financeurs initiaux diminué du coût de la gestion de ces aides ⁽¹⁾.

(1) Au (léger) décalage temporel près entre les versements des financeurs à l'organisme gestionnaire (le FNPF) et les versements de celui-ci aux bénéficiaires.

En revanche, les aides destinées à favoriser l'investissement peuvent faire l'objet de plusieurs analyses.

L'effort des financeurs initiaux peut s'appréhender soit en termes d'engagements, soit en termes de versements. La distinction est fondamentale en ce qui concerne les aides à la pierre de l'Etat : les versements (crédits de paiement inscrits dans les lois de règlement) correspondant aux crédits engagés (autorisations de programme inscrites dans les lois de finances initiales et rectificatives) sont étalés dans le temps selon le rythme de réalisation des investissements bénéficiant d'aides dans le cas de subventions directes, et selon le calendrier des versements aux institutions financières assurant l'intermédiation dans les autres cas. Les deux analyses sont complémentaires, et leur rapprochement permet de mesurer l'inertie de la dépense par rapport aux engagements.

Les aides au logement apparaissent dans l'analyse des dépenses de logement, qui constitue le corps central du compte, comme des contributions au financement de ces dépenses. Toutefois, ce cadre d'analyse, dont la cohérence avec la comptabilité nationale doit être assurée, n'est pas approprié à une analyse détaillée des aides. C'est pourquoi il a été jugé nécessaire de développer un cadre spécifique pour l'analyse des aides en annexe à l'analyse des dépenses.

III - LES AIDES DANS L'ANALYSE DE LA DEPENSE DE LOGEMENT

L'objectif de cohérence avec la comptabilité nationale a conduit à adopter les mêmes principes que le cadre central pour la comptabilisation des aides dans l'analyse des dépenses de logement.

En ce qui concerne les aides à la pierre, ces principes s'appuient, entre autres critères, sur les modalités de versement. Dans l'analyse des dépenses de logement, c'est ce critère qui sera appliqué pour classer les aides à la pierre soit en subventions d'exploitation, soit en aides à l'investissement. Rappelons à ce sujet que la dépense en capital d'une année s'identifie avec l'investissement en logement de cette même année : ne peuvent donc intervenir, à ce niveau d'analyse, au titre des aides à l'investissement que les aides dont le versement est peu éloigné dans le temps de la réalisation de l'investissement qu'elles financent.

III.1 - Les aides à la personne

Elles sont destinées à prendre en charge partiellement les dépenses de consommation du service de logement. Elles correspondent donc à la définition des prestations en nature du système élargi de la comptabilité nationale (S.E.C.N.).

"Les prestations en nature sont des remboursements ou des prises en charge de dépenses qui sont comptabilisées dans la consommation finale des ménages. Si ces prises en charge prennent la forme de fourniture "gratuite" de biens ou de services, la valeur de ces biens et services est ajoutée au débours des ménages pour évaluer leur consommation. Il en est de même si les prestations en nature revêtent la forme du tiers-payant pharmaceutique." (2)

Les aides à la personne seront donc comptabilisées dans les opérations courantes des occupants. On considérera que les ménages occupants acquittent en totalité les loyers, réels ou imputés, et les autres dépenses courantes relatives à la consommation du service de logement, et que les aides, quelle que soit l'unité qui les perçoit, leur sont versées (cf tableaux 20 dans le volume Tableaux). En conséquence, on considère que les aides en tiers payant sont versées aux ménages bénéficiaires, ceux-ci acquittant la totalité du loyer et des charges.

III.2 - Les aides à la pierre

Les aides à la pierre ont pour but de favoriser la réalisation d'investissements en logement. Elles s'adressent aux unités qui réalisent ces investissements, c'est-à-dire dans la terminologie du compte aux producteurs du service de logement. Cependant, il n'y a pas toujours versement direct des aides du financeur au bénéficiaire. On peut, classer ces aides en deux catégories selon leurs modalités.

(2) Système Elargi de Comptabilité Nationale, § 7.132.

II.2.1 - LES PRIMES

Liées ou non à l'octroi d'un prêt, elles sont versées directement au bénéficiaire. Elles donnent lieu soit à un seul versement, soit à un petit nombre de versements étalés sur la durée de réalisation de l'investissement.

Il s'agit donc clairement, selon la classification de la comptabilité nationale, d'aides à l'investissement, et elles sont traitées comme telles dans le compte du logement.

Entrent dans cette catégorie les aides suivantes :

- la prime à l'amélioration des logements à usage locatif social (PALULOS) ;
- la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) ;
- les aides à l'amélioration des logements locatifs de l'ANAH.

En revanche, l'aide à la résorption de l'habitat insalubre (RHI), destinée à assurer l'équilibre d'exploitation des opérations, et l'aide à l'amélioration de la qualité du service (AQS) sont des subventions d'exploitation.

Enfin, les subventions destinées à la réalisation d'études dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), qui ne sont pas directement liées à l'investissement et ne s'adressent pas en général aux investisseurs, sont classées en "dépenses annexes".

II.2.2 - LES AIDES DESTINEES A ABAISSER LE TAUX D'UN EMPRUNT

Il s'agit pour l'essentiel, dans le système actuel d'aides au logement, des prêts locatifs aidés de la Caisse des dépôts et Consignations (PLA-CDC), du Crédit Foncier de France (PLA-CFF), des prêts pour l'accession à la propriété (PAP) et des prêts aidés aux fonctionnaires. Par ailleurs, les "anciennes aides" d'avant la réforme de 1977 continuent à donner lieu à des versements, dont le montant s'amenuise d'année en année mais était encore important au début de la période sur laquelle porte le chiffre.

Les prêts fonctionnaires et les anciennes aides (prêts spéciaux locatifs ou accession du Crédit Foncier, prêts HLM)

Les aides de l'Etat sont des bonifications d'intérêts classiques, destinées à abaisser le taux des prêts auxquelles elles sont liées, et donnant lieu à des versements étalés sur une longue période (la durée du prêt).

Elles seront donc comptabilisées comme des subventions d'exploitation.

Ces aides sont versées par l'Etat aux institutions financières qui ont accordé ou qui gèrent les prêts. Mais les bénéficiaires en sont les emprunteurs. On considère donc, comme le fait la comptabilité nationale, qu'elles sont versées par l'Etat aux bénéficiaires. Le montant des intérêts versés par ceux-ci aux institutions financières (intérêts effectifs versés par les emprunteurs plus bonifications) est en conséquence censé être égal au montant théorique qu'auraient dû verser les emprunteurs en l'absence d'aide.

Ce traitement est cohérent avec celui des aides personnelles : qu'elles soient en réalité versées en tiers payant ou au ménage bénéficiaire, l'analyse proposée consiste à enregistrer systématiquement un versement de l'organisme gestionnaire aux locataires et aux accédants, lesquels sont supposés acquitter l'intégralité de leur loyer ou de leur charge de remboursement d'emprunt.

Le PAP

La difficulté provient d'un changement en cours de période du mode de calcul et des modalités de versement de l'aide, changement par ailleurs sans incidence aucune pour les bénéficiaires.

En début de période et jusqu'en 1987, il s'agit d'une bonification classique, dont le versement s'étale sur toute la durée du prêt. Le montant, calculé chaque année, comprend une bonification forfaitaire, une bonification complémentaire et une aide complémentaire représentative de la péréquation temporelle des produits et charges des encours PAP.

Ce système a un inconvénient : son inertie. Les prêts accordés se traduisent par des charges qui s'échelonnent sur une longue période et dont le montant peut être affecté par des événements imprévisibles (remboursements anticipés en cas de forte baisse des taux par exemple). La charge budgétaire, très largement déterminée par le volume des prêts des années antérieures, est donc difficilement maîtrisable.

C'est pourquoi on passe, à partir de 1988, à un système de "subventions". Le but est toujours le même - l'abaissement du taux du prêt -, mais :

- le mode de calcul est différent (il ne dépend plus, en principe, que du taux du prêt et des conditions initiales de refinancement) ;
- les versements au CFF ne sont plus étalés que sur 4 ans.

Dans sa version actuelle, le critère déterminant de classement étant l'étalement des versements, l'aide versée au titre du PAP doit être comptabilisée comme une aide à l'investissement. Cela revient à considérer que la répartition dans le temps des versements correspond à l'échelonnement des paiements relatifs à l'investissement, ce qui paraît être une approximation acceptable.

En résumé, les aides relatives au PAP sont comptabilisées :

- en subventions d'exploitation pour les générations de prêts antérieures à 1988 ;
- en aides à l'investissement pour les générations de prêts de 1988 et des années ultérieures.

Dans ce dernier cas, l'aide finance non plus des intérêts, mais une part du montant des remboursements en capital. En conséquence, le montant des prêts doit être diminué du montant de l'aide de façon que l'égalité entre le montant des prêts et la somme des remboursements en capital desdits prêts soit vérifiée.

Dans la mesure où il sera possible de l'isoler, l'aide affectée au fonds de garantie des PAP sera en revanche comptabilisée en subvention d'exploitation. Elle

représente le coût de la prise en charge par l'Etat du risque de défaillance des emprunteurs. En l'absence de ce fonds de garantie, c'est l'institution financière gestionnaire qui devrait assumer ce risque, ce qui conduirait à une augmentation du taux du prêt.

Reste à évoquer le cas de l'aide au réaménagement des prêts, qui représentent des montants importants à partir de 1987-88, époque où la désinflation, jointe à la progressivité des mensualités de remboursement des PAP, a rendu nécessaire le réaménagement d'un nombre important de prêts. Cette aide s'analyse comme la prise en charge par l'Etat d'une part supplémentaire des intérêts qui auraient dû être versés par les emprunteurs, c'est-à-dire comme un supplément de bonification d'intérêts.

Les PLA

Les PLA CDC/CPHLM

Depuis 1984, les modalités ont fait l'objet de deux réformes successives, ce qui nous conduit à diviser la période 1984-1992 en trois sous périodes (cf schémas en fin de dossier) :

de 1984 à mai 1986

Les PLA sont accordés et gérés par la CPHLM. L'aide se décompose en une "subvention" de 20% du montant du prêt et une bonification versées à la CPHLM. La "subvention", dont le versement s'échelonne sur 3 ans selon le rythme théorique de réalisation des travaux, s'ajoute à la ressource livret A, ce qui permet d'obtenir un taux de prêt inférieur à ce qu'il serait s'il était intégralement financé par le livret A. La bonification, versée pendant les 11 premières années du prêt, est en fait une subvention destinée à assurer l'équilibre du système. Au total, il s'agit d'un système qui mixe deux types d'aides semblables d'une part aux PAP ancienne formule pour les bonifications et d'autre part aux PAP actuels pour la "subvention".

de mai 1986 à la fin de 1987

La CPHLM est supprimée. La gestion des prêts antérieurs est reprise par la CGLS, et les nouveaux PLA sont accordés directement par la CDC. L'aide ne comprend plus qu'une subvention de 12% du montant du prêt, dont le rôle et les modalités de versement sont les mêmes que pour les subventions versées à la CPHLM.

depuis 1988

L'aide prend la forme d'une subvention versée directement par l'Etat aux bénéficiaires. Les versements sont étalés sur la durée de réalisation de l'investissement, à raison de 30% à l'ouverture du chantier, des acomptes ultérieurs, et un solde d'au moins 20% à l'achèvement des travaux. Ces modalités s'appliquent également aux PLA d'insertion.

