

## CHAPITRE 6

### Les aides publiques et les prélèvements

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

Sont donc présentés 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. Une partie des avantages reçus ne dépend pas, ou pas directement, de versements des financeurs. Il en est ainsi des avantages découlant de mesures fiscales (avantages fiscaux), des avantages liés à l'octroi de prêts à taux préférentiels (avantages de taux). Les aides fiscales n'induisent pas, à proprement parler, de dépense pour l'Etat, mais elles apportent aux agents bénéficiaires des avantages. Dans le cas des prêts à taux réduit, l'avantage conféré résulte de l'écart entre le taux du prêt et le taux du marché. Les avantages conférés (cf. tableaux 314 de la partie Tableaux) comprennent également les aides perçues par les bénéficiaires, qui font l'objet de versements de financeurs, comme les aides personnelles, les aides à l'investissement sous forme de primes et certaines subventions d'exploitation.

Sont également analysés ici les prélèvements fiscaux relatifs au logement, parmi lesquels sont distingués les prélèvements s'appliquant spécifiquement au logement (taxe additionnelle au droit de bail, droits d'enregistrement...) et les autres prélèvements relatifs au logement (TVA).

\*  
\* \*

En 1995, le montant des aides effectives au logement versées par les différents financeurs s'élève à 96 milliards de francs. Les avantages conférés aux bénéficiaires des aides sont de 122 milliards de francs. L'ensemble des prélèvements relatifs au logement est évalué à 230 milliards de francs, dont 105 milliards concernent les prélèvements s'appliquant spécifiquement au logement.

L'année 1995 poursuit certaines tendances observées jusqu'en 1994, comme la stabilité des aides effectives et des avantages conférés, mais marque une rupture dans l'évolution des prélèvements s'appliquant spécifiquement au logement, qui étaient caractérisés jusqu'alors par leur forte progression annuelle.

TABLEAU 6.1 - LES AIDES DE 1984 À 1995

*en millions de francs courants et en %*

	1984	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Aides effectives</b>	<b>64 159</b>	<b>77 449</b>	<b>81 499</b>	<b>86 918</b>	<b>91 146</b>	<b>94 020</b>	<b>95 677</b>
	80 %	77 %	78 %	79 %	80 %	80 %	80 %
<i>dont :</i>							
<i>aides aux consommateurs<sup>1</sup></i>	31 754	50 585	54 329	59 570	65 522	69 740	72 924
<i>subventions d'exploitation</i>	19 582	10 169	9 136	9 973	7 520	5 222	4 909
<i>aides à l'investissement</i>	12 823	16 695	18 034	17 375	18 103	19 058	17 843
<b>Aides fiscales</b>	<b>15 808</b>	<b>22 995</b>	<b>22 765</b>	<b>23 555</b>	<b>22 756</b>	<b>24 069</b>	<b>23 870</b>
	20 %	23 %	22 %	21 %	20 %	20 %	20 %

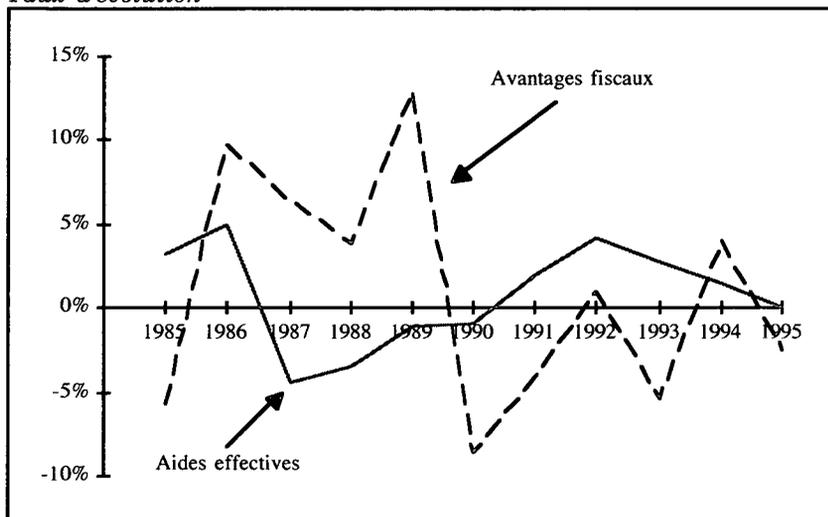
Source : *Compte du Logement*.

<sup>1</sup> Les aides aux consommateurs sont pour l'essentiel des aides personnelles (71,9 milliards de francs en 1995) ; s'y ajoutent 1 milliard d'autres aides.

Les aides effectives (cf. tableaux 311 de la partie Tableaux), composées des aides aux consommateurs (aides personnelles) et des aides aux producteurs (aides à l'investissement, bonifications d'intérêt et autres subventions d'exploitation), progressent très légèrement (8 % en termes réels) entre 1984 et 1995. Cette évolution n'est pas régulière et s'est opérée en trois phases : progression jusqu'en 1987, puis diminution de 1987 à 1990 et, enfin, reprise de la progression depuis 1991. Cette dernière phase de hausse des montants versés se poursuit en 1995, mais à un rythme beaucoup plus faible (0,03 % en termes réels) que celui des années précédentes. Le niveau atteint en 1995 reste le plus élevé de toute la période, dépassant, de même qu'en 1994, la pointe de 1986.

GRAPHIQUE 6.1 - ÉVOLUTION DES AIDES EFFECTIVES ET DES AVANTAGES FISCAUX EN FRANCS CONSTANTS

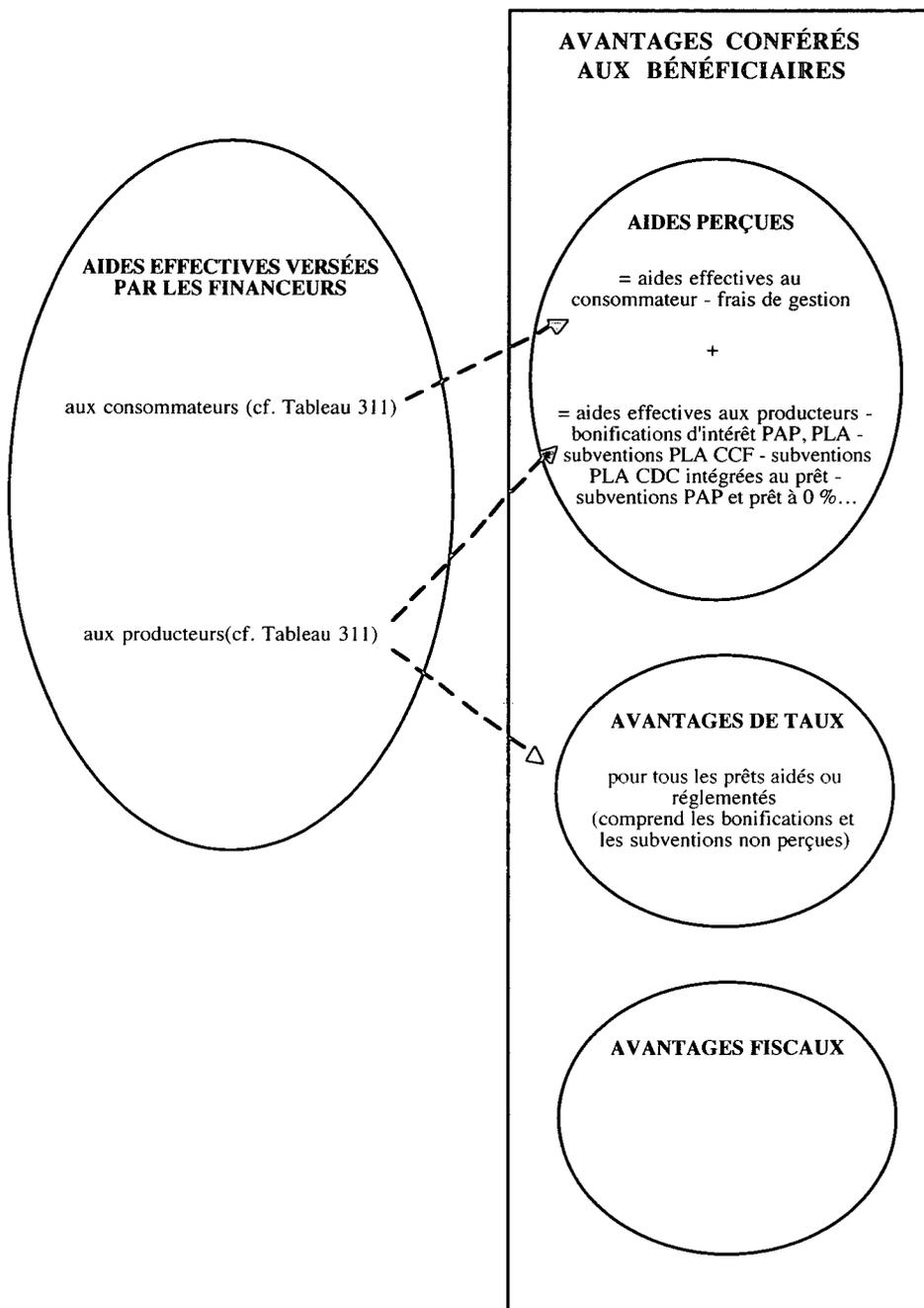
Taux d'évolution



Source : *Compte du Logement.*

Les aides fiscales, qui constituent une partie des avantages conférés, connaissent globalement une progression un peu plus forte entre 1984 et 1995 (10 % en termes réels). Depuis la sensible régression en 1990, elles connaissent de fortes fluctuations annuelles liées à l'évolution des dispositions fiscales et de l'activité immobilière.

GRAPHIQUE 6.2 - LES AIDES EFFECTIVES ET LES AVANTAGES CONFÉRÉS



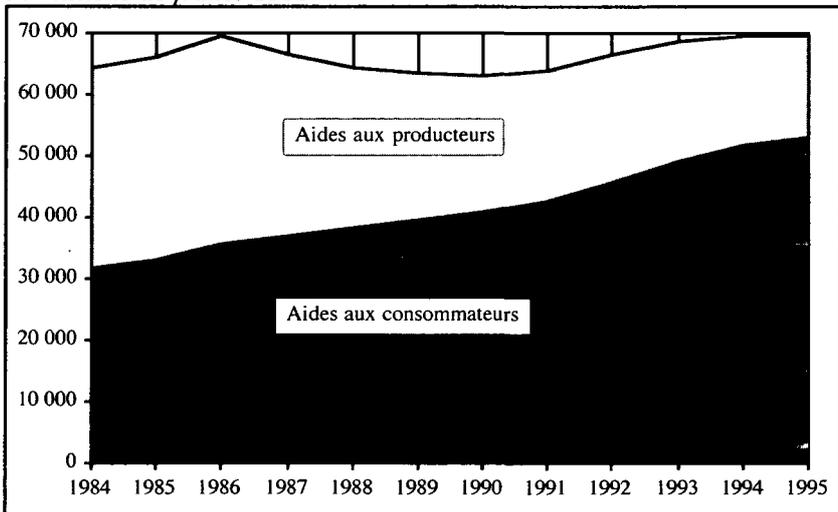
## I - LES AIDES EFFECTIVES

La modification de la structure des aides effectives amorcée en 1987 en faveur des aides aux consommateurs de service de logement se poursuit d'année en année. La part des aides aux consommateurs représente, en 1995, 76 % de l'ensemble des aides effectives. De 50 % en 1984, elle est passée à 65 % en 1990 puis à 74 % en 1994.

Le graphique 6.3 illustre cette forte progression en termes réels des aides aux consommateurs (67 % de 1984 à 1995) et la diminution très sensible depuis 1987 des aides aux producteurs de service. Évalué en 1987 à moins de 30 milliards de francs 1984, le montant des aides aux producteurs de service est, en 1995, inférieur à 17 milliards. Particulièrement marquée de 1987 à 1990 sous l'effet des réformes du financement des PLA, cette régression des aides aux producteurs de service de logement s'est atténuée de 1991 à 1992 mais a repris ensuite. Malgré la progression des aides directes à l'investissement en 1991, 1993 et 1994, due notamment à l'augmentation des PLA CDC, l'ensemble des aides aux producteurs de service décroît depuis 1992.

GRAPHIQUE 6.3 - ÉVOLUTION DES AIDES EFFECTIVES AU LOGEMENT EN FRANCS CONSTANTS

*en millions de francs 1984*



Source : *Compte du Logement.*

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

Les aides effectives aux consommateurs de service de logement sont principalement constituées des aides personnelles. Les autres aides aux consommateurs sont la contribution de l'Etat et des collectivités locales au fonds de solidarité logement (FSL) et la contribution de l'Etat aux associations logeant à titre temporaire (ALT).

Les aides personnelles comprennent l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement à caractère familial (ALF) et l'allocation de logement à caractère social (ALS).

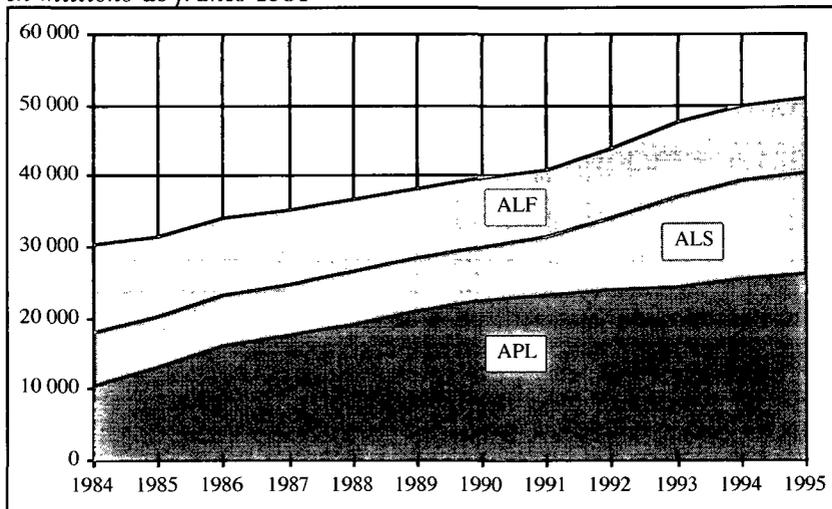
En 1990, l'extension de l'ALS aux catégories exclues des aides personnelles, mais répondant à la seule condition de ressources, a été décidée. L'année 1993 a vu la fin du « bouclage » des aides personnelles par l'intermédiaire de l'ALS.

### I.1.1 - LES AIDES VERSÉES ET LEUR FINANCEMENT

L'ensemble des aides personnelles atteint 72 milliards de francs en 1995. Ce montant était de 69 milliards de francs en 1994, de 65 milliards de francs en 1993 et de 50 milliards de francs en 1990.

GRAPHIQUE 6.4 - ÉVOLUTION DES AIDES PERSONNELLES EN FRANCS CONSTANTS

en millions de francs 1984



Source : Compte du Logement.

En termes réels, les aides personnelles versées ont augmenté de 65 % de 1984 à 1995. L'augmentation est de 25 % depuis

1990. Cette évolution est liée à la forte progression de l'APL (145 % entre 1984 et 1995) et à celle, depuis 1991, de l'ALS (94 % de 1984 à 1995). Cette configuration s'explique notamment par les mesures d'extension du conventionnement depuis 1988 au parc social ancien et ouvrant droit à l'APL, puis par la mise en œuvre fin 1991 de l'extension du champ de l'ALS.

Depuis 1991, la progression de l'APL est moins forte ; par contre, l'ALF qui était en diminution régulière de 1984 à 1990, progresse légèrement de 1991 à 1994 et reste stable en 1995.

Cette croissance du montant des aides personnelles résulte de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, conséquence elle-même de la politique visant à étendre à tous les ménages à faibles ressources la possibilité de bénéficier d'une aide au logement. La situation économique de ces dernières années a également contribué à cette croissance, du fait de l'augmentation du nombre de ménages à faibles revenus.

TABLEAU 6.2 - ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES  
DES AIDES PERSONNELLES

*en milliers de ménages*

	1984	1990	1991	1992	1993	1994	1995
APL	1 182	2 381	2 509	2 556	2 629	2 729	2 795
ALF	1 737	1 117	1 075	1 054	1 069	1 075	1 092
ALS	1 109	1 036	1 061	1 442	1 767	1 932	2 041
<b>Ensemble</b>	<b>4 028</b>	<b>4 534</b>	<b>4 645</b>	<b>5 052</b>	<b>5 465</b>	<b>5 736</b>	<b>5 928</b>

Source : *Compte du Logement*.

En 1995, 5,9 millions de ménages perçoivent une aide contre 5,7 millions en 1994 et 4,5 millions en 1990. Le nombre des bénéficiaires de l'ALS s'est accru de 950 000 ménages sur les quatre dernières années (1992 à 1995). Cette forte croissance du nombre des bénéficiaires depuis 1992 s'explique par l'extension des aides au parc privé, qui peut être considérée aujourd'hui comme arrivée à son terme. Fin 1995, 513 000 étudiants ont bénéficié d'une aide personnelle.

La répartition entre les bénéficiaires des trois types d'aides personnelles s'est donc fortement modifiée sur la période 1984-1995. En 1984, sur 4 millions de ménages qui perçoivent une aide, 29 % bénéficient de l'APL, 43 % de l'ALF, 27 % de l'ALS. En fin de période, l'APL est versée à 47 % de ménages bénéficiant d'une aide, l'ALF à 19 % de ménages et l'ALS à 34 % de ménages.

Au total, la proportion de ménages bénéficiaires d'aides personnelles (hors foyers), par rapport à l'ensemble des ménages résidant dans le parc de logement recensé dans le Compte du Logement, passe de 18,8 % en 1984 à 23,8 % en 1995.

TABLEAU 6.3 - ÉVOLUTION ANNUELLE DES AIDES PERSONNELLES  
ET DE LA CONTRIBUTION DES DIFFÉRENTS FINANCEURS  
EN FRANCS CONSTANTS

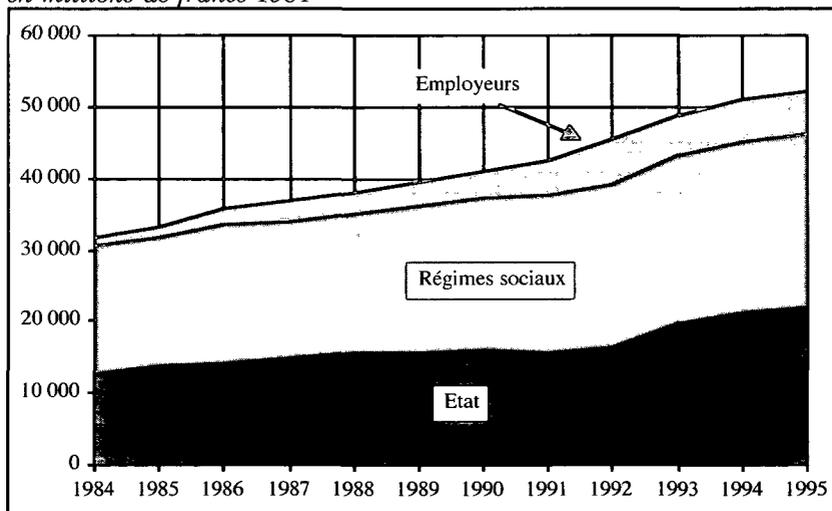
	<i>Evolution n/n-1 en %</i>						
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>AIDES PERÇUES</b>							
APL	+ 22,4	+ 6,2	+ 3,9	+ 2,8	+ 2,2	+ 3,2	+ 3,0
ALS	- 2,4	+ 4,6	+ 5,3	+ 24,6	+ 27,1	+ 10,2	+ 3,1
ALF	- 7,9	- 2,3	+ 0,4	+ 2,7	+ 4,6	+ 0,6	+ 0,0
<b>FINANCEMENT</b>							
Ensemble	+ 4,3	+ 3,8	+ 3,3	+ 7,0	+ 7,9	+ 4,5	+ 2,4
Contribution de l'Etat	+ 9,0	+ 2,7	- 0,9	+ 4,6	+ 19,6	+ 7,0	+ 3,6
Contribution des régimes sociaux	+ 1,1	+ 2,8	+ 2,8	+ 3,1	+ 3,8	+ 2,2	+ 1,9
Contribution des employeurs au FNAL	+ 2,9	+ 14,8	+ 24,4	+ 33,5	- 8,5	+ 5,3	+ 0,2

Source : *Compte du Logement.*

Le financement des aides personnelles, assuré principalement par l'Etat et le fonds national des prestations familiales (FNPF) en 1984, bénéficie d'une participation des employeurs en forte croissance depuis 1986. L'évolution de la contribution des employeurs au financement des aides personnelles correspond aux différentes étapes de réduction du taux du prélèvement au titre du « 1 % logement ». Les principales réductions du taux de participation des employeurs à la construction de logements, compensées à chaque fois par une augmentation de la contribution des employeurs au financement du FNAL, sont intervenues en 1986, 1989, 1991 et 1992.

GRAPHIQUE 6.5 - ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES AIDES PERSONNELLES  
EN FRANCS CONSTANTS

en millions de francs 1984



Source : *Compte du Logement.*

En 1992, la part de l'Etat dans le financement des aides était de 36 %, celle du FNPF de 50 % et celle des employeurs, prélevée sur le « 1 % logement », de 14 %.

Les années suivantes sont marquées par une contribution nettement plus forte de l'Etat, principalement liée à l'accroissement de l'ALS (42 % du financement en 1995), une légère régression par rapport à 1992 de la participation du Fonds National des Prestations Familiales (47 %) et du financement des employeurs (12 %).

#### I.1.2 - LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES PERSONNELLES

Les locataires sont très largement majoritaires parmi l'ensemble des bénéficiaires d'aides personnelles. Leur part est passée de 73 % en 1984 à 84 % en 1995. L'extension du champ des bénéficiaires a donc contribué à accentuer cet état de fait.