Les aides relatives aux PLA CPHLM/CDC sont comptabilisées :

- en subventions d'exploitation pour les versements ayant trait aux bonifications ;
- en aides à l'investissement pour les versements ayant trait aux "subventions", que ces dernières soient versées à l'institution financière ou directement aux bénéficiaire.

L'aide au réaménagement des PLA est traitée selon le même principe que dans le cas des PAP.

Les PLA CFF

En 1984-85, le système est semblable à celui des PLA-CPHLM ("subvention" + bonification). A partir de 1986, subsiste seulement une "subvention" versée au CFF sur 4 ans dans le but d'abaisser le taux du prêt (cf schémas en fin de dossier).

Les règles de comptabilisation proposées sont donc les mêmes que pour le PLA CDC/CPHLM.

II.3 - Les primes d'épargne logement

La comptabilité nationale classe :

- en aides à l'investissement les primes des comptes d'épargne logement, dont l'octroi est subordonné à la réalisation d'un investissement en logement ;
- en autres transferts en capital les primes des plans d'épargne logement, qui est versée sans condition expresse de dépense dans le domaine du logement.

La règle de comptabilisation adoptée dans le compte du logement est différente pour ce qui concerne les primes des plans d'épargne logement.

En effet, si la prime apparaît pour l'épargnant comme une majoration des intérêts qui s'ajoute régulièrement à son capital, au même titre que les intérêts servis par l'institution gestionnaire du plan, en réalité le versement de la prime par l'Etat a lieu en une seule fois lors de la clôture du plan. On doit donc distinguer deux cas, selon que le titulaire du plan souscrit ou non un emprunt.

S'il y a emprunt, on considère que la totalité du capital épargné, y compris la prime, est utilisée dans le financement de l'investissement; la prime est donc dans ce cas comptabilisée en aide à l'investissement.

S'il n'y a pas emprunt, on suppose que le titulaire du compte ne fait pas d'investissement au cours de l'année. La prime est alors un transfert en capital non comptabilisé dans l'analyse de la dépense de logement.

En résumé, sont comptabilisées en aides à l'investissement :

- les primes relatives aux comptes ;
- les primes relatives aux plans, pour les épargnants qui contractent un emprunt d'épargne logement à la clôture de leur plan.

III.4 - Le "1%" logement

La collecte nouvelle finance l'augmentation de l'encours des prêts ainsi que les "subventions" et souscriptions de titres. Seules les "subventions" seront comptabilisées au titre des aides directes en aides à l'investissement.

III.5 - Les aides des collectivités locales

Les collectivités locales, régions, départements, communes ont une action conséquente dans le domaine du logement. Les domaines d'intervention privilégiés sont : l'amélioration de l'habitat, les aides sociales liées au logement, le développement d'une offre locative nouvelle, les aides aux opérateurs (en particulier aux organismes d'HLM), la réhabilitation du parc locatif social, l'amélioration de l'habitat, l'action foncière. Ces interventions varient suivant le type de collectivité territoriale concerné et sont souvent ciblées vers des zones particulières d'intervention (telles que OPAH, quartiers DSQ, secteur rural), vers des populations spécifiques (personnes en difficulté d'insertion et personnes âgées) et vers les accédants à la propriété de ressources modestes. Elles peuvent résulter de politiques contractuelles liant la collectivité à l'Etat.

Les principaux modes d'intervention sont pour les départements et les régions les subventions qui sont données essentiellement aux communes ou aux organismes HLM. Les communes interviennent également par des subventions, et aussi par des avances ou des prêts à taux réduit.

Il est très difficile de connaître la réalité des sommes effectivement affectées au logement par les collectivités territoriales. Dans les comptes des collectivités, structurés sur la base d'instructions comptables qui croisent les dépenses par nature et par fonctions (articles et chapitres), les actions concernant le logement sont en effet dispersées dans plusieurs chapitres. De plus, comme cette nomenclature n'est plus adaptée aux interventions actuelles, elle est interprétée très librement. Enfin un poste important, concernant surtout les communes, reste inaccessible par la lecture des comptes : celui de l'action foncière directe. S'il est effectivement possible de comptabiliser les versements pour acquisition de terrains, on ne connaît pas toujours, à ce stade, la destination finale de ces terrains. On ignore le plus souvent l'année et les conditions de la cession en cas de revente, et a fortiori en cas de cession sous forme de mise à disposition gratuite ou bail emphytéotique. L'évaluation de la dépense est donc extrêmement délicate.

Compte tenu d'analyses faites sur les comptes d'un échantillon de collectivités, on peut se risquer à une approche très grossière des sommes consacrées annuellement au logement par les collectivités territoriales, étant entendu que ne sont pas prises en compte les dépenses pour réserves foncières, les avances remboursables et les garanties d'emprunt. Si on cumule le montant moyen par habitant consacré par les régions, les départements et les communes, on obtient un montant par habitant qui doit se situer dans une fourchette comprise entre 70 et 150 francs en 1991, ce qui conduit à une évaluation comprise entre 4 et 8,5 milliards de francs, hors actions foncières. L'ordre de grandeur de ce dernier poste, très délicat à estimer puisqu'il n'y a pas toujours transaction, serait de

quelques 4 milliards de francs par an, selon le rapport du groupe de travail sur la mise en oeuvre de la loi d'orientation sur la ville et le financement du logement social. Ces chiffres sont très largement supérieurs aux montants identifiés par la Comptabilité Publique comme des aides à l'investissement dans le domaine du logement.

Dans l'état actuel du dispositif statistique, il est donc impossible d'évaluer de manière satisfaisante les aides au logement des collectivités locales. la situation devrait toutefois s'améliorer avec la nouvelle nomenclature comptable, qui permettra de mieux identifier les dépenses relatives au logement, mais il faudra attendre 1997 pour que la mise en place de cette nomenclature soit achevée.

III - L'ANALYSE SPECIFIQUE DES AIDES ET DES PRELEVEMENTS

La prise en compte des aides dans l'analyse de dépenses se limite à la comptabilisation assez peu détaillée des versements aux bénéficiaires. Par ailleurs, l'application stricte des règles de la comptabilité nationale conduit, en ce qui concerne les aides à la pierre, à une classification étroitement liée aux modalités de versement. Cette classification peut paraître quelque peu artificielle aux spécialistes du domaine et a pour conséquence une hétérogénéité dans le temps. D'où la nécessité d'une analyse spécifique à la fois plus détaillée, plus homogène et plus complète.

Cette analyse s'articule autour de trois axes :

- une analyse détaillée des versements des financeurs initiaux, regroupant l'ensemble des aides au logement, quelle que soit leur forme (cf tableaux 311 à 313 dans le volume Tableaux) ;
- une analyse des avantages conférés par les aides aux bénéficiaires (cf tableaux 314 à 315 dans le volume Tableaux), permettant notamment de prendre en compte les aides ne donnant pas lieu à des versements, notamment les avantages fiscaux ;
- une analyse des prélèvements relatifs au logement (cf tableau 321 dans le volume Tableaux).

Elle est complétée par une analyse de l'impact des aides à la personne (cf tableaux 341 à 351 dans le volume Tableaux) et par une description des circuits privilégiés de financement du logement (cf tableaux 40 à 43 dans le volume Tableaux).

Il manque à cet ensemble une analyse reliant, pour ce qui concerne les aides à la pierre, d'une part les engagements de l'Etat, d'autre part les versements et les réalisations physiques correspondants. La notion de fait générateur devrait en effet constituer le pivot des différentes analyses des aides à l'investissement. Ce sont les engagements, et non les versements, qui constituent les faits générateurs des opérations d'investissement bénéficiant d'aides. Le rapprochement de l'effort financier que constituent les aides et de l'effet de cet effort ne peut se faire que sur la base d'une analyse complémentaire de ces faits générateurs. En raison de l'insuffisance des données statistiques disponibles, cet aspect de l'analyse n'a pas pu être réalisé dans l'actuelle version du compte.

Les principes de l'analyse en termes de versements ont été présentés de façon détaillée plus haut. Nous nous bornerons donc ici à exposer les principes de l'analyse des avantages conférés aux bénéficiaires et de l'analyse des prélèvements.

III.1 - Les aides effectives et les aides de circuit

Le cas des aides à la personne est simple : l'avantage reçu correspond aux montants perçus soit par les ménages eux-mêmes, soit par les organismes gestionnaires des logements ou les établissements prêteurs. Les bénéficiaires sont les ménages, même lorsque les aides sont versées en tiers payant. Le montant perçu est égal au montant versé par les financeurs, diminué des frais de gestion.

C'est dans le cas des aides à la pierre et des aides de circuit que l'analyse des avantages prend tout son intérêt. En effet, quelles qu'en soient les modalités, ces aides ont toujours pour but de favoriser la réalisation d'investissements en logement. Les bénéficiaires sont les unités qui réalisent ces investissements, c'est-à-dire, dans la terminologie du compte, les producteurs de services de logement. Cependant, ces aides ne donnent pas forcément lieu à des versements, et lorsque versement il y a, ce n'est pas toujours le bénéficiaire de l'aide qui le perçoit. L'analyse des avantages a pour objet de rendre comparables et additionnables ces différentes formes d'aides.

III.1.1 - LES DIFFERENTES MODALITES

Du point de vue des bénéficiaires, on peut distinguer deux grands types d'aides.

Les primes

Ce sont des participations au financement d'investissements en logement versés aux bénéficiaires directement ou par l'intermédiaire d'institutions financières. Elles peuvent être liées ou non à l'octroi d'un prêt. Entrent dans cette catégorie la PAH, les aides de l'ANAH, la PALULOS, la subvention PLA fongible, les "subventions" 1%.

Les emprunts à taux réduit

L'octroi de prêts à taux réduit est, dans tous les cas, le résultat d'une intervention de la puissance publique qui peut prendre différentes formes.

L'Etat peut prendre à sa charge une partie du coût de la ressource en versant à l'institution financière soit des bonifications d'intérêts étalées sur une longue période (cas du PAP jusqu'en 1987 et du régime d'aides antérieur à la réforme de 1977), soit une subvention (cas du PAP actuel, du PLA CFF et du PLA CDC avant 1988) dont les versements sont plus concentrés dans le temps.

Il peut également affecter au financement de l'investissement en logement des ressources financières à faible coût (livret A, épargne logement, 1%). Dans le cas du livret A et de l'Épargne logement, l'Etat accorde en outre des aides destinées à attirer vers ces circuits l'épargne des ménages : non imposition des intérêts, primes d'épargne logement.

Ces différentes formules peuvent se conjuguer : ainsi, les PLA de la CPHLM bénéficiaient à la fois de la ressource privilégiée du livret A, de bonifications d'intérêt et de subventions.

Du point de vue des bénéficiaires, il y a équivalence entre ces différentes formes d'aide. Pour l'emprunteur, seul importe en effet l'échéancier de remboursement.