Le nombre de propriétaires occupants percevant une aide, après avoir augmenté jusqu'en 1987, diminue au cours des années suivantes, atteignant depuis 1993 un niveau inférieur à celui de 1984. Cette évolution est liée à la régression continue et rapide de l'accession sociale à la propriété.

TABLEAU 6.4 - TAUX D'EFFORT MOYENS CHARGES COMPRISES EN 1992

Ménages	Locataires HLM	Locataires hors HLM	Ensemble des locataires	Accession neuve	Accession ancien	Ensemble des propriétaires
Bénéficiaires de l'APL						
avant aide	41 %	52 %	42 %	42 %	37 %	40 %
après aide	23 %	28 %	24 %	31 %	27 %	30 %
Bénéficiaires de l'AL						
avant aide	37 %	46 %	45 %	34 %	33 %	33 %
après aide	24 %	27 %	27 %	25 %	24 %	24 %
Ne bénéficiant pas d'aide	23 %	29 %	27 %	24 %	26 %	16 %

Source : *Compte du Logement d'après l'Enquête Logement 1992.*

Les bénéficiaires disposent dans leur ensemble de revenus très modestes, même si d'autres revenus que ceux soumis à l'impôt ne sont pas pris en compte dans le calcul des aides au logement. Dans le secteur locatif, hors étudiants, 56 % des bénéficiaires ont un revenu inférieur au SMIC. En accession, bien que les revenus soient plus élevés, 62 % des bénéficiaires ont un revenu inférieur à deux fois le SMIC.

Les aides personnelles permettent une réduction importante du taux d'effort<sup>1</sup> des bénéficiaires, comme le montre le tableau 6.4.

Le pouvoir solvabilisateur des aides a cependant 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 budgétaire, 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 24 % en 1994 ;
- sous-actualisation des barèmes par rapport à l'évolution des loyers et des charges. Il n'y a d'ailleurs pas eu d'actualisation des barèmes en juillet 1995.

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

### **I.2.1 - LE PRÊT À 0 %**

L'année 1995 est marquée par la mise en place du prêt à 0 %, à compter du 1<sup>er</sup> octobre. Ce nouveau type d'aide à l'accession à la propriété se substitue dorénavant au PAP.

Cette réforme des instruments d'aide publique en faveur de l'accession à la propriété intervient après plusieurs années de recul de l'accession sociale, en particulier des PAP, et dans un contexte de contrainte budgétaire.

Les objectifs recherchés par la création de cette nouvelle aide sont d'ouvrir réellement l'accession à la propriété aux ménages modestes comme aux catégories intermédiaires, d'alléger la contrainte de solvabilité pour l'accès au crédit, de ne pas continger sa distribution et de faire bénéficier les emprunteurs de la concurrence entre les prêteurs.

Le prêt à 0 % est destiné aux personnes physiques qui souhaitent acquérir un logement, à titre de résidence principale, dans le neuf ou dans l'ancien à condition que l'opération comporte au moins 35 % de travaux<sup>2</sup>. Comme pour le PAP, ce prêt est accordé en fonction de plafonds de ressources, variables selon la taille de la famille et la localisation géographique de l'opération.

---

<sup>1</sup> La notion de taux d'effort utilisée dans le Compte du Logement est la moyenne des taux d'effort individuels des ménages. Le taux d'effort est le rapport de la dépense en logement (loyers ou mensualités + charges) au revenu.

<sup>2</sup> Conditions applicables en 1995, modifiées à titre temporaire pour l'année 1996 (20 %).

Il est également par nature un financement complémentaire. Son montant ne peut couvrir l'ensemble du besoin de financement lié à l'opération et il est au plus égal, soit à 20 % du coût de l'opération quand ce coût ne dépasse pas les montants plafonds (ou 20 % de ces plafonds dans le cas contraire), soit à 50 % des autres emprunts (ou 33 % de l'endettement total).

Les modalités de son remboursement dépendent du revenu des accédants. Les ménages les plus modestes bénéficient de durées de remboursement très longues alors que les plus aisés connaissent des durées assez courtes. L'impératif de solvabilisation des accédants modestes a conduit à l'application de la technique du différé d'amortissement. Les revenus les plus faibles bénéficient ainsi d'un différé de remboursement pouvant dépasser 17 ans, pendant lequel les autres prêts peuvent être remboursés. Pour les revenus les plus élevés, le remboursement s'effectue en sept ans. Pour les revenus intermédiaires, une partie du prêt à 0 % peut bénéficier d'un différé.

Le prêt à 0 % est distribué par l'ensemble des établissements de crédit qui ont signé à cet effet une convention avec l'Etat. La distribution n'est pas contingentée. Les conditions d'octroi du prêt étant réglementées, c'est sur le financement principal que la concurrence peut bénéficier à l'emprunteur.

Le prêt aidé est financé par les établissements de crédit à partir de leurs ressources ordinaires. La subvention de l'Etat, versée en deux fois à un an d'intervalle par l'intermédiaire de la SGFGAS, correspond à la valeur actuelle des intérêts qu'un prêteur pourrait obtenir sur un tel prêt dans des conditions normales. Cette subvention est fixée de façon définitive par l'Etat, par arrêté, sous la forme d'un taux proportionnel au montant du prêt.

Ce type de prêt n'ouvre pas droit à l'APL mais l'emprunteur peut en bénéficier si le financement de l'opération comporte un PC ou un PAS, qui sont désormais les seuls financements ouvrant droit à cette aide personnelle. D'autre part, contrairement au PAP, le prêt à 0 % ne confère aucun avantage fiscal (pas d'exonération temporaire de taxe foncière, ni de taux réduit de TVA sur l'acquisition du terrain).

La subvention effectivement versée par l'Etat en 1995 (quatrième trimestre) s'élève à 76 millions de francs. Elle est comptabilisée en aides à l'investissement dans le Compte du Logement.

#### I.2.2 - L'ÉVOLUTION DU MONTANT DES AIDES

Les aides aux producteurs de service de logement sont, en 1995, de 23 milliards de francs.

Elles ont diminué globalement de 49 % en termes réels entre 1984 et 1995, et de 24 % sur la période 1990-1995.

La régression du montant des aides versées est engagée depuis 1987.

Les aides aux producteurs de service sont appréhendées dans le Compte du Logement, soit comme des aides à l'investissement (PAH, subventions ANAH, PALULOS, PLA, PAP, prêts à 0 %, primes d'épargne logement), soit comme des subventions d'exploitation (anciennes bonifications des PAP et des PLA). Pour mieux maîtriser les dépenses, le système actuel privilégie les subventions accordées en une fois et dont le versement est réparti sur deux ou trois années. Ces dépenses sont enregistrées en aides à l'investissement dans le compte, contrairement aux bonifications octroyées sur toute la durée du prêt, qui sont enregistrées en subventions d'exploitation.

Malgré les difficultés que pose cette distinction, l'examen des séries de versements correspondant aux principales aides fournit des éléments d'explication à l'évolution d'ensemble.

La diminution la plus importante des aides aux producteurs de service concerne les aides à la pierre des PLA distribués par la caisse des prêts aux organismes d'HLM (CPHLM), puis par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)<sup>1</sup>. Cette diminution est de 66 % en termes réels entre 1984 et 1995. On observe trois phases sur l'ensemble de la période : une forte réduction, de 1984 à 1992, atteignant 72 % en termes réels puis une augmentation sensible en 1993 et 1994 de 24 % et, de nouveau, un fléchissement en 1995.

TABLEAU 6.5 - MONTANT DE L'AIDE RELATIVE AUX PLA CDC/CPHLM

*en millions de francs 1984*

	1984	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Montant	8 406	2 375	2 373	2 337	2 667	2 930	2 887

Source : *Compte du Logement*.

De 1984 à 1987, cette baisse importante du montant de l'aide versée s'explique plus par la diminution du montant unitaire de l'aide, conséquence du changement des modalités de financement des PLA, que par l'évolution des programmes physiques, relativement stable sur cette période.

<sup>1</sup> 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).

A partir de 1988, les fluctuations sont liées au nombre de logements aidés, plus faible de 1988 à 1990, puis en hausse à partir de 1992 sous l'effet des mesures de relance.

L'aide versée au titre des PAP a globalement décru de 42 % en termes réels entre 1984 et 1995. Cependant, on observe une phase de croissance en début de période, avec un niveau maximum en 1986. La baisse, amorcée après 1989, se poursuit jusqu'en 1994. La baisse des taux d'intérêt, en l'occurrence celui de l'OAT, a permis d'augmenter le nombre de PAP à partir de 1993 dans la mesure où le montant de l'aide dépend de l'écart entre le taux du prêt et le coût de la ressource. En 1995, l'aide versée au bénéfice de l'accession sociale est remontée, avec l'augmentation des PAP et, partiellement, avec la mise en place des prêts à 0 %.

TABLEAU 6.6 - MONTANT DE L'AIDE RELATIVE AUX PAP ET AUX PRÊTS À 0 %

*en millions de francs 1984*

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Montant	5 438	6 744	7 024	6 963	5 795	6 414	5 171	5 221	4 713	3 320	2 993	3 143

Source : *Compte du Logement.*

Les PLA distribués par le Crédit Foncier de France, après avoir progressé jusqu'en 1990, se stabilisent depuis 1991. Leur part dans l'ensemble des aides reste faible et ne totalise que 500 millions de francs en 1995.

L'ensemble des aides à l'amélioration se maintient à un niveau relativement stable jusqu'en 1992.

TABLEAU 6.7 - ÉVOLUTION DES AIDES À L'AMÉLIORATION, DE LA PRIME D'ÉPARGNE LOGEMENT ET DES AIDES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

*en millions de francs 1984*

	1984	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PALULOS	1 684	1 476	1 672	1 798	1 947	1 827	1 386
PAH	427	349	375	375	384	457	430
ANAH	955	1 329	1 241	1 171	1 533	1 650	1 533
<b>Total aides à l'amélioration</b>	<b>3 066</b>	<b>3 154</b>	<b>3 288</b>	<b>3 344</b>	<b>3 864</b>	<b>3 934</b>	<b>3 349</b>
Prime d'épargne logement (*)	2 403	3 411	3 421	2 460	1 870	2 142	1 716
Aides des collectivités locales	1 120	1 899	1 804	1 889	2 150	1 985	1 809
<b>Total</b>	<b>6 589</b>	<b>8 464</b>	<b>8 513</b>	<b>7 693</b>	<b>7 884</b>	<b>8 061</b>	<b>6 875</b>

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

Source : *Compte du Logement.*

Une remontée est observée en 1993 et 1994 sous l'effet principalement d'un accroissement des versements de l'ANAH. L'année 1995 marque un fléchissement lié essentiellement à la chute des PALULOS.

Le montant de la prime d'épargne logement affectée au financement d'investissements en logement a progressé jusqu'en 1991 et s'est relativement stabilisé après la chute de 1992.