L'équivalence est évidente entre les deux systèmes, bonification ou subvention ayant pour but d'abaisser le taux d'un prêt. Ainsi, le passage d'un système à l'autre dans le cas du PAP n'a rien changé pour les bénéficiaires.

Pour ces derniers, tout se passe comme si :

- ils recevaient à la date de l'emprunt une prime égale à la différence entre les valeurs actuelles des paiements futurs, calculées d'une part au taux du marché, d'autre part au taux réduit ;
- ils empruntaient au taux du marché une somme égale à la somme réellement empruntée, diminuée du montant de cette prime.

L'exemple de la réforme des PLA de 1988 est à cet égard significatif :

- avant 1988, la subvention de l'Etat était incorporée au prêt ; l'emprunteur remboursait la totalité (prêt + subvention), mais à un taux inférieur au taux réel du prêt ;
- depuis 1988, la subvention est déconnectée du prêt. L'emprunteur ne rembourse que le prêt.

Dans l'un et l'autre cas, l'échéancier de remboursement est le même.

III.1.2 - L'EVALUATION

L'avantage conféré aux bénéficiaires par les prêts à taux réduits sera donc défini comme le montant de la subvention qu'ils auraient dû recevoir pour financer leur investissement s'ils avaient emprunté au taux du marché.

L'évaluation dépend d'un choix normatif : celui du taux d'intérêt de référence considéré comme le taux du marché. Il peut être défini comme la moyenne des taux susceptibles d'être facturés par les réseaux bancaires, compte tenu de leur coût d'intermédiation effectif et de la rémunération du moment des prêteurs. La difficulté essentielle est d'assurer une homogénéité dans le temps du choix de ces "conditions du marché". Les taux de référence utilisés pour l'évaluation sont pour les ménages le taux moyen des prêts éligibles au marché hypothécaire (source Banque de France), et pour les personnes morales - il s'agit pour l'essentiel d'organismes d'HLM - le taux moyen au règlement des obligations garanties et assimilées (source Bulletin mensuel de statistiques).

EXEMPLE D'EVALUATION POUR LE PAP

En 1989 :

taux actuariel du PAP sur 18 ans : 8,52% - progressivité : 2,75% par an à partir de la 4^{ème} année

taux moyen des prêts éligibles au marché hypothécaire : 10,71%

Pour 100 francs d'emprunt :

valeur des remboursements du PAP (intérêts + amortissement), actualisés au taux des prêts éligibles : 85,2 F

Avantage de taux : $100 - 85,2 = 14,8 F$

Pour l'ensemble des prêts PAP versés en 1989, si l'on fait l'hypothèse que la durée moyenne des PAP est de 18 ans :

montant total des prêts versés : 17 822 millions de francs.

montant total de l'avantage de taux pour les emprunteurs :

$17 822 \times 14,8 / 100 = 2 596$ millions de francs.

III.1.3 - LE CAS DE L'ÉPARGNE-LOGEMENT

Les aides accordées aux épargnants (prime et exonération de l'impôt sur le revenu des intérêts et de la prime) peuvent être considérées comme la compensation du désavantage de taux et de l'absence de liquidité. Ce sont ces avantages qui, joints à la possibilité d'obtenir au terme de la phase d'épargne un prêt à taux réduit, permettent de drainer une ressource bon marché.

Cette ressource permet aux établissements financiers de financer des prêts principaux d'épargne-logement, à un taux inférieur à celui du marché.

Les bénéficiaires du système sont les emprunteurs. L'avantage de taux qu'ils reçoivent peut être évalué selon la méthode présentée précédemment.

Mais les emprunteurs en prêts d'épargne-logement ont été préalablement des épargnants. La rémunération de leur épargne, avantages inclus, a vraisemblablement été inférieure à celle qu'auraient pu leur procurer d'autres types de placements financiers. Ce désavantage de taux doit être retranché de l'avantage de taux lié à l'emprunt.

EXEMPLE DE CALCUL POUR UN PRÊT D'ÉPARGNE-LOGEMENT

Monsieur Dupont disposait de 1986 à 1993 de 700 F à placer chaque mois sur une durée de 7 ans.

1^{ère} solution : il a ouvert en 1986 et alimenté chaque mois un plan d'épargne-logement. Le capital placé est rémunéré au taux de 6%, prime comprise. En 1993, M. Dupont dispose d'un capital de 72 427 F. Il peut emprunter 104 242 F sur 10 ans et remboursera mensuellement la somme de 1 082 F.

2^{ème} solution : il a placé son capital en SICAV au taux net de 7,5%. En 1993 il dispose d'un capital de 76 318 F. S'il rembourse mensuellement la somme de 1 082 F sur 10 ans, il pourra emprunter au taux du marché (10%) la somme de 83 344 F.

Résultat : en 1993, M. Dupont dispose au total d'un capital de :

$$1^{ère} solution : 72 427 + 104 242 = 176 669 F$$

$$2^{ème} solution : 76 318 + 83 344 = 159 662 F$$

La solution de l'épargne-logement lui procure donc un avantage de 17 007 F, soit un peu plus de 10% du capital emprunté.

Le rapport de l'avantage lié à l'épargne-logement au total du capital disponible varie peu avec le temps. En effet, l'avantage de l'épargne-logement réside dans la faiblesse de l'écart entre le taux de l'emprunt et le taux de rémunération du capital placé. Sur le marché libre, l'écart entre ces deux taux est plus important (de l'ordre de 2,5%) et relativement stable

Remarquons que l'avantage reçu par les emprunteurs n'est pas, a priori, forcément positif : tout dépend de la valeur respective des taux de rémunération de l'épargne et des emprunts d'une part, des taux de référence d'autre part. Dans le cas où l'aide reçue est nulle, cela signifie que l'aide de l'Etat a pour seul effet de permettre la constitution d'une ressource affectée au financement du logement.

III.2 - Les prélèvements et les aides fiscales

Les prélèvements fiscaux relatifs au logement sont des dépenses pour les consommateurs et les producteurs du service de logement. A ce titre, ils sont retracés dans l'analyse des dépenses des filières, qui constitue la partie centrale du compte ⁽³⁾. Toutefois, tous ces impôts et taxes ne s'appliquent pas spécifiquement au logement. Ainsi la TVA concerne toutes les activités de production, et pas seulement la construction de logements ; elle fait par ailleurs partie intégrante du prix payé par l'acheteur. De même, la taxe sur les assurances ne s'applique pas aux seules assurances des logements, et est une composante du prix du service payé par l'assuré. Par ailleurs, ces prélèvements non spécifiques du logement ne sont pas, en règle générale, utilisés comme des instruments de la politique du logement ⁽⁴⁾. C'est pourquoi la récapitulation et la totalisation des prélèvements (cf tableau 321 dans le volume Tableaux) distingue les prélèvements spécifiques des autres prélèvements relatifs au logement (taxes sur les produits pétroliers, l'énergie, l'eau, les assurances et les salaires, taxe sur la valeur ajoutée).

La définition et l'évaluation des dépenses fiscales relatives au logement font régulièrement l'objet de désaccords, voire de polémiques. En effet, toutes les réflexions critiques sur le sujet mettent en lumière le caractère conventionnel, pour ne pas dire arbitraire, de ces évaluations. Ainsi, la "norme" fiscale qui sert de référence n'est pas toujours facile à définir. Pour prendre un exemple, la non imposition des revenus des logements occupés par leurs propriétaires, qui représentent plus de la moitié du parc des résidences principales, est-elle normale ou dérogatoire ? Par ailleurs, l'augmentation de la pression fiscale accroît mécaniquement les dépenses fiscales, qu'il s'agisse de l'alourdissement d'un impôt existant comme l'impôt sur le revenu si les dérogations le concernant sont maintenues, ou de la création d'un nouvel impôt comportant des dispositions dérogatoires.

Il faut donc être très prudent dans la présentation et l'interprétation des chiffrages des dépenses fiscales. Citons à ce propos le récent rapport du Conseil des Impôts sur la fiscalité de l'immobilier urbain :

"Ces chiffrages ne doivent pas faire illusion. Leur incertitude n'en est pas l'aspect le plus préoccupant. S'il s'agit d'évaluations imprécises, on admettra sans doute que même approximatives elles peuvent être utiles par l'ordre de grandeur et la tendance qu'elles révèlent. Mais l'existence d'un chiffre accrédite l'idée que le concept sous-jacent, même mal mesuré, aurait une signification certaine."

Les dépenses fiscales ne peuvent pas, à notre sens, faire l'objet d'une analyse en termes de versements. En effet, il ne s'agit pas pour l'Etat de dépenses effectives, puisqu'elles ne donnent lieu à aucun flux financier. On ne peut pas non plus les traiter comme des dépenses fictives, sauf à considérer que le montant correspondant est d'abord versé par les contribuables à l'Etat, puis reversé par

(3) La taxe d'habitation, l'impôt de solidarité sur la fortune et les droits de succession ne sont pas considérés comme des prélèvements relatifs au logement. Ce choix avait été fait, après discussion, par le comité de pilotage du projet de compte du logement.

(4) A l'exception des mesures dérogatoires que sont l'exonération de TVA sur les ventes de logements par les organismes HLM, et l'allègement de la TVA sur les terrains à bâtir.

l'Etat à ces mêmes contribuables. En d'autres termes, un tel traitement conduirait à augmenter les prélèvements relatifs au logement du montant des dépenses fiscales. Il nous a semblé préférable de les faire apparaître comme des non recettes, c'est-à-dire en négatif dans le tableau récapitulatif des prélèvements. Cette présentation diffère radicalement de la présentation traditionnelle, à nos yeux peu satisfaisante, qui les additionne aux dépenses véritables que sont les aides effectives sans modifier les prélèvements.

En revanche, du point de vue des bénéficiaires, les dépenses fiscales - du moins certaines d'entre elles - constituent bien des aides. Elles sont implicitement prises en compte dans les tableaux de dépenses des filières puisqu'elles ont pour effet de diminuer les prélèvements. Dans une optique d'avantages reçus, elles peuvent être cumulées avec les aides effectives (cf tableau 3 14 dans le volume Tableaux).

La difficulté est alors de déterminer quelles mesures fiscales se traduisent effectivement par des avantages financiers pour les consommateurs ou les producteurs du service de logement. En particulier, un problème se pose quant à la non imposition des revenus fonciers des propriétaires occupants. Il s'agit indéniablement d'un avantage pour les propriétaires occupants au regard des propriétaires bailleurs. En revanche, si l'on admet que cette situation ne déroge pas à la norme fiscale (la non imposition des revenus de la production pour compte propre), on ne doit pas considérer qu'elle génère une dépense fiscale.

La liste des avantages fiscaux retenus figure dans la nomenclature des aides et prélèvements. On remarquera que les dépenses fiscales relatives à la non imposition des intérêts du livret A et de l'épargne-logement n'y figurent pas. Il s'agit en effet d'aides à l'épargne dont le montant est sans lien direct avec l'avantage de taux conféré aux emprunteurs. Elles devraient en revanche intervenir dans des tableaux spécifiques évaluant les aides de circuit, qui restent à définir.