Les aides des collectivités locales, qui progressent régulièrement jusqu'en 1993, amorcent une baisse ces deux dernières années. Rappelons que cette dernière catégorie d'aides, compte tenu de la difficulté à appréhender les sommes effectivement affectées au logement, est probablement sous-estimée dans le Compte du Logement.

L'exonération de la taxe foncière sur la propriété bâtie compensée par l'Etat, comptabilisée en subventions d'exploitation dans le compte, fait également partie des aides aux producteurs de service. La baisse du montant de cette exonération est amorcée depuis 1987. Cette baisse résulte de la réduction de la durée d'exonération des logements HLM de 25 à 15 ans. Cette diminution est encore plus marquée à partir de 1991. Entre 1991 et 1995, l'exonération de la taxe foncière a chuté de 66 % en termes réels, et de 77 % de 1984 à 1995.

### I.2.3 - LA TRANSFORMATION DE LA STRUCTURE DES AIDES

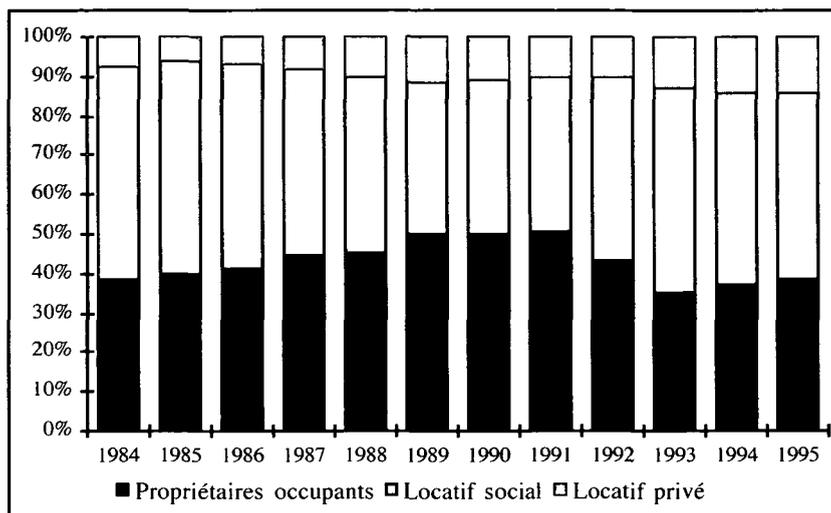
En 1995, les aides versées aux propriétaires occupants sont de 8,7 milliards de francs, de 11 milliards de francs aux bailleurs sociaux et de 3,3 milliards de francs aux autres bailleurs.

En termes réels, le montant des aides versées au secteur locatif privé reste stable de 1984 à 1995. Celui attribué aux propriétaires occupants chute de 49 %. Pour le locatif social, la baisse est de 55 %.

L'évolution des montants globaux des aides à la pierre s'est cependant accompagnée d'une modification de la structure de ces aides, tant au niveau des filières (propriétaires, locatif social ou privé) qui en bénéficient qu'à celui du type d'opérations aidées (logements neufs, acquisitions de logements existants, travaux d'amélioration).

Jusqu'en 1990, la part des aides versées aux propriétaires occupants progresse, tandis que celle attribuée au locatif social régresse. La part du locatif privé progresse sensiblement (cf. graphique 6.6). En 1992 et 1993, la part des propriétaires occupants se réduit au bénéfice du locatif social et du locatif privé, sous la double influence de la baisse du nombre de PAP et de l'augmentation des PLA. Les deux dernières années, la part du locatif social baisse de nouveau au profit des propriétaires occupants et du locatif privé.

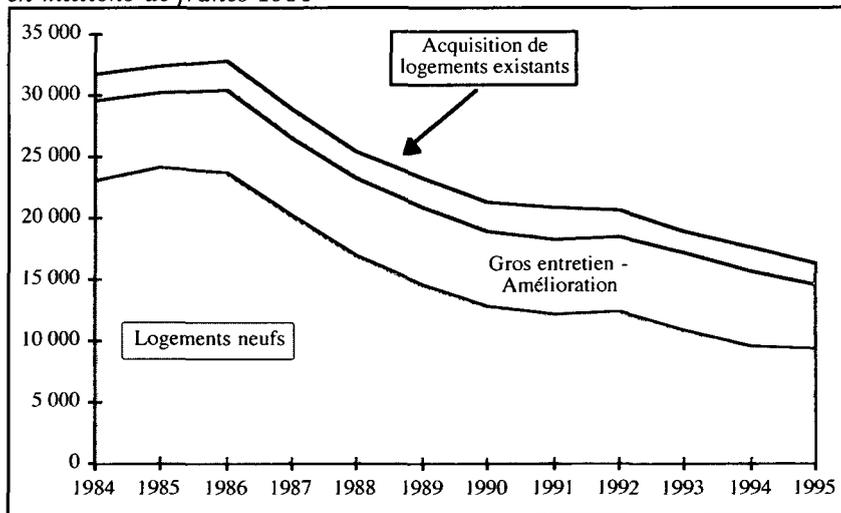
GRAPHIQUE 6.6 - RÉPARTITION DU MONTANT DES AIDES AUX PRODUCTEURS DE SERVICE DE LOGEMENT PAR SEGMENT DE PARC



Source : *Compte du Logement.*

GRAPHIQUE 6.7 - ÉVOLUTION DES AIDES AUX PRODUCTEURS SELON LE TYPE D'OPÉRATIONS AIDÉES

en millions de francs 1984



Source : *Compte du Logement.*

Dans le contexte de baisse de l'ensemble des aides aux producteurs de service de logement, la diminution des aides à la construction de logements neufs a pour effet d'augmenter la part des crédits consacrés à l'acquisition et à l'amélioration de logements existants. Par contre, la part des aides accordées en faveur

des logements existants évolue peu sur l'ensemble de la période (7 % en 1984, 10 % en 1995).

## II - LES AVANTAGES CONFÉRÉS AUX BÉNÉFICIAIRES DES AIDES

Les avantages conférés aux bénéficiaires des aides sont de trois types :

- 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 des aides perçues. S'y ajoutent les aides à l'investissement versées sous forme de primes, 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 serait égal à la différence entre le montant du prêt et la somme des montants des remboursements, actualisée au taux « du marché ». Les avantages de taux comprennent, notamment, les bonifications d'intérêt ainsi que les aides à l'investissement versées aux institutions financières et non directement aux bénéficiaires. 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.

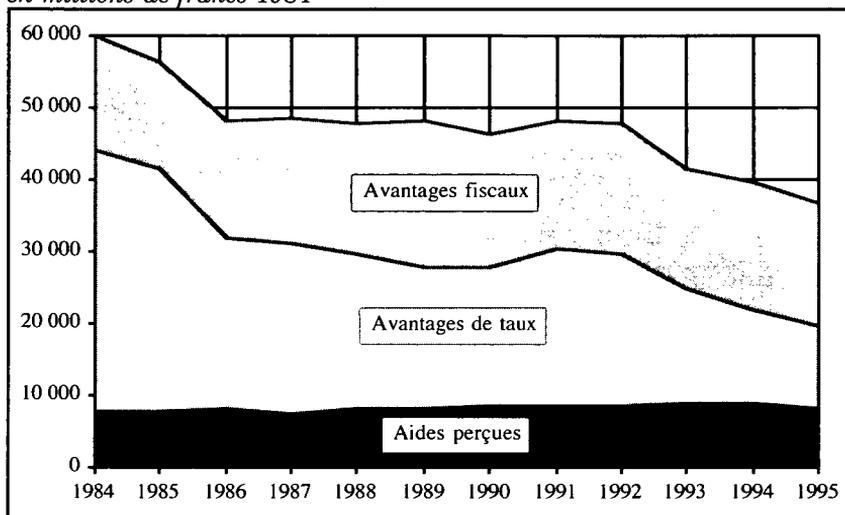
En ce qui concerne les aides aux consommateurs de service de logement, la différence entre aides versées et aides perçues correspond aux frais de gestion des aides personnelles. Par ailleurs, les occupants des logements ne bénéficient pas d'avantages fiscaux dans leur fonction de consommation du service, à l'exception, depuis 1991, de l'exonération de droit de bail lorsque le loyer est inférieur à un plafond et de l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel utilisé pour le chauffage des immeubles à usage d'habitation. L'analyse en termes d'avantages conférés n'est donc guère différente de celle des aides effectives.

Par contre, dans le cas des producteurs du service de logement, elle apporte des informations supplémentaires car elle permet de prendre en compte les avantages procurés par l'affectation au financement du logement de ressources privilégiées.

Les avantages conférés se caractérisent globalement par une grande stabilité de leur montant de 1984 à 1995.

GRAPHIQUE 6.8 - ÉVOLUTION DES AVANTAGES AUX PRODUCTEURS DE SERVICE DE LOGEMENT EN FRANCS CONSTANTS

en millions de francs 1984



Source : *Compte du Logement*.

Cette stabilité ne doit pas cacher, comme pour les aides versées, l'accroissement pendant la période des avantages conférés aux consommateurs (67 % en termes réels) aux dépens des avantages conférés aux producteurs (baisse de 39 % en termes réels). L'augmentation des avantages conférés aux consommateurs est particulièrement marquée après 1991, tandis que la baisse des avantages conférés aux producteurs est plus forte depuis 1993.

Cette réduction des avantages conférés aux producteurs est essentiellement liée à la diminution des avantages de taux, conséquence elle-même de la baisse des taux d'intérêt depuis 1993.

### III.1 - Les aides perçues par les producteurs

Le montant des aides perçues augmente globalement de 5 %, en termes réels, de 1984 à 1995. Mais on observe des fluctuations sur la période : augmentation de 1984 à 1986, puis reprise entre

1988 et 1991 après la baisse de 1987. De même, après le creux de 1992, on retrouve en 1993 le même niveau en termes réels qu'en 1991, dû à l'augmentation des subventions PLA CDC/CPHLM. L'année 1994 conforte la reprise de 1993. En 1995, on observe de nouveau une baisse importante.

En 1995, les aides perçues par les producteurs de service sont évaluées à 11 milliards de francs, soit un milliard de francs de moins qu'en 1994.

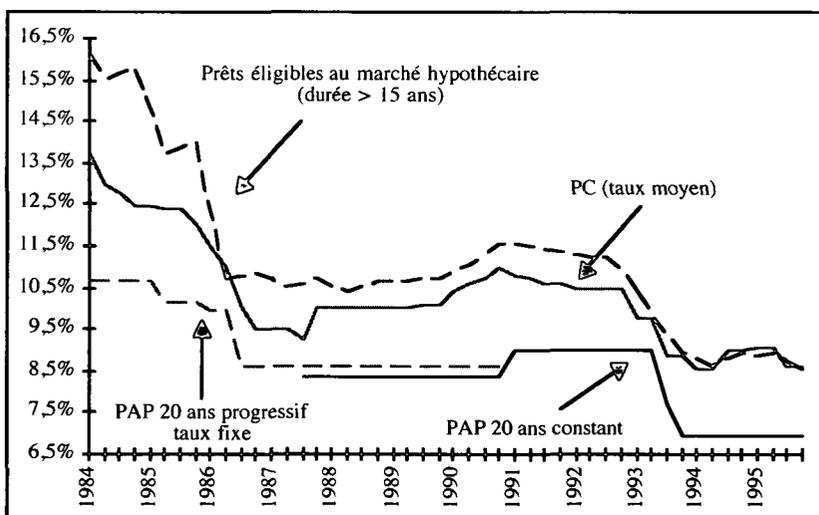
### III.2 - Les avantages de taux

Les avantages de taux concernent les prêts, qui ont bénéficié d'un taux réduit par rapport à celui du marché. Le principe consiste à évaluer le montant du prêt qui aurait été obtenu au taux du marché dans les mêmes conditions de remboursement que l'emprunt initial à taux préférentiel puis à effectuer la différence entre ce montant et celui effectivement accordé.

Les avantages de taux sont restés à un niveau à peu près constant de 1986 à 1990. Après une phase de hausse en 1991, l'année 1993 amorce une forte diminution qui se poursuit en 1994 et 1995.

L'ensemble des avantages de taux représente, en 1995, 16 milliards de francs. Ils étaient respectivement de 17 et de 21 milliards de francs en 1994 et 1993.

GRAPHIQUE 6.9 - ÉVOLUTION DES TAUX DES PRÊTS AU LOGEMENT



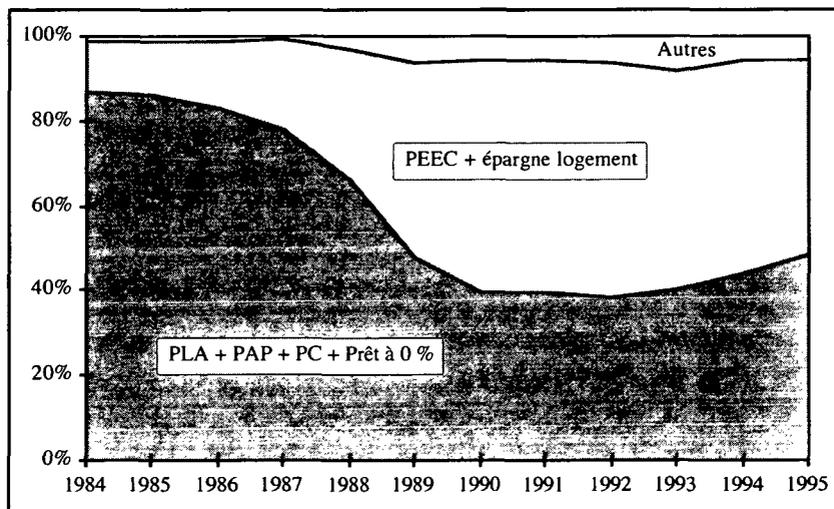
Source : *Compte du Logement*.

Ainsi, la baisse très sensible des avantages de taux depuis 1993 est directement liée à la chute des taux de référence, qui ne se répercute pas (ou avec retard) sur le taux des prêts aidés. Ceci est particulièrement net pour les prêts conventionnés ou les PLA CDC.

Intervient également dans les avantages de taux un effet lié au volume des prêts. La baisse du taux des PAP, au dernier trimestre 1993, et la forte progression de ce type de prêts en 1994 et 1995 ont amplifié l'augmentation de l'avantage de taux des PAP sur ces deux dernières années. Par contre, l'augmentation du montant des prêts PLA en 1993 et 1994 n'a pas entraîné d'accroissement de l'avantage de taux de ce type de prêts, puisque la baisse du taux de référence du marché (l'OAT) n'a pas été répercutée sur le taux des PLA CDC. En 1995, la forte baisse des PLA CDC se traduit par une nouvelle chute de l'avantage de taux. Inversement, la progression des PLATS en 1995 renforce les avantages de taux de ces prêts.

La répartition des avantages de taux, suivant les types de prêts aidés, s'est considérablement modifiée dans le temps, comme le montre le graphique 6.10.

GRAPHIQUE 6.10 - ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES AVANTAGES DE TAUX



Source : *Compte du Logement*.

Depuis 1992, la part des avantages de taux du groupe PLA - PAP - PC - prêts à 0 % progresse régulièrement sous l'effet volume des PLA et avec l'introduction des prêts à 0 % en 1995.

Par contre, la part des avantages de taux liés à l'épargne logement et au « 1 % logement », qui avait progressé entre 1987 et

1992, baisse sensiblement depuis sous l'effet de la baisse des taux du marché et de la réduction du volume des prêts du « 1 % logement ».

### II.3 - Les avantages fiscaux

Les avantages fiscaux atteignent 24 milliards de francs en 1995.

Cette catégorie d'avantages, qui concerne essentiellement les producteurs de service de logement, a progressé de 1984 à 1989. En 1990 et 1991, elle a sensiblement régressé, fluctuant depuis à la hausse ou à la baisse en fonction des nouvelles dispositions fiscales (augmentation de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers en 1993)<sup>1</sup> et de l'activité de la construction (imposition à taux réduit des acquisitions de terrain à bâtir). Les avantages fiscaux des producteurs ont ainsi légèrement diminué entre 1994 et 1995.

Les dispositions en faveur de l'investissement locatif en logements neufs ont un effet important depuis 1989 et atteignent 1,8 milliard de francs en 1995.

Les exonérations, mises en œuvre depuis 1991 et liées à la location de logements à certaines personnes défavorisées et à la mise sur le marché locatif de logements vacants, ont progressé légèrement jusqu'en 1994. En 1995, comme l'année précédente, elles représentent 500 millions de francs.

TABLEAU 6.8 - LES AVANTAGES FISCAUX SELON LE TYPE DE BÉNÉFICIAIRE

*en millions de francs*

Mesures	1984	1990	1991	1992	1993	1994	1995
En faveur des propriétaires occupants							
- réduction d'impôt pour intérêts d'emprunts	4 298	7 800	7 275	7 320	6 930	6 225	5 700
- travaux (propriétaires occupants)	2 253	3 280	3 415	3 640	3 690	3 975	4 300
En faveur des bailleurs							
- mesures en faveur de l'investissement locatif	0	1 450	1 200	1 620	1 690	1 560	1 830
- déduction forfaitaire et amélioration	5 300	4 500	3 680	4 170	3 350	4 550	4 900
Exonération de TFPB (part collectivités locales)	1 950	2 690	3 990	3 640	3 701	3 989	4 050
Autres	2 008	3 275	3 025	2 940	3 150	3 480	2 830
<b>Total en francs courants</b>	<b>15 808</b>	<b>22 995</b>	<b>22 585</b>	<b>23 330</b>	<b>22 511</b>	<b>23 779</b>	<b>23 610</b>
<b>Total en francs 1984</b>	<b>15 808</b>	<b>18 658</b>	<b>17 756</b>	<b>17 908</b>	<b>16 928</b>	<b>17 587</b>	<b>17 164</b>

Source : *Compte du Logement*.

<sup>1</sup> L'augmentation de 10 % à 13 % du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers en 1995 ne sera prise en compte que dans le chiffreage 1996.

L'impact des exonérations de taxe foncière sur la propriété bâtie accordées par les collectivités locales est très sensible après 1990. Leur montant est de 4 milliards de francs en 1995.

TABLEAU 6.9 - DÉPENSES FISCALES LIÉES À L'EXONÉRATION DES INTÉRÊTS DU LIVRET A ET DE L'ÉPARGNE LOGEMENT

*en millions de francs*

	1984	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Livret A	3 900	3 500	3 500	3 600	3 600	3 600	3 900
Epargne logement	2 800	5 200	5 500	5 600	5 800	6 400	6 300

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 6.9, à titre indicatif, une évaluation de ces deux dépenses fiscales.

### III - LES PRÉLÈVEMENTS

En 1995, la totalité des prélèvements fiscaux est de 230 milliards de francs, dont 105 milliards s'appliquant spécifiquement au logement.

Si la période 1984-1994 a connu une augmentation régulière des prélèvements s'appliquant spécifiquement au logement, l'année 1995 marque une rupture de cette tendance, avec une diminution sensible.

Entre 1984 et 1994, l'augmentation atteignait près de 94 % en termes réels. Elle n'est plus que de 89 % entre 1984 et 1995.

La baisse des prélèvements spécifiques en 1995 est due à celle des prélèvements liés aux mutations (droits d'enregistrement notamment), du fait de la réduction des transactions et de la diminution des droits de mutation dans l'ancien.

Cette évolution de l'ensemble des prélèvements spécifiques affecte principalement les collectivités locales qui, après avoir connu une hausse de 85 % de 1984 à 1994, subissent en 1995 une baisse de 3 % en termes réels.

La part des prélèvements effectués au profit des collectivités locales est passée de 35 % en 1990 à 38 % en 1994 puis à 37 % en 1995. Cependant la taxe foncière sur les propriétés bâties continue à progresser en 1995.