III.3 - Présentation synthétique des aides

Pour juger de l'effort de la collectivité en faveur du logement, il est courant d'additionner aides effectives (optique financeur) et dépenses fiscales. Cette pratique est abusive, puisque les aides fiscales sont évaluées toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans tenir compte des conséquences propres à chaque mesure.

Entre 1984 et 1988, les aides effectives se maintiennent en francs constants (-3%), et le total des dépenses fiscales progresse de 30%. L'effort de la collectivité en faveur du logement paraît donc en progression. Cependant, l'évolution en masses correspondante, en francs 1984, est respectivement de -2 et de +6 milliards, alors que les prélèvements relatifs au logement (considérés de façon plutôt restrictive puisqu'ils n'incluent ni la taxe d'habitation, ni les droits de succession, ni l'impôt de solidarité sur la fortune) ont augmenté de 19 milliards (ce qui ne signifie pas forcément que la fiscalité s'est alourdie au cours de la période).

On est donc conduit à s'interroger sur le sens de ces indicateurs, pris séparément. L'effort de la collectivité en faveur du logement ne se mesure pas de façon intrinsèque, mais par rapport à d'autres agrégats tels que le total des prélèvements obligatoires, les dépenses de logement, les prélèvements relatifs au

logement. Ainsi dans l'exemple précédent, il serait important de savoir si, et dans quelle mesure, l'augmentation des prélèvements est la conséquence d'une progression de la construction neuve et des achats de logements d'occasion, ou d'un alourdissement du taux de pression fiscale. Nous avons donc tenté de définir des indicateurs synthétiques de l'évolution des aides et des prélèvements.

A partir des tableaux sur les aides et les prélèvements (cf tableaux 311 et 312 dans le volume Tableaux) on calcule les agrégats :

AE_1 : coût total des aides effectives pour les financeurs (total des versements) ;

AE_2 : total des avantages conférés aux bénéficiaires par les aides effectives ;

AF_2 : total des avantages conférés aux bénéficiaires par les aides fiscales ;

$A_2 = AE_2 + AF_2$: total des avantages conférés aux bénéficiaires ;

P_1 : total des prélèvements s'appliquant spécifiquement au logement ;

P : total des prélèvements relatifs au logement.

Ces agrégats peuvent être calculés pour l'ensemble du domaine du logement, et pour les différentes activités (consommation et production du service de logement, investissement) auxquelles s'appliquent les aides et les prélèvements.

Remarquons que les prélèvements (P_1 et P), selon la façon dont on les calcule, présentent des évolutions sensiblement différentes.

En ce qui concerne les prélèvements liés à la consommation du service de logement, l'évolution de P_1 est régulière alors que celle de P est plus heurtée, en raison des fluctuations de la consommation d'énergie qui est soumise à la TVA, à la taxe intérieure sur les produits pétroliers et à des taxes locales;

En ce qui concerne les prélèvements liés à l'investissement, les droits de mutation représentent plus de 80% de P_1 , qui évolue donc comme le volume des transactions sur logements existants. P comprend en plus la TVA sur les logements neufs et sur les travaux d'amélioration et de gros entretien, et augmente donc de façon beaucoup moins rapide que P_1 au cours de la période 1984-1990, qui a vu un développement rapide des transactions sur logements existants alors que la production de logements neufs stagnait et que les travaux d'entretien-amélioration progressaient modérément.

A partir de ces agrégats on peut définir les indicateurs synthétiques suivants :

Prélèvements nets = P_1 ou P - aides versées (AE_1)

Taux de prélèvement fiscal brute = P_1 ou P / dépense de logement

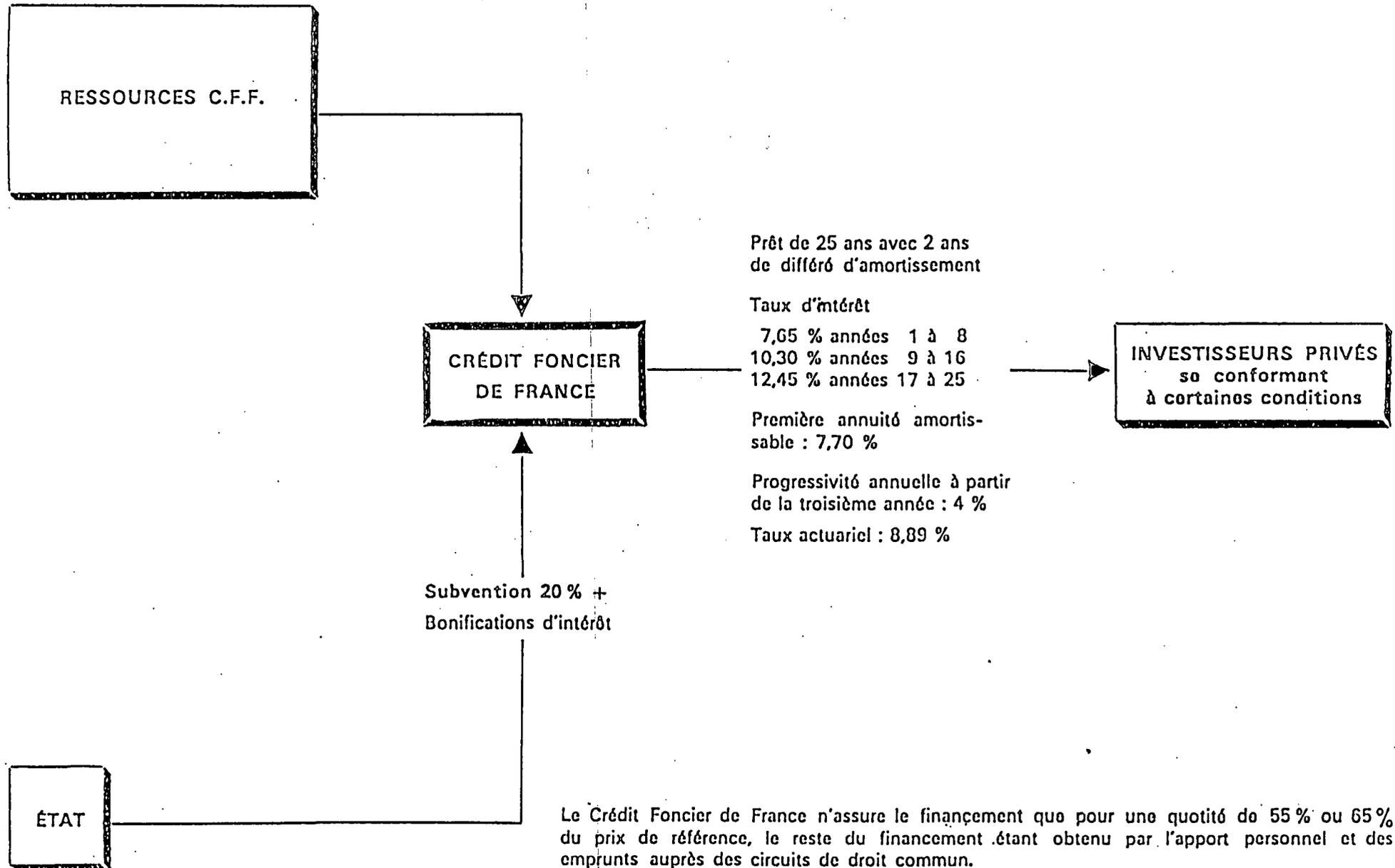
Taux de prélèvement fiscal net = prélèvements nets / dépense de logement

Poids des prélèvements s'appliquant spécifiquement au logement dans l'ensemble des prélèvements obligatoires

Poids de l'ensemble des prélèvements relatifs au logement dans l'ensemble des prélèvements obligatoires

Ces indicateurs sont présentés dans un tableau synthétique (cf tableau 310 dans le volume Tableaux). C'est, à notre sens, sur leur examen simultané que doit s'appuyer l'analyse des aides et de leur évolution.

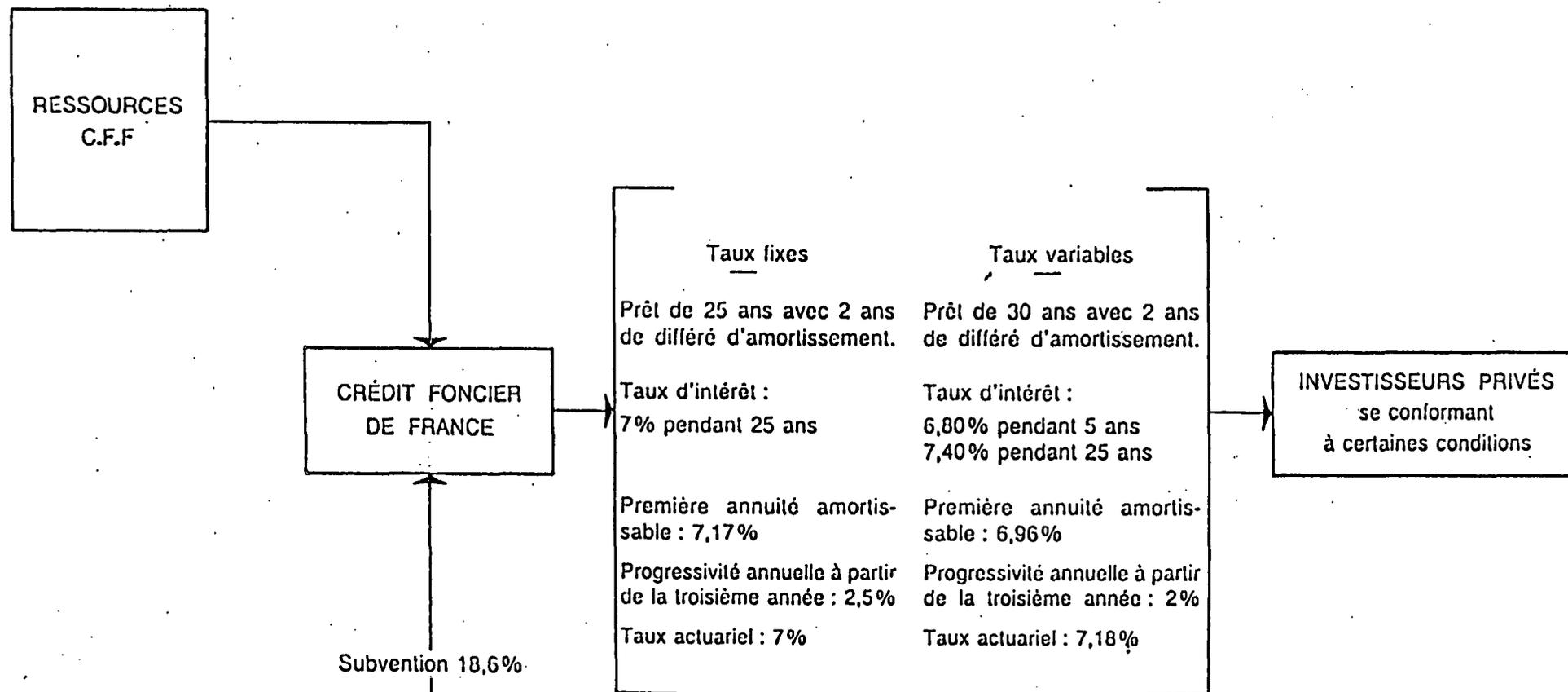
FINANCEMENT D'UN LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ
Circuit Crédit foncier de France en 1984
(Caractéristiques des prêts au 1^{er} janvier 1984)



Le Crédit Foncier de France n'assure le financement que pour une quotité de 55 % ou 65 % du prix de référence, le reste du financement étant obtenu par l'apport personnel et des emprunts auprès des circuits de droit commun.