TABLEAU 6.10 - ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS

*en millions de francs 1984*

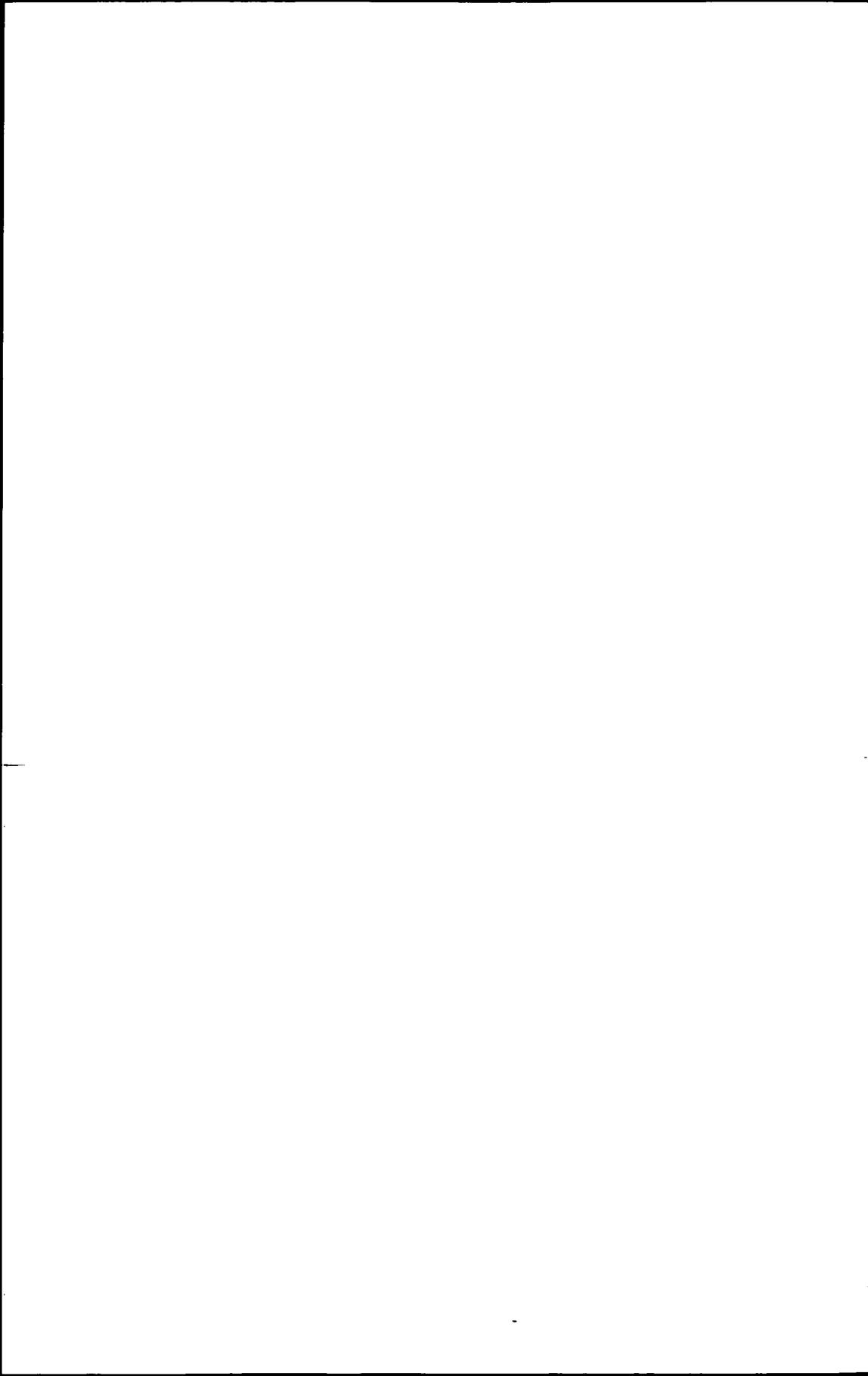
	1984	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Prélèvements s'appliquant spécifiquement au logement</b>							
Prélèvements liés à la consommation associée au service de logement	6 201	8 083	8 802	9 374	10 094	10 783	11 471
Prélèvements liés à la production de service de logement	23 641	35 896	38 876	41 860	45 061	47 335	48 268
<i>dont taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	<i>16 848</i>	<i>25 540</i>	<i>27 776</i>	<i>29 458</i>	<i>32 455</i>	<i>34 158</i>	<i>35 382</i>
Prélèvements liés aux mutations	9 576	19 637	19 120	17 170	17 036	19 172	15 605
Prélèvements liés à la construction	1 045	1 543	1 178	1 847	1 254	1 062	1 091
<b>Total des prélèvements spécifiques en francs 1984</b>	<b>40 463</b>	<b>65 159</b>	<b>67 976</b>	<b>70 250</b>	<b>73 444</b>	<b>78 352</b>	<b>76 435</b>
<b>Autres prélèvements relatifs au logement</b>							
Taxe sur la valeur ajoutée	75 092	73 876	72 889	70 849	69 826	71 857	74 182
Autres taxes	11 746	14 276	15 686	15 614	16 222	16 447	16 363
<b>Total des autres prélèvements en francs 1984</b>	<b>86 838</b>	<b>88 151</b>	<b>88 575</b>	<b>86 463</b>	<b>86 048</b>	<b>88 304</b>	<b>90 544</b>
<b>Total de l'ensemble des prélèvements en francs 1984</b>	<b>127 301</b>	<b>153 311</b>	<b>156 551</b>	<b>156 713</b>	<b>159 492</b>	<b>166 656</b>	<b>166 979</b>
<b>Total de l'ensemble des prélèvements en francs courants</b>	<b>127 301</b>	<b>188 946</b>	<b>199 124</b>	<b>204 160</b>	<b>212 091</b>	<b>225 333</b>	<b>229 682</b>

Source : *Compte du Logement*.

Les prélèvements non spécifiques, effectués pour leur grande majorité au profit de l'Etat, se caractérisent en revanche par une remarquable stabilité jusqu'en 1991. En 1992 et 1993, ils ont régressé sensiblement sous l'effet de la réduction de l'activité immobilière, qui a une incidence sur le montant de la TVA. Par contre, l'augmentation en 1994 et 1995 de ces prélèvements est due à la progression de la contribution sociale généralisée sur les revenus immobiliers ainsi qu'au relèvement du taux de TVA (20,6 %) le 1<sup>er</sup> août 1995.

# **TROISIÈME PARTIE**

**ANNEXES ET DOSSIER**



## ANNEXE I

### Le parc de logements et son évolution

Au cours du temps le parc de logements se renouvelle et se transforme. En plus des logements neufs, de nouveaux logements résultent de l'éclatement de logements existants ou de la transformation de locaux professionnels. A l'inverse, des logements disparaissent, non seulement par destruction, mais aussi en fusionnant ou en devenant des locaux non résidentiels. Il arrive enfin que des logements changent d'affectation : des résidences principales restent inoccupées ou deviennent des résidences secondaires, et réciproquement. L'étude de tous ces mouvements nécessite de suivre le même logement pendant au moins deux années de suite. L'enquête annuelle sur l'emploi offre cette possibilité. A partir de ces enquêtes, et par confrontation avec d'autres sources (recensements, enquêtes Logement), l'INSEE établit chaque année, depuis 1992, des séries annuelles de logements dont l'originalité est de réconcilier les flux et les stocks<sup>1</sup>. Les flux financiers relatifs au service de logement du Compte Satellite sont calés sur ces estimations du parc<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> « Contribution au Compte Satellite du Logement : le parc de logement de 1982 à 1992 - stocks et mouvements annuels. », INSEE document de travail n° 93.06.

<sup>2</sup> Les séries de logements de l'INSEE sont établies en mars de chaque année, date de collecte de l'enquête Emploi. Pour les chiffrages du compte on en déduit, par interpolation, des séries de stocks, datées du mois de juillet de chaque année. Les séries commentées dans cette annexe sont les séries d'origine ; elles seules permettent en effet une interprétation cohérente des flux et des stocks. Les chiffres relatifs à une année donnée sont soit ceux du mois de mars de l'année suivante s'il s'agit de stocks, soit les évolutions de mars à mars s'il s'agit de flux.

## I - LE PARC DE LOGEMENTS

### I.1 - Moindre progression du nombre des résidences principales, au profit des logements vacants et des résidences secondaires

En 1995, le nombre total de logements atteint 28 057 000, ce qui correspond à une progression de 285 000 unités. Bien qu'elles soient toujours largement majoritaires les résidences principales ne représentent que 81,2 % de ce parc en 1995, contre 81,3 % en 1994 et 81,6 % en 1992. Leur nombre n'augmente en effet que de 180 000 logements en 1995, pour s'établir à 22 778 000. Cette progression marque un ralentissement sensible par rapport aux années précédentes. De 1990 à 1994, on comptait plus de 220 000 résidences principales supplémentaires en moyenne chaque année. Il est vrai que la construction de logements neufs accuse en 1995 un tassement assez net, alors que l'année 1994 avait été plutôt faste. Le nombre des mises en chantier (285 900) dépasse malgré tout celui des années les plus difficiles de la décennie (1992-1993). Le repli de la construction ne suffit donc pas à expliquer le ralentissement de la croissance du parc de résidences principales, qui provient aussi des transformations du parc existant. Il semble qu'au cours de l'année 1995 elles aient été défavorables aux résidences principales, et cela au profit des autres catégories de logements.

En 1995, comme en 1994, le nombre des logements vacants, dont la progression s'était nettement ralentie depuis le milieu des années quatre-vingt, augmente de nouveau très rapidement : de près de 60 000 logements, contre moins de 15 000 logements par an, en moyenne, depuis 1988. Le taux de vacance passe, quant à lui, de 7,7 % en 1994 à 7,8 % en 1995. Il retrouve ainsi son niveau du début des années quatre-vingt-dix.

De même, le nombre des résidences secondaires et des logements occasionnels augmente de 46 000 unités. Cette progression s'inscrit dans la tendance des trois années précédentes qui avoisinait les 50 000 logements par an, après dix années de croissance beaucoup plus lente (20 000 unités par an, en moyenne). La part dans le parc des résidences secondaires et des logements occasionnels reste de 11 % en 1995, comme en 1994.

Si l'on regroupe les logements vacants et les résidences secondaires, catégories de logement qu'il est parfois difficile de différencier, on distingue deux phases dans l'évolution de cette fraction du parc. Jusqu'en 1992 le nombre de ces logements augmente modérément, à raison de 50 000 par an puis, à partir de 1994, il connaît une progression deux fois plus rapide, de plus de 100 000 unités par an.

TABLEAU A1.1 - RÉPARTITION DU PARC SELON LA CATÉGORIE DE LOGEMENT

	<i>en milliers de logements</i>					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Résidence principale	21 706	21 921	22 158	22 385	22 598	22 778
en %	81,6	81,6	81,6	81,5	81,3	81,2
Logement vacant	2 043	2 055	2 059	2 074	2 131	2 188
en %	7,7	7,6	7,6	7,6	7,7	7,8
Résidence secondaire	2 860	2 894	2 942	2 993	3 045	3 091
en %	10,7	10,8	10,8	10,9	11,0	11,0
<b>Ensemble</b>	<b>26 609</b>	<b>26 870</b>	<b>27 159</b>	<b>27 452</b>	<b>27 774</b>	<b>28 057</b>
en %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : *Séries physiques du parc, INSEE.*

## I.2 - Le recul de la propriété se poursuit

En 1995, 53,7 % des résidences principales sont occupées par leur propriétaire, qu'il soit accédant ou non, contre 53,9 % en 1994. On ne compte en effet que 50 000 propriétaires en plus. Le nombre des non accédants augmente (+ 165 000), mais les accédants sont moins nombreux (- 114 000). Ces évolutions prolongent les tendances récentes. Depuis 1989 le nombre de ménages en cours d'accession a en effet baissé de 110 000 par an, en moyenne. Ce repli est bien sûr à rapprocher de la moindre progression, voire du recul de l'investissement, depuis le début de la décennie ; mais il tient aussi au fait que beaucoup d'accédants voient arriver leurs dernières échéances. D'ailleurs le nombre des propriétaires non accédants continue de croître, à un rythme cependant plus modéré depuis 1994, alors qu'il avait atteint 240 000 ménages par an entre 1989 et 1993. Au total, le nombre des propriétaires, accédants ou non, n'augmente annuellement que d'un peu plus de 100 000 ménages entre 1991 et 1994, contre 254 000 entre 1984 à 1988.

En revanche, la location progresse. Le secteur locatif représente 39,8 % des résidences principales en 1995, contre 39,5 % en 1994, ce qui correspond à 140 000 logements supplémentaires. De 1990 à 1994, le nombre des logements locatifs avait augmenté d'environ 120 000 unités par an, en moyenne. En outre, l'accroissement du parc privé dépasse celui du secteur HLM : 76 000 logements par an en moyenne de 1990 à 1995 pour le parc détenu par les personnes physiques, contre 46 000 pour le parc HLM. Celui-ci, avec 3 449 000 logements représente 15,1 % des résidences principales en 1995, et le parc des bailleurs personnes physiques 19,7 %, avec 4 494 000 logements. Les parts respectives de ces parcs étaient de 14,7 % et 19,0 % en 1990.