FINANCEMENT D'UN LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ

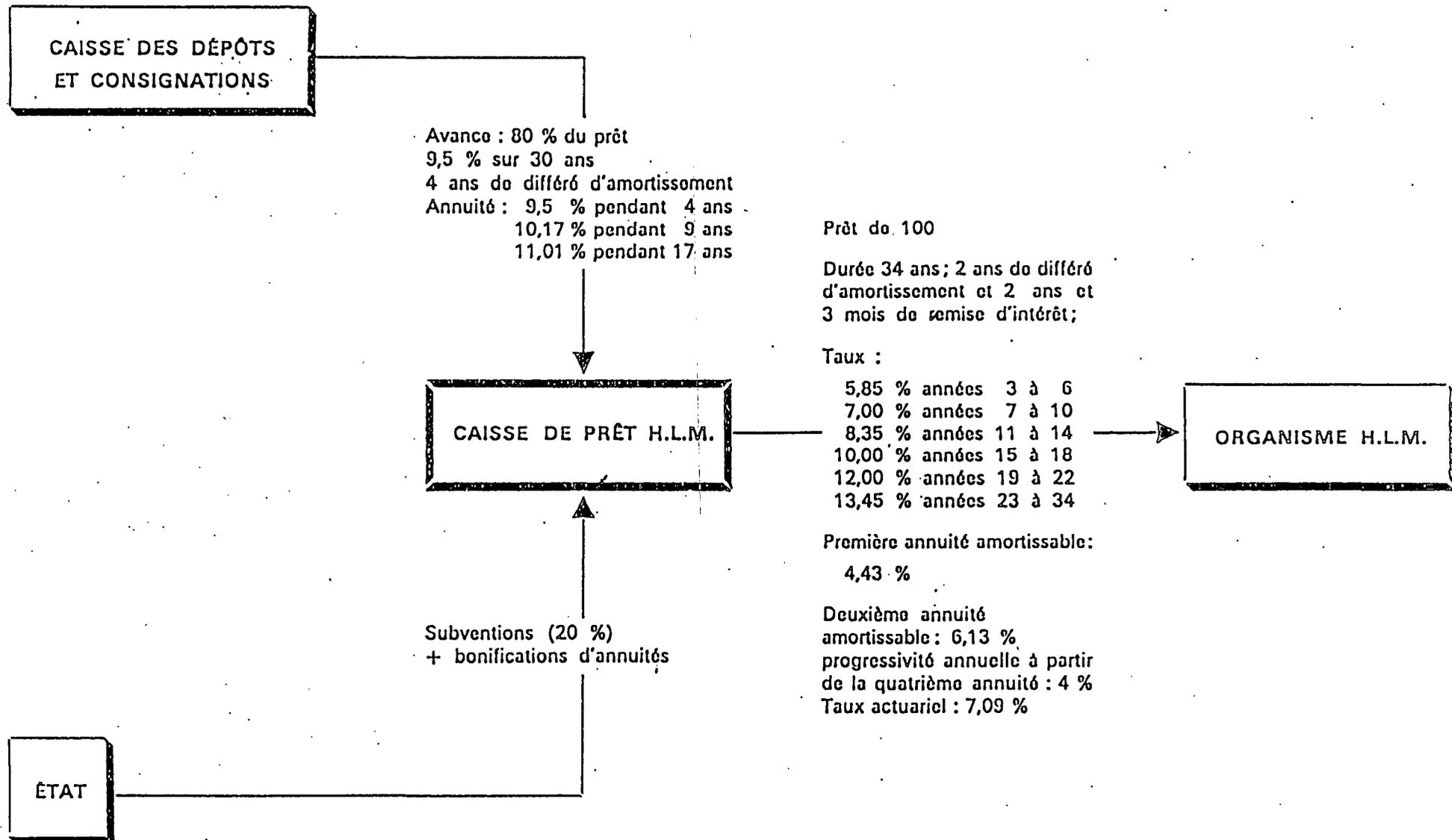
Circuit Crédit foncier de France en 1986
(Caractéristiques des prêts au 1^{er} juillet 1986)



Le Crédit foncier de France n'assure le financement que pour une quotité de 65% du prix de référence, le reste du financement étant obtenu par l'apport personnel et des emprunts auprès des circuits de droit commun.

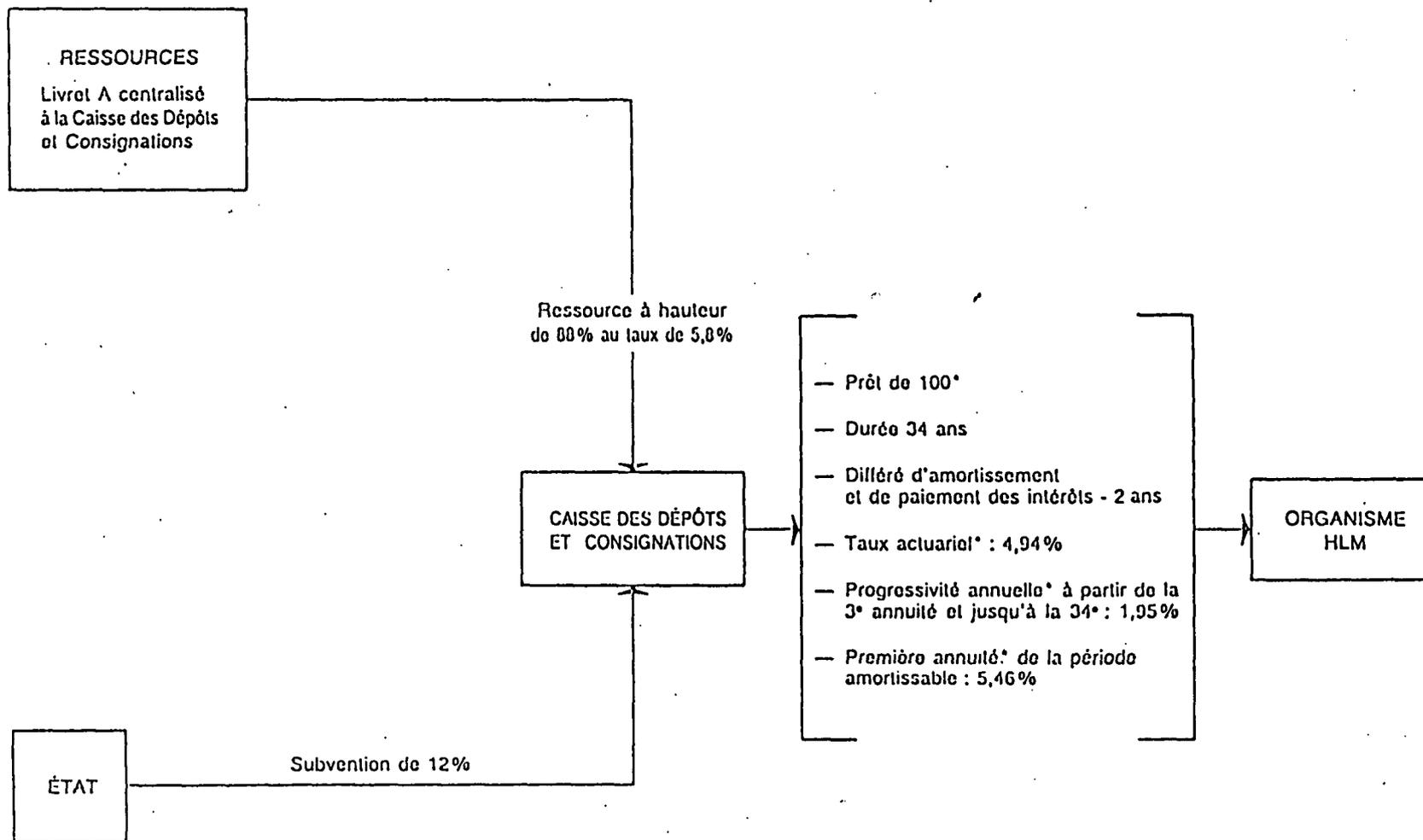
(*) A chaque date anniversaire de la signature du contrat de prêt, les taux d'intérêt sont révisés de la moitié de l'évolution d'un indice égal à la moyenne sur trimestre civil du taux de rendement moyen brut des emprunts de première catégorie.

FINANCEMENT D'UN LOGEMENT LOCATIF SOCIAL °
Circuit Caisse des dépôts et consignations
en 1984 (au 31 juillet)



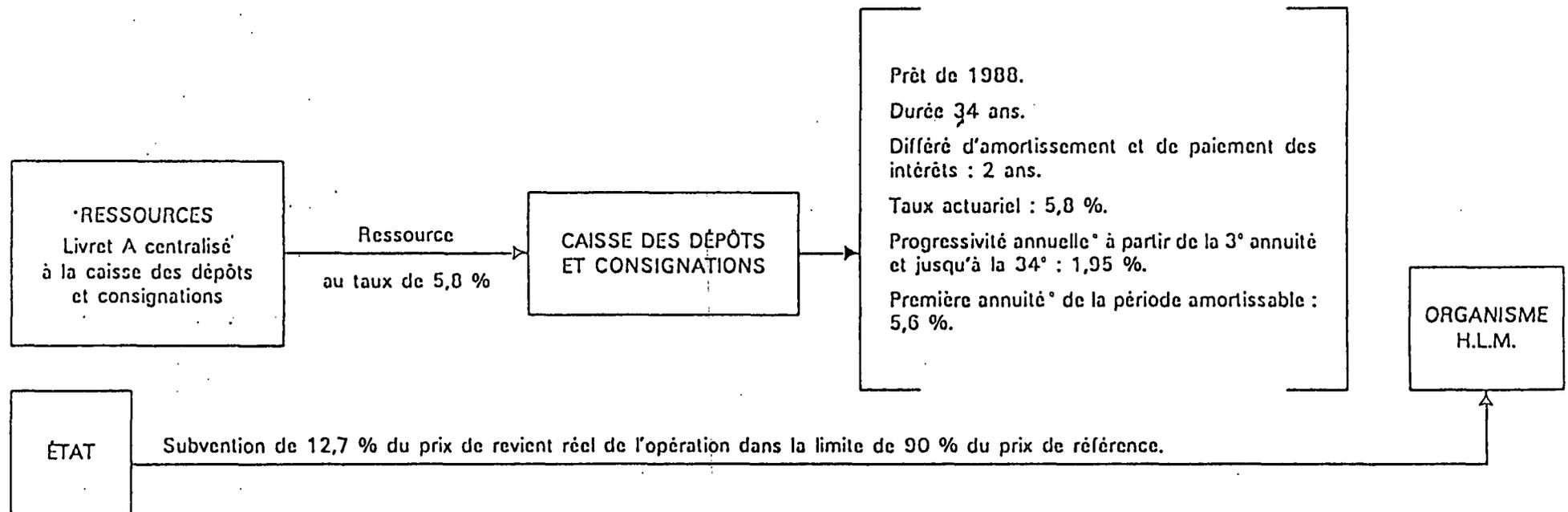
(*) Hors programme exceptionnel de 10.000 PLA programmés au 2^e semestre 1984.

FINANCEMENT D'UN LOGEMENT LOCATIF SOCIAL
CIRCUIT CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS
A COMPTER DU 15 MAI 1986



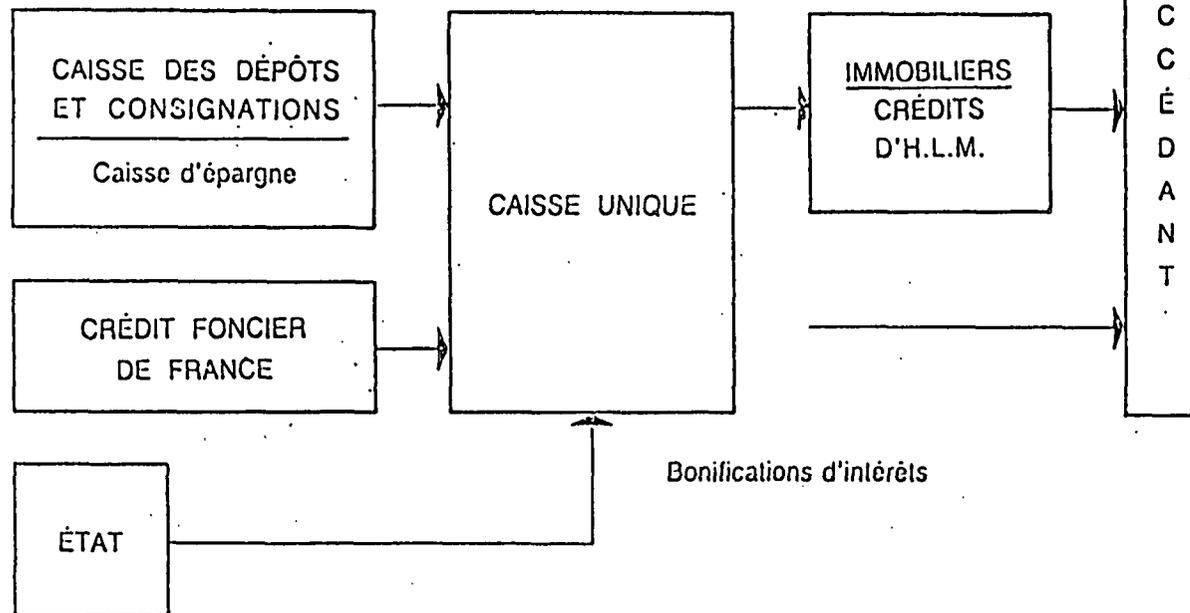
* À chaque date anniversaire de la signature du contrat, le taux d'intérêt du prêt et le taux de progressivité des annuités sont révisés sur la base de la différence positive ou négative constatée entre le taux de rémunération servie aux titulaires des livrets A à la date anniversaire précitée et celui en vigueur à la date de la signature du contrat.

FINANCEMENT D'UN LOGEMENT LOCATIF SOCIAL
Circuit caisse des dépôts et consignations
à compter du 1^{er} janvier 1988



(*) Chaque date anniversaire de la signature du contrat, le taux d'intérêt du prêt et le taux de progressivité des annuités sont révisés sur la base de la différence positive ou négative constatée entre le taux de rémunération servi aux titulaires des livrets A à la date anniversaire précitée et celui en vigueur à la date de la signature du contrat.

FINANCEMENT D'UN LOGEMENT ACCESSION AIDÉE EN 1986



Caractéristiques des prêts (3)

	P.A.P. (1)	P.A.J. (2)
Durée	15, 18 ou 20 ans, au choix de l'accédant.	
Différé d'amortissement ...	2 ans	
Taux d'intérêt	7,8% pendant 7 ans	7,25%° pendant 6 ans
	10% pendant les années suivantes	7,45%° pendant 1 an 9,50%° pendant les années suivantes
Taux de progressivité des annuités	2,75%	2,75%°
1 ^{re} annuité amortissable ..	9,43%	9,09%°
Taux actuariel	8,61%	8,10%°

(*) hors révision des taux d'intérêts, établie sur 50% de la variation d'un indice composé à 1/3 du taux du livret A et à 2/3 du taux du marché obligataire.
 (1) P.A.P. : Prêt aidé à l'accession à la propriété à taux fixe.
 (2) P.A.J. : Prêt aidé à l'accession à la propriété à taux ajustable.
 (3) Caractéristiques arrêtées au 15-5-1986 pour les prêts à 20 ans.

ANNEXE

Présentation du Compte du Logement

La comptabilité nationale est une technique de synthèse statistique dont l'objet est de fournir une représentation quantifiée de l'économie d'un pays. Le contenu du cadre central des comptes nationaux dépend de choix théoriques, de la maturation des théories, de la nature des préoccupations sociales dominantes, mais aussi de la possibilité d'effectuer des mesures, de rassembler effectivement des données et de les intégrer sans complexité ni lourdeur excessive aux autres données du cadre central.

Certains domaines essentiels de préoccupation collective, comme le logement, opèrent sur des activités non explicitement retracées dans le cadre central, de sorte que l'analyse de leur fonction économique n'est pas lisible par la seule observation des comptes nationaux.

Les comptes satellites ont vocation de remédier à ces inconvénients en répondant à un double objectif :

- rassembler de manière exhaustive les flux monétaires relatifs à leur domaine et les structurer de façon à faire apparaître les flux intéressants prioritairement les différents acteurs ;
- rassembler les données non monétaires et les articuler avec les données précédentes.

Le premier objectif est paradoxal, puisqu'il vise à la fois à révéler et développer des éléments inclus ou admissibles dans le cadre central, donc porteurs de ses contraintes, et aussi permettre des approches comportant des degrés de libertés vis-à-vis du cadre central. En particulier les domaines concernés transcendent en général les frontières habituelles des secteurs institutionnels, les limites des opérations des comptes, voire les bornes du champ économique retenu par le cadre central ⁽¹⁾.

Le compte du logement s'inscrit dans cette logique. Il se veut donc un outil d'analyse de l'environnement économique du logement qui réponde à cette définition. De cette ambition découlent différentes exigences :

- l'exhaustivité : il s'agit de décrire l'ensemble des flux et des stocks, physiques et financiers, concernant le domaine du logement ;
- la cohérence interne entre les données rassemblées ;
- la cohérence avec le cadre central de la comptabilité nationale, pour rendre possible la comparaison entre les agrégats du compte et ceux de la comptabilité nationale.

(1) Système Elargi de Comptabilité Nationale - Les collections de l'INSEE C140-141 p 41.

Ce souci d'exhaustivité et de cohérence a guidé les travaux d'élaboration de ce premier compte. Il a permis de mettre en évidence les carences des sources statistiques, et les progrès à accomplir pour améliorer et compléter la connaissance du domaine.

I - LE DOMAINE DU COMPTE DU LOGEMENT

Le mot "logement" a deux sens. Selon le petit Robert, c'est "l'action de loger ou de se loger" ; c'est aussi "tout local à usage d'habitation". La première définition renvoie à la notion de service de logement (se loger, c'est consommer un service de logement), la seconde à la notion de bien d'équipement.

Le Compte du Logement met l'accent sur la notion du service de logement. Plus précisément, l'observation porte sur les situations des agents économiques et des biens (stocks) ainsi que sur les échanges ou les transferts (flux), physiques ou monétaires, qui concernent la production et la consommation du service de logement.

Le domaine du logement comprend également un certain nombre d'activités annexes, et des biens et services connexes pour lesquels la production n'est pas étudiée mais qui participent à la dépense totale de logement.

Les activités annexes comprennent l'administration générale du logement (activité des services administratifs centraux, régionaux et locaux gérant les politiques du logement), l'activité associative liée au logement, la gestion des Comités Interprofessionnels du Logement (1%).

Les biens et services connexes comprennent les produits du bâtiment et du génie civil et agricole (BGCA) liés au logement, la distribution d'eau, d'électricité, de gaz, et les services des notaires, des syndicats de copropriétés, des assurances, des agents immobiliers, des entreprises de gardiennage, de nettoyage, de déménagement, des journaux d'annonces liés au logement.

Afin de lever dès à présent toute ambiguïté, précisons que les investissements nécessaires à la production du service de logement (acquisitions de logements et travaux d'entretien et d'amélioration) sont décrits dans le compte, ainsi que les dépenses correspondantes. En revanche, de même que le compte des transports ne s'intéresse pas à la construction automobile, le compte du logement ne cherchera pas à décrire les activités du secteur du bâtiment et du génie civil et agricole (BGCA) ou des promoteurs liées au logement.

Le bien logement

Le domaine étant circonscrit, il convient de définir le bien logement : autrement dit, de préciser quels types de locaux sont considérés comme fournissant un service de logement.

LE CHAMP DU COMPTE DU LOGEMENT**Résidences principales**

- logements ordinaires
- logements indépendants en foyers pour personnes âgées
- pièces indépendantes louées, sous-louées ou prêtées
- habitations de fortune et constructions provisoires à usage d'habitation

Résidences secondaires**Logements vacants**

Le recensement de la population définit le logement comme un local séparé et indépendant utilisé pour l'habitation, et distingué à l'intérieur du parc des résidences principales, des résidences secondaires ⁽²⁾ et des logements vacants. Cette classification est reprise dans le compte du logement.

Toutefois, les locaux ainsi définis n'abritent pas la totalité de la population résidant sur le territoire métropolitain. Un nombre non négligeable de personnes (environ 1,3 millions en 1992) réside en effet dans des locaux de type différent. Ces personnes constituent, selon la nomenclature du recensement de la population, la "population hors ménages ordinaires", qui se subdivise en trois sous-groupes : les personnes comptées à part (mineurs en établissements d'éducation surveillée, personnes recueillies en centres d'hébergement ou d'accueil, détenus, personnes en traitement dans les hôpitaux psychiatriques), la population des habitations mobiles (mariniers et nomades) et les ménages collectifs (personnels logés sur place dans les hôpitaux, internats, hôtels, communautés religieuses, résidences d'étudiants, foyers de travailleurs, maisons de retraite). Une partie des locaux en question a clairement pour vocation première de loger - ou d'héberger - des personnes : c'est le cas des résidences d'étudiants, des maisons de retraite, des foyers de travailleurs et de handicapés, des centres d'hébergement d'urgence. Ces locaux devraient donc faire partie du domaine du compte du logement. Toutefois, l'insuffisance des observations statistiques les concernant et la difficulté de distinguer les dépenses relevant du service de logement d'autres types de dépenses, souvent intimement mêlées (restauration, animation sociale, dépenses médicales par exemple), ont conduit, comme dans les comptes nationaux, à les en exclure provisoirement.

Géographiquement, le territoire économique de la comptabilité nationale est constitué par la France métropolitaine, Corse incluse. Les départements et territoires français d'outre mer et les pays étrangers constituent le reste du monde. Le compte du logement étudiera donc les activités relatives aux logements situés en France métropolitaine.