La proportion des résidences principales dont l'occupant est logé gratuitement diminue régulièrement d'année en année. Elle est de 6,4 % en 1995, après 6,5 % en 1994 et 6,9 % en 1990.

TABLEAU A1.2 - RÉPARTITION DES RÉSIDENCES PRINCIPALES PAR FILIÈRE

	<i>en %</i>					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Propriétaires	54,2	54,1	54,0	54,0	53,9	53,7
dont accédants	24,8	23,8	23,0	22,3	21,6	21,0
Locataires	38,9	39,1	39,2	39,3	39,5	39,8
dont bailleurs personnes physiques	19,0	19,2	19,3	19,4	19,5	19,7
dont bailleurs HLM	14,7	14,8	14,8	15,0	15,0	15,1
Logés gratuitement	6,9	6,8	6,7	6,6	6,5	6,4
Ensemble des résidences principales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : *Séries physiques du parc, INSEE.*

## II - LES TRANSFORMATIONS DU PARC DE LOGEMENTS

### II.1 - Faible renouvellement du parc

En 1995, les « sorties » du parc existant (destructions, fusions, transformations en locaux) excèdent les « entrées » (éclatements, réaffectations de locaux) d'une dizaine de milliers de logements, alors qu'elles s'équilibraient presque parfaitement en 1994. Sur la période 1992-1995, le solde de ces mouvements joue peu sur le nombre total de logements : il se traduit par environ 10 000 logements en moins, en moyenne chaque année. En 1990 et 1991, ces « sorties nettes » du parc existant étaient proches de 50 000 logements.

TABLEAU A1.3 - ENTRÉES ET SORTIES ANNUELLES DU PARC

	<i>en milliers de logements</i>					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Parc de logements en début de période	26 338	26 608	26 868	27 158	27 452	27 774
Sorties du parc (1)	-126	-120	-94	-89	-81	-81
Entrées de logements (hors construction) (2)	75	73	79	76	82	72
Logements neufs	321	307	305	307	321	293
Parc de logements en fin de période	26 608	26 868	27 158	27 452	27 774	28 058

Source : *Séries physiques du parc, INSEE.*

(1) Sortent du parc les logements qui sont détruits, qui fusionnent ou sont transformés en locaux professionnels.

(2) Il s'agit des créations de nouveaux logements par éclatement, ou transformation de locaux non résidentiels.

On « désaffecte » moins, ce qui est logique puisque l'on construit moins alors que l'accroissement du nombre des ménages est encore relativement important. Le rythme de renouvellement du parc s'est donc sensiblement ralenti depuis le début des années quatre-vingt-dix. Toutefois ce ralentissement intervient après des années d'effort de construction et de rénovation. Sans doute est-il

également imputable à la morosité de la conjoncture au cours de la période récente. Faute de projets, ou devant les difficultés financières, il est peut-être moins opportun de libérer des emprises foncières ; d'où la diminution des destructions. En revanche les transformations de bureaux ou de locaux professionnels en logements se maintiennent. Le nombre des fusions et celui des éclatements sont également très stables.

### **II.2 - Les échanges entre catégories de logements ont tendance à augmenter**

Rapportés au nombre total de logements, les échanges entre catégories de logements sont assez stables. En 1995, 96,2 % des résidences principales l'étaient déjà en 1994. Cette proportion était de 96,3 % en 1994 et de 96,4 % sur la période 1992-1995. Ce recul est la conséquence de l'augmentation du nombre des sorties vers la vacance, observée depuis 1993. En effet une baisse de 0,1 point de la proportion des résidences principales qui restent dans leur état correspond malgré tout à une diminution d'environ 20 000 de l'effectif de résidences principales correspondant.

65 % des logements vacants en 1995 l'étaient déjà en 1994, contre 64,3 % l'année d'avant. Cette proportion fluctue assez fortement d'une année à l'autre et s'établit pour la période 1992-1995 à 65,2 %. On remarquera que la probabilité de rester dans son état est plus faible pour un logement vacant que pour une résidence principale. L'état de vacance est en effet un état transitoire, qui précède un éventuel retour à l'occupation, une transformation ou une destruction. Il peut toutefois se prolonger plus ou moins longtemps. 91,7 % des résidences secondaires et des logements occasionnels restent dans leur catégorie en 1995, et 91,9 %, en moyenne, entre 1992 et 1995.

C'est entre résidences principales et logements vacants que s'opère la majorité des échanges. En 1995, 690 000 résidences principales sont devenues vacantes, alors que le flux inverse s'établit à 620 000 logements ; ces flux sont, dans les deux sens, en légère hausse par rapport à l'année 1994 (environ 10 000 unités) et sensiblement plus importants qu'entre 1992 et 1995 puisqu'ils s'établissaient alors, en moyenne, à 650 000 et 600 000 logements respectivement. Les mouvements entre résidences principales et résidences secondaires ou logements occasionnels sont nettement plus atténués, de l'ordre de 160 000 logements dans chaque sens. Enfin, entre logements vacants et résidences secondaires ou logements occasionnels, les échanges sont de moindre ampleur et plus stables, de l'ordre de 80 000 logements vers la vacance et de 110 000 logements dans l'autre sens, en 1995, comme de 1992 à 1995.

Au cours de la période 1992-1995, moins d'un tiers des logements restés dans la même filière d'une année sur l'autre sont des logements locatifs, et un peu plus d'un sur cinq des logements

occupés par un propriétaire non accédant. Les échanges entre filières se sont accentués dans le cas du passage de l'accession à la propriété pleine et entière, et dans le cas du passage du locatif à la vacance et vice versa. Les sorties de l'accession ont la même origine que la baisse du nombre des accédants déjà évoquée. Les échanges entre le locatif et la vacance s'intensifient avec l'activité du marché ; ces logements contribuent en effet à en assurer la fluidité.

Enfin d'autres mouvements se sont accélérés au cours du passé récent : d'une part les échanges entre les logements occupés par des propriétaires puis vendus à de nouveaux accédants, d'autre part les échanges entre la propriété et la location. Le premier mouvement peut être la conséquence du développement des achats de seconde main. Dans le second cas, il peut s'agir du rachat par des bailleurs de logements occupés auparavant par leur propriétaire, de la location par leur propriétaire d'anciennes résidences principales, par exemple à la suite d'une mobilité professionnelle, ou enfin de la mise en location à l'occasion d'un héritage de logements en indivision ou non.

TABLEAU A1.4 - MOUVEMENTS ANNUELS MOYENS DU PARC DE LOGEMENTS DE 1992 À 1995

en milliers de logements

Etat du logement l'année N-1 (1)	Etat du logement l'année N (1)					L.V.	R.S., L.O.	Disparu	Ensemble			
	Résidence principale occupée par un ménage :				L.V.					R.S., L.O.	Disparu	Ensemble
	propriétaire accédant	propriétaire non accédant	locataire	logé gratuitement								
Résidence principale occupée par un ménage :												
propriétaire accédant	4 321	543	101	12	47	22	2	5 048				
en %	85,59	10,75	2,01	0,24	0,93	0,44	0,04	100,00				
propriétaire non accédant	281	6 356	121	69	109	44	6	6 986				
en %	4,03	90,98	1,73	0,98	1,56	0,63	0,09	100,00				
locataire	82	107	7 973	81	426	69	13	8 751				
en %	0,93	1,23	91,11	0,92	4,87	0,79	0,15	100,00				
logé gratuitement	14	62	79	1 233	68	22	4	1 482				
en %	0,94	4,18	5,30	83,22	4,61	1,48	0,27	100,00				
Logement vacant	113	64	381	46	1 323	106	49	2 082				
en %	5,41	3,05	18,30	2,19	63,62	5,07	2,36	100,00				
Résidence secondaire, logement occasionnel	26	46	74	19	75	2 716	13	2 969				
en %	0,88	1,55	2,49	0,64	2,52	91,49	0,43	100,00				

Source : Séries physiques du parc, INSEE.

(1) Champ : Ensemble des logements en N-1.

Lecture : chaque ligne de ce tableau s'interprète de la manière suivante :

par exemple, 7 973 000 logements qui étaient des résidences principales locatives au départ, le sont encore à l'arrivée, 82 000 passent aux mains d'un propriétaire accédant, 107 000 passent aux mains d'un propriétaire non accédant, 81 000 sont mis à disposition gratuitement, 69 000 deviennent des résidences secondaires, 426 000 deviennent vacants et 13 000 disparaissent par destruction, fusion ou transformation en local non résidentiel.

## ANNEXE II

### 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 intéressant 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 à développer des éléments inclus ou admissibles dans le cadre central, donc porteurs de ses contraintes, et aussi permettre des approches comportant des degrés de liberté 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<sup>1</sup>.

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.

Ce souci d'exhaustivité et de cohérence a guidé les travaux d'élaboration de ce 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. 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 de 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 %).

---

<sup>1</sup> Système Elargi de Comptabilité Nationale - Les collections de l'INSEE C140-141 page 41.

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 copropriété, 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. A l'intérieur du parc, il distingue des résidences principales, des résidences secondaires<sup>1</sup> 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 réside en effet dans des locaux de type différent. Ces personnes constituent, selon la nomenclature du recensement de la population, la « population hors ménages

<sup>1</sup> Y compris les résidences occasionnelles.

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 d'handicapés et 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.

## **II - LE CADRE D'ANALYSE**

### **II.1 - Une analyse par filière de production du service de logement**

#### **II.1.1 - LES RÉSIDENCES PRINCIPALES : DEUX FILIÈRES 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. Il en existe quatre. En effet, on élimine le cas purement anecdotique du regroupement des fonctions de consommation et de possession seules, la fonction de production étant exercée par un agent distinct.

TABLEAU A2.1 - DÉFINITION DES FILIÈRES DE PRODUCTION DE SERVICE DE LOGEMENT

FILIÈRES	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 débitentiers occupants d'un viager libre sont assimilés à des propriétaires occupants ;
- les usufruitiers et les crédientiers 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 A2.1), 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 en non accédants et les locataires sont distingués selon la catégorie de bailleurs (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 RÉSIDENCES 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 appartienne à l'une ou l'autre de ces deux catégories, les dépenses des producteurs qui lui sont liées seront analysées différemment. 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 ».

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

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 en capital correspondante sera donc retracée dans la filière « d'arrivée ».

## **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 OPÉRATIONS ÉCONOMIQUES**

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 par le solde des opérations de production du service de logement et par 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 en termes de versements, quelle qu'en soit la date d'origine. 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 complétera cependant, par des éclairages de ce type et 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.

### **III.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 la partie 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 aussi une description du parc de logements et des tableaux présentés en annexe relatifs aux aides publiques, aux prélèvements et aux circuits de financement.

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.