(2) Y compris les résidences occasionnelles.

II - LE CADRE D'ANALYSE

III 1 - Une analyse par filière de production du service de logement

II.1.1 - LES RESIDENCES PRINCIPALES : DEUX FILIERES DE PRODUCTION DU SERVICE

Le service de logement est l'objet de la relation entre le propriétaire et l'occupant d'un logement. Cette relation revêt deux formes principales, selon que les deux fonctions sont exercées par un même agent, le propriétaire occupant, ou dissociées entre un bailleur et un locataire. Dans ce dernier cas, elle peut s'exercer par le truchement d'un intermédiaire (administrateur de biens).

Toutefois, bien que représentant la grande majorité des cas, ces situations ne sont pas les seules possibles. Il était donc nécessaire, pour décider de la structure du compte, d'inventorier les différents cas. Cette analyse repose sur la décomposition en trois fonctions des opérations relatives au logement, chacune de ces fonctions correspondant à l'un des éléments du droit de propriété :

- la consommation de service de logement correspond aux opérations relatives à l'usage du logement ;
- la production de service de logement correspond aux opérations relatives à la cession du droit d'usage d'un logement ;
- la possession du logement correspond aux opérations donnant à l'agent le droit de disposer juridiquement du logement.

Ces fonctions peuvent être soit exercées par des agents distincts, soit regroupées selon différentes combinaisons: les filières de production. Le cas purement anecdotique du regroupement des fonctions de consommation et de possession seules, la fonction de production étant exercée par un agent distinct, étant éliminé, les quatre filières possibles sont celles décrites dans le tableau suivant.

TABLEAU A.1

FILIERES	FONCTIONS	possesseur	producteur	consommateur
production pour compte propre par le propriétaire		propriétaire occupant		
production pour le compte d'un tiers par le propriétaire		propriétaire bailleur		locataire ou logé gratuitement
production pour compte propre à l'aide d'un bien détenu par autrui		nu-propriétaire	usufruitier occupant	
production pour compte d'un tiers à l'aide d'un bien détenu par autrui		nu-propriétaire	bailleur	locataire ou logé gratuitement

L'objet du compte étant la description des situations les plus significatives, on n'a retenu en définitive que les deux filières principales : propriétaire occupant et

propriétaire bailleur / locataire. Les autres cas sont regroupés avec l'une ou l'autre de ces deux filières :

- les débirentiers occupants d'un viager libre sont assimilés à des propriétaires occupants ;
- les usufruitiers et les crédirentiers occupants sont considérés comme des ménages logés gratuitement. Comme ces derniers, ils sont assimilés à la filière propriétaire bailleur / locataire ;
- les fermiers et les métayers sont assimilés à la filière propriétaires occupants ;
- pour ce qui concerne les logements locatifs ou gratuits (dernière ligne du tableau A.1), on considère que les fonctions de possesseur et de producteur du service de logement sont toujours exercées par une seule et même personne physique ou morale : le propriétaire-bailleur.

En revanche, il est nécessaire d'opérer des distinctions à l'intérieur de chaque filière afin de pouvoir étudier les situations les plus significatives : les propriétaires occupants sont ventilés en accédants et non accédants, et les locataires selon la catégorie de bailleur (HLM, autres bailleurs sociaux, autres personnes morales, personnes physiques).

Conséquence du choix de la filière de production comme critère d'analyse, les catégories dont les opérations sont décrites dans le compte ne sont pas des agents économiques, mais des fonctions. En effet, un même ménage peut être à la fois, par exemple, propriétaire occupant et propriétaire bailleur : ses opérations seront donc décrites pour partie dans chacune des deux filières correspondantes.

II.1.2 - LES RESIDENCES SECONDAIRES

Comme les résidences principales, les résidences secondaires fournissent un service de logement. Ce service peut être consommé soit par le propriétaire, si celui-ci est un ménage, soit par des locataires. Pour une résidence secondaire donnée, il n'est pas rare que les deux modes de consommation du service alternent au cours d'une même période. En fait, les résidences secondaires ne diffèrent des résidences principales que par la durée d'occupation dans l'année et, dans certains cas, par la succession rapide d'occupants différents. Le cadre d'analyse construit pour les résidences principales s'applique donc en principe aux résidences secondaires, qui devraient constituer des catégories particulières à l'intérieur de chacune des deux filières propriétaires occupants et locataires / bailleurs. En pratique, l'insuffisance des données statistiques conduit à limiter l'analyse à une description globale des dépenses.

II.1.3 - LES LOGEMENTS VACANTS

Dans le cas des logements vacants, il n'y a pas de production de service de logement. Cependant un certain nombre de dépenses sont relatives à des logements vacants : dépenses courantes occasionnées par la possession de ces logements, dépenses ou recettes en capital correspondant à l'investissement et au désinvestissement portant sur des logements vacants.

En réalité, la vacance recouvre des situations diverses que l'on peut schématiquement classer en deux catégories :

- la vacance frictionnelle. De courte durée, elle concerne les logements en attente d'occupation : logements provisoirement sans locataires, logements subissant des travaux, logements acquis mais non encore occupés par leur propriétaire ;
- la vacance structurelle. Elle se caractérise par une durée plus longue, et par le fait qu'aucune utilisation des logements n'est prévue dans un avenir proche.

Selon qu'un logement vacant appartient à l'une ou l'autre catégorie, les dépenses des producteurs qui lui sont liées seront analysées différemment.

Dépenses courantes : on considère que les logements en vacance frictionnelle appartiennent à l'une des filières définies plus haut. En revanche, les dépenses relatives à la vacance structurelle sont retracées dans une filière particulière "logements vacants".

Dépenses en capital : dans de très nombreux cas, les logements qui font l'objet d'investissements, qu'il s'agisse d'acquisition de logements neufs ou anciens ou de travaux de gros entretien-amélioration, sont vacants au moment de l'opération. Dans le cas de la vacance frictionnelle, cette situation est provisoire, et l'on suppose que la réalisation de l'investissement est le préalable à une utilisation connue : le logement sera soit occupé par son propriétaire, soit loué, soit utilisé comme résidence secondaire. La dépense est donc retracée dans la filière "d'arrivée". Dans le cas de la vacance structurelle, le logement peut être destiné soit à la vente - son utilisation future est alors inconnue -, soit à la sortie du domaine (démolition ou désaffectation) : les dépenses courantes imputées à la filière logements vacants concernent l'ensemble de la vacance.

En pratique, les données statistiques ne permettant pas de distinguer les deux types de vacance, les dépenses imputées à la filière logement concernent l'ensemble de la vacance.

II.2 - Une description cohérente de flux et de stocks

L'une des caractéristiques du domaine du logement est l'importance des stocks : le parc, l'encours des prêts, le patrimoine-logement. Le compte doit donc décrire non seulement les flux mais aussi leur articulation avec les situations en début et fin de période.

En général, les opérations et les situations étudiées ont deux aspects, l'un physique, l'autre financier. La description du domaine selon ces deux aspects est complémentaire.

II.2.1 - LES OPERATIONS ECONOMIQUES

Le compte du logement distingue les opérations courantes et les opérations en capital.

Les opérations courantes sont relatives à la consommation et à la production du service de logement.

Pour les occupants, il s'agit essentiellement de dépenses. Leurs seules ressources liées au logement sont les aides dont ils peuvent bénéficier. Le compte ne décrit ni l'origine, ni l'affectation des ressources externes au domaine (salaires, revenus des exploitations individuelles...). On a donc choisi de ne pas établir pour eux de comptes ressources-emplois.

C'est l'activité des producteurs du service qui constitue l'activité caractéristique du compte du logement. Lorsqu'on isole cette activité, il est possible de la décrire dans un compte ressources-emplois. Les loyers perçus par les producteurs constituent l'essentiel des ressources, à l'aide desquelles ils financent les dépenses d'exploitation et les autres dépenses courantes (impôts et intérêts des emprunts pour l'essentiel). Le solde de ce compte, appelé résultat brut courant, est en partie affecté au financement de la dépense en capital.

Les opérations en capital ne concernent que les producteurs. Il s'agit des investissements en logements neufs, des travaux sur immeubles existants, et des acquisitions d'immeubles existants (y compris les taxes, commissions et honoraires des intermédiaires relatifs aux mutations) nettes des cessions de logements existants.

Les dépenses en capital sont financées d'une part sur le solde des opérations de production du service de logement, d'autre part sur des ressources externes au domaine.

II.2.2 - LA DESCRIPTION DES FLUX

Une analyse en termes de versements

Le compte privilégie une analyse monétaire et financière des opérations, quelle qu'en soit la date d'origine, en termes de versements. Ce type d'analyse a l'avantage de s'appuyer sur une information statistique relativement fiable et abondante.

Un deuxième type d'analyse, s'appuyant sur la notion de fait générateur, permettrait de donner une vision longitudinale des engagements ultérieurs qui découlent d'une opération initiale. Dans le cas des investissements en logement, on entend par fait générateur la décision qui est à l'origine de l'opération : l'ouverture de chantier ou l'autorisation de prêt. Outre la complexité de telles analyses, qui nécessiteraient un lourd investissement méthodologique, les outils statistiques sur lesquels elles devraient s'appuyer sont très insuffisants. Le compte complètera cependant par des éclairages de ce type, chaque fois que cela sera possible, l'analyse en termes de versements.

Une deuxième catégorie de flux correspond aux mouvements de population et de patrimoines immobiliers : il s'agit de données physiques qui caractérisent les différents aspects de la mobilité des personnes et des biens.

Une analyse homogène

L'analyse des opérations repose sur la dissociation des fonctions de production et de consommation du service de logement. Elle est identique pour toutes les filières.

Elle considère que la valeur du service de logement est déterminée par référence à un prix qui ne dépend que des caractéristiques du logement, et non de la nature du producteur et du consommateur ou de la relation qui les unit. Quelle que soit la nature du producteur, l'activité de production de service de logement dégage un résultat brut courant qui s'ajoute ou se retranche à ses autres revenus. En contrepartie, la consommation de ce même service induit une dépense : le loyer versé par le consommateur au producteur.

Cette analyse est celle du cadre central de la comptabilité nationale : elle s'applique sans aucune difficulté au couple propriétaire bailleur / locataire. Dans le cas des propriétaires occupants, on considère que l'occupant (le consommateur) verse au propriétaire (le producteur), c'est-à-dire à lui-même, un "loyer fictif" correspondant à la rémunération du service de logement. De même, la valeur de l'avantage en nature que représente l'utilisation des logements gratuits est retracée sous la forme d'un flux transféré aux occupants par les propriétaires des logements.

En toute logique, cette analyse devrait s'étendre à l'ensemble de la production marchande vendue à un prix soumis à d'autres déterminants que ceux du marché, c'est-à-dire pour tous les logements dont le loyer quittancé est différent du loyer théorique évalué au prix du marché. La différence représente un avantage en nature qui peut provenir soit de dispositions législatives ou réglementaires (HLM, logements conventionnés hors secteur HLM, logements régis par la loi de 1948), soit du caractère manifestement sous-évalué du montant du loyer (par exemple certains cas de location parents-enfants).

Cependant, le choix a été fait de n'évaluer des loyers fictifs que pour les propriétaires occupants, les logements gratuits et les résidences secondaires. Ces loyers fictifs sont estimés sur la base d'un prix moyen calculé sur l'ensemble des logements locatifs, non compris les HLM. Sur ce point, l'option prise diffère de celle retenue par les comptes nationaux.

L'évaluation de loyers fictifs présente l'avantage essentiel de renforcer la cohérence de la description tant entre les différentes filières qu'avec les agrégats de la comptabilité nationale : il rend donc possible la comparaison de la dépense courante de logement avec les grands agrégats nationaux.

II.3 - La structure du compte

La partie centrale, fondée sur les conventions décrites précédemment, est constituée par l'étude de la dépense de logement. Y sont décrits les emplois courants des occupants (tableaux 20 dans le volume Tableaux), les ressources et les emplois courants des producteurs (tableaux 21-22), l'investissement (tableaux 23), le financement des acquisitions de logements et travaux (tableaux 24) et le financement de la dépense en capital (tableaux 25).

Le compte comprend en outre une description du parc de logements et des mouvements qui l'affectent, ainsi qu'une vue succincte des conditions de logement des occupants.

Enfin, les aides et les prélèvements relatifs au logement font l'objet d'une analyse spécifique présentée de façon détaillée en annexe.

Si l'on se réfère aux ambitions initiales, l'actuelle version du compte doit être considérée non comme un aboutissement, mais comme une étape dans la réalisation d'un projet qui nécessitera encore d'importants investissements. Les développements nécessaires à une analyse complète du domaine portent, pour l'essentiel, sur les points suivants :

- conception et élaboration d'un compte de patrimoine ;
- analyse des conditions de logement de la population ne résidant pas dans des "logements ordinaires" et des dépenses afférentes ;
- analyse des dépenses sur la base des faits générateurs, en cohérence avec les analyses en termes de versements.

III - NOMENCLATURE DES DEPENSES COURANTES EN SERVICE DE LOGEMENT

code	libellé	contenu
20.1	Loyers	Loyers d'habitation hors charges et éléments annexes.
22.1	Loyers pour les producteurs	Loyers des logements-foyers dans le champ des résidences principales. Loyers des parkings liés au service de logement.
20.2	Dépenses en énergie	Abonnement et consommation pour le chauffage, l'eau chaude-sanitaire et la cuisson (combustibles minéraux solides, gaz naturel, gaz distribué, fiouls, gaz pétroliers liquéfiés, produits de la sylviculture, chauffage urbain); dépense d'électricité, consommation eau; y compris les taxes.
20.3	Charges locatives récupérées	Chauffage collectif compris dans les charges; conduite, exploitation, entretien courant des installation de chauffage et d'eau chaude; ascenseur (exploitation); produits d'entretien; espaces verts et extérieurs; entretien courant (menues réparation, désinfection, vide-ordures, dératisation,...).
21.1	Charges locatives non récupérable pour les producteurs	
20.4	Services extérieurs	Honoraires de syndic; autres frais de copropriété; petits travaux dans le logement réalisés directement ou par l'intermédiaire d'une entreprise; assurance: multirisques-habitation, impayés de loyers; rémunération d'intermédiaires pour les bailleurs.
21.2	Services extérieurs pour les producteurs	
20.5	Frais de personnel et charges afférentes (partie récupérable)	Rémunération des gardiens et concierges, des personnels d'immeubles, y compris charges salariales.
21.3	Frais de personnel pour les producteurs	
20.6	Impôts et taxes autre que la TVA	Taxes foncière sur la propriété bâtie, Taxe additionnelle au droit de bail, Impôt sur les revenus fonciers.
21.4	Impôts et taxes autre que la TVA pour les producteurs	
20.61	Taxes locatives	Droit de bail, taxe de balayage, Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.
20.7	Autres dépenses	Frais de déménagement, Frais d'établissement de baux, frais d'agence.
21.6	Autres dépenses pour les producteurs	
20.8	Aides à la personne	APL, ALF et ALS. Les bénéficiaires sont les ménages, même lorsque les aides sont versés en tiers payant.
20.9	Aides aux déménagement	
21.5	Intérêts des emprunts	Intérêts des emprunts des crédits immobiliers.
21.7	Impayés sur loyers et charges	Créances sur le locataire.
21.8	Transfert à l'occupant	Contrepartie pour les logés gratuitement du service du logement.
21.9	Résultat brut courant	Ressources - Emplois
22.2	Subventions d'exploitation	Subventions versées par les APUC et les collectivités locales hors prêts spéciaux du CFF et bonification d'intérêts pour les HLM et les prêts aux fonctionnaires.
22.3	Autres produits	Indemnités d'assurance.

IV - NOMENCLATURE DES DEPENSES EN CAPITAL

code	libellé	contenu
23.1	Logements neufs	Opérations destinées à la création de logements neufs ou à l'extension de logements existants
23.11	Bâtiments hors terrain	Valeur des travaux réalisés au cours de la période en vue de création de logements neufs ou d'extension de logements existants non destinés à la vente. Les logements construits par des promoteurs et mis en location par ceux-ci sont considérés comme construits pour compte propre.
23.111	Construction pour compte propre	
23.112	Achats à des promoteurs	
23.12	Terrains d'assise	Montant des versements pour achats de logements neufs à des promoteurs, valeur du terrain exclue. Est considéré comme neuf un logement construit par un promoteur en vue de la vente et faisant l'objet d'une première transaction (logements de première main). Les achats de terrains sont comptabilisés quand la construction du logement est consécutive à l'acquisition du terrain (délai inférieur à 1 an). Le montant des acquisitions de terrains inclut la valeur des travaux éventuels de viabilisation et d'aménagement.
23.121	Terrains acquis pour construction pour compte propre	
23.122	Part des terrains dans les ventes des promoteurs	
23.13	Frais relatifs aux logements et terrains	Frais de notaire sur acquisitions et hypothèques, salaire du conservateur des hypothèques.
21.14	Droits de mutation relatifs aux logements et aux terrains	Taxe de publicité foncière sur acquisitions et hypothèques.
23.2	Travaux sur immeubles existants	Travaux de gros entretien ou d'amélioration sur des immeubles existants. Sont également pris en compte les travaux de transformation de logements ou d'immeubles de logements en locaux non résidentiels, avant désaffectation de ces logements.
23.3	Acquisition de logements d'occasion	Les logements d'occasion sont les logements ayant déjà fait l'objet d'une ou plusieurs mutations, ou ayant été utilisés comme résidence principale ou résidence secondaire.
23.31	Montant des acquisitions hors terrain	Le montant acquitté au vendeur est décomposé en valeur de la construction et valeur du terrain d'assise de ce logement (ou de la part du terrain correspondant au logement s'il s'agit d'un immeuble collectif).
23.32	Part des terrains dans les acquisitions	
23.33	Frais relatifs aux logements et aux terrains	Frais de notaire sur acquisitions et hypothèques, salaire du conservateur des hypothèques, frais d'hypothèques.
23.34	Droits de mutation relatifs aux logements et aux terrains	Droits d'enregistrement.
23.4	Cessions de logements d'occasion	Montant des transactions convenus entre acquéreurs et vendeurs.
23.41	Montant des cessions hors frais d'intermédiation	Montant perçu par le vendeur après paiement des frais d'intermédiation éventuels.
23.42	Frais d'intermédiation	Rémunération des intermédiaires (agences immobilières).

V - NOMENCLATURE DU FINANCEMENT DES ACQUISITIONS DE LOGEMENTS ET TRAVAUX

code	libellé	contenu
24.11 24.21 24.31 24.51	Fonds propres	Part de l'épargne des agents appartenant aux filières concernées affectée au financement des opérations.
24.12	Aides au financement des opérations sur logements neufs	- Aides de l'Etat : subventions PLA-CDC y compris subvention pour surcharge foncière, subventions PAP (à compter de 1988), subventions du FARIF, partie de la prime d'épargne logement ; - Aides des employeurs : "subventions" 1% ; - Autres aides à l'investissement (collectivités locales, sécurité sociale).
24.22	Aides au financement d'acquisition de logements d'occasion	- Aides de l'Etat : subventions PLA-CDC et PLA d'insertion, subvention PAP (à compter de 1988), subventions du FARIF, partie de la prime d'épargne logement ; - Aides des employeurs : "subventions" 1% ; - Autres aides à l'investissement (collectivités locales, sécurité sociale).
24.32	Aides au financement de travaux sur immeubles existants	- Aides de l'Etat : subventions PLA-CDC et PLA d'insertion, subvention PAP (à compter de 1988), subventions du FARIF, prime pour l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS), subventions de l'ANAH, prime pour l'amélioration de l'habitat (PAH), partie de la prime d'épargne logement ; - Aides des employeurs : "subventions" 1% ; - Autres aides à l'investissement (collectivités locales, sécurité sociale).
24.13 24.23 24.33 24.53	Emprunts	Flux de prêts nouveaux utilisés au financement d'investissements en logement, à l'exclusion des préfinancements, des crédits relais et des emprunts se substituant à des emprunts plus anciens en cas de renégociation.
24.131 24.231 24.331 24.531	Emprunts aidés	- Prêts locatifs aidés (PLA) de la Caisse des Dépôts et Consignations (ou de la CPHLM) et du Crédit Foncier de France ; - Prêts pour l'accession à la propriété (PAP) ; - Prêts 1%.
24.132 24.232 24.332 24.532	Emprunts non aidés	

VI - NOMENCLATURE DU FINANCEMENT DE LA DEPENSE EN CAPITAL

code	libellé	contenu
25.1	Acquisitions et travaux (hors terrains)	= 23.11 + 23.2 + 23.31 (a)
25.11	Acquisitions et constructions pour compte propre de logements neufs	= 23.11 (a)
25.12	Acquisitions de logements d'occasion	= 23.31 (a)
25.13	Travaux	= 23.2 (a)
25.2	Cessions de logements d'occasion	Montant des transactions (23.4) diminué de la valeur des terrains d'assise.
25.3	Frais et droits liés	= 23.13 + 23.14 + 23.33 + 23.34 (a)
25.4	Acquisitions nettes de terrains	Solde de la valeur des terrains d'assise des logements neufs (23.12) et d'occasion (23.32), et de la valeur des terrains d'assise des cessions de logements d'occasion.
25.5	Aides à l'investissement	= 24.52 (a) Les aides sont des ressources pour les filières et des dépenses pour les financeurs. La somme algébrique de la ligne aides est donc nulle.
25.6	Emprunts / prêts	= 24.53 (a) Les emprunts sont des ressources pour les emprunteurs et des dépenses pour les prêteurs. La somme algébrique de la ligne emprunts / prêts est donc nulle.
25.7	Remboursements / recouvrements	Remboursement en capital des emprunts. Les remboursements sont des dépenses pour les emprunteurs et des ressources pour les prêteurs. La somme algébrique de la ligne remboursements / recouvrements est donc nulle.

(a) Ces correspondances sont valables pour les ménages et les sociétés et quasi-sociétés non financières en respectant les ventilations suivantes : les résidences secondaires appartenant aux ménages ont été reclassées entre les accédants et les non accédants, et celles des personnes morales dans les autres sociétés et quasi-sociétés non financières.