### III - LA NOMENCLATURE DES DÉPENSES 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 d'eau; y compris les taxes.
20.3	Charges locatives récupérées	Chauffage collectif compris dans les charges; conduite, exploitation, entretien courant des installations de chauffage et d'eau chaude; exploitation des ascenseurs; produits d'entretien; espaces verts et extérieurs; entretien courant (désinfections, dératisations, vidéo-ordures, menues réparations, ...).
21.1	Charges locatives non récupérables 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 les charges salariales.
21.3	Frais de personnel pour les producteurs	

<b>code</b>	<b>libellé</b>	<b>contenu</b>
20.6	Impôts et taxes autres que la TVA	Taxes locatives (droit de bail, taxe de balayage, taxe d'enlèvement des ordures ménagères).
21.4	Impôts et taxes autres que la TVA pour les producteurs	Taxe foncière sur la propriété bâtie, Taxe additionnelle au droit de bail, Impôt sur les revenus fonciers.
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 versées en tiers payant.
20.9	Aides aux déménagements	
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.
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 bonifications d'intérêt pour les HLM et les prêts aux fonctionnaires.
22.3	Autres produits	
		Indemnités d'assurance

#### IV - LA NOMENCLATURE DES DÉPENSES EN CAPITAL

<b>code</b>	<b>libellé</b>	<b>contenu</b>
23.1	Logements neufs	Opérations destinées à la création de logements neufs ou à l'extension de logements existants.
23.11	Bâtiments hors terrain	
23.111	Construction pour compte propre	Valeur des travaux réalisés au cours de la période en vue de la création de logements neufs ou de l'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.
23.112	Achats à des promoteurs	Montant des versements pour l'achat 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).

code	libellé	contenu
23.12	Terrains d'assise	Les achats de terrains sont comptabilisés quand la construction du logement est consécutive à l'acquisition du terrain (délai inférieur à un 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	
23.14	Droits de mutation relatifs aux logements et terrains	
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 de 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	
23.34	Droits de mutation relatifs aux logements et terrains	
23.4	Cessions de logements d'occasion	
23.41	Montant des cessions hors frais d'intermédiation	Montant perçu par le vendeur après paiement des frais d'intermédiation éventuels.
23.42	Part des terrains dans les cessions	
23.43	Frais d'intermédiation	Rémunération des intermédiaires (agences immobilières).

## V - LA 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 subventions 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'acquisitions de logements d'occasion	- Aides de l'Etat : subventions PLA-CDC et PLA d'insertion, 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).
24.32	Aides au financement de travaux sur immeubles existants	- Aides de l'Etat : subventions PLA-CDC et PLA d'insertion, subventions 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, primes 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 Caisse de Prêts aux organismes HLM (CPHLM) et du Crédit Foncier de France ; - Prêts complémentaires à la PALULOS ; - Prêts pour l'accession à la propriété (PAP) ; - Prêts à 0 % ; - Prêts 1%.
24.132 24.232 24.332 24.532	Emprunts non aidés	

**VI - LA NOMENCLATURE DU FINANCEMENT  
DE LA DÉPENSE 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 entre 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.

## DOSSIER

### Les aides personnelles au logement en Europe

Tous les Etats européens n'ont pas mis en place des aides personnelles au logement. Il n'en existe pas en Italie ou en Espagne ; la Belgique ne les connaît pas à proprement parler, bien qu'il existe dans le parc locatif social un système de modulation des loyers en fonction des revenus qui s'y apparente largement. Mais les expériences comparables à la France ne sont pourtant pas exceptionnelles. De nombreux pays ont créé au fil des années des prestations monétaires versées aux ménages pour les aider à supporter le coût de leur logement. Nul doute que ces expériences ne soient riches d'enseignement pour la France.

TABLEAU D.1 - PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE AYANT UN SYSTÈME D'AIDES  
À LA PERSONNE<sup>1</sup>

	Date de création	Date d'instauration du régime en vigueur
Allemagne	1965	1990-1991
Autriche	1976	
Danemark	1967	1986
Finlande	1960	1987
France	1948	1971-1977-1993
Irlande	n.d.	
Pays-Bas	1970	1975
Grande-Bretagne	1972*	1983-1988
Suède	1930	1991

\* Dès 1930 les communes avaient la faculté de pratiquer des rabais sur les loyers des logements publics.

<sup>1</sup> L'ensemble des données figurant dans cette partie, sont issues d'une part, de questionnaires remplis par les experts des différents pays étudiés, d'autre part de données d'origines diverses réunies à l'occasion de cette étude.

On cherchera dans la suite de cette étude à mettre en valeur les traits communs aux différents systèmes pour analyser à leur lumière quelques variations nationales sur les éléments les plus fondamentaux des aides personnelles au logement. Ils permettront d'éclairer dans un deuxième temps le débat sur le coût de ces prestations.

Malgré certaines différences, la comparaison des systèmes d'aides personnelles au logement mis en place fait clairement apparaître leur unité. Dans les conditions de leur création, dans leurs objectifs, dans leurs caractéristiques les plus générales, ce sont bien les mêmes conceptions qui se révèlent.

Cette étude portera pour l'essentiel sur cinq pays : Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Finlande et France pour lesquels un séminaire européen a permis d'approfondir l'analyse<sup>1</sup>, complétée quand les données sont disponibles, par des éléments sur le Danemark et la Suède. On dégagera les éléments constitutifs de cette inspiration commune, dans les conditions de leur création et de leur développement, d'une part, puis quant à la définition des critères les plus essentiels selon lesquels ces prestations sont attribuées, d'autre part. Il sera toutefois nécessaire de distinguer un modèle standard appliqué en Europe continentale du système britannique qui suit à bien des égards une voie très spécifique.

## I - LA CRÉATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

*Housing Benefit* britanniques, *IHS* néerlandais, *Asumistuen-saajat* finlandais ou *Wohngeld* allemand ont en effet été créées dans des circonstances et avec des objectifs remarquablement semblables à l'allocation de logement (AL) puis l'aide personnalisée au logement (APL) en France. Il s'agit toujours d'accompagner des réformes qui, en vue d'améliorer le fonctionnement des marchés dans le secteur du logement et en raison d'exigences de qualité, conduisaient à des hausses de loyers<sup>2</sup>. Ces réformes pouvaient consister en une libéralisation des loyers privés comme la loi de 1948 en France qui crée l'allocation de logement familiale (ALF) ou en une réduction des aides à la pierre dans le secteur social à l'exemple de la loi de 1977 qui crée l'APL en substituant cette aide à une partie de l'aide à la pierre. La création du *Wohngeld* en RFA en 1965 s'inscrit ainsi dans cette perspective de libéralisation des loyers. En Grande-Bretagne, la mise en place en 1972 d'un système obligatoire d'aide au logement intervient également à un moment où les pouvoirs publics envisagent une hausse des loyers dans le parc social comme dans le secteur privé

<sup>1</sup> Pour une approche plus complète se reporter à l'Observateur de l'Immobilier N° 35.

<sup>2</sup> Voir notamment P. KEMP (1990), « Income related assistance with housing costs : a cross national comparison », *Urban Studies*, vol. 5, N° 3.

réglementé. En 1970, les Pays-Bas créent leur première prestation d'aide personnelle pour les occupants des logements locatifs nouvellement construits.

Si les prestations d'aides personnelles sont souvent limitées à l'origine à certains bénéficiaires ou à certains logements, elles tendent ensuite à être élargies à l'ensemble des ménages. En France, cette évolution est particulièrement longue. Lorsque l'ALF est créée, en 1948, au profit des familles avec enfants, la France peut faire figure de précurseur mais ce n'est que 45 ans plus tard, en 1993, que l'extension à tous les ménages est acquise avec la généralisation complète de l'ALS. Les Pays-Bas ont été beaucoup plus rapides : après la première prestation créée en 1970 pour les occupants des logements locatifs nouvellement construits, la généralisation intervient dès 1975. En Finlande, elle intervient en 1987 ; les dispositifs spécifiques en vigueur jusque là ne concernaient que certaines catégories de population.

Sur un point essentiel au moins, les limites de cette généralisation donnent lieu à d'importantes variations : il s'agit du sort réservé aux propriétaires. La Grande-Bretagne et les Pays-Bas réservent leurs prestations logement aux seuls locataires. L'Allemagne et, la France, dès l'origine, versent également ces aides aux accédants à la propriété. La Finlande aussi, mais dans un cadre sensiblement différent, ne limite pas les aides aux locataires : tous les propriétaires à ressources modestes, qu'ils aient ou non des emprunts en cours, peuvent en bénéficier pour couvrir les charges liées au logement, dont une partie des intérêts d'emprunt. En matière d'aide au propriétaire, la France a une position singulière, un barème spécifique, généralement plus favorable, est réservé aux accédants à la propriété, en particulier depuis 1977 (APL). Les aides personnelles constituent un moyen d'encourager l'accession à la propriété. En Allemagne comme en Finlande et en Suède, le souci de l'égalité de traitement entre locataires et propriétaires, sans doute à la base de cette extension de l'aide au logement, conduit à appliquer à tous le même barème de base.

## **II - LES CRITÈRES D'ATTRIBUTION DES AIDES AU LOGEMENT**

Les prestations d'aides personnelles au logement devant aider les ménages modestes à supporter une dépense de logement destinée à augmenter, deux critères ont un caractère fondamental pour leur attribution : le revenu et la dépense de logement.

### **III.1 - Aide personnelle et condition de ressources**

L'existence d'une condition de ressources est loin d'être une spécificité des aides au logement dans le domaine des prestations sociales. Plus caractéristique est la décroissance continue du montant de l'allocation quand les ressources du bénéficiaire

augmentent, marque de tous les dispositifs considérés. Ce mécanisme, analogue à l'impôt sur le revenu, s'oppose au simple revenu plafond excluant du versement de la prestation alors qu'en dessous tous les bénéficiaires reçoivent le même montant d'allocation. Si on s'en tenait à cette caractéristique, les aides personnelles ne seraient que la réalisation pratique de cet impôt négatif recommandé dans les années soixante-dix par certains économistes pour aider les plus pauvres.

## II.2 - Aide personnelle et dépense de logement

La prise en compte de la dépense de logement effectivement supportée est l'autre trait fondamental qui détermine la nature des aides au logement. Ce caractère tient en pratique à peu de chose ; il suffirait de décider que la dépense de logement doit être prise en compte de façon forfaitaire, plutôt que pour son montant réel, pour que les prestations logement deviennent de fait des soutiens du pouvoir d'achat en général dont l'affectation à une dépense particulière ne serait que théorique. Le souci d'égalité aurait d'ailleurs pu recommander une telle option.

Dans tous les pays considérés, l'affectation des aides personnelles à la dépense de logement reste clairement affirmée par la prise en compte de la dépense effective supportée à ce titre par le bénéficiaire<sup>1</sup>.

Les aides ont comme objectif plus ou moins explicite dans les différents pays de favoriser l'accès à un logement de qualité satisfaisante notamment en termes de surface et d'équipement. Il est donc normal, de ce point de vue, que leur montant soit proportionné au loyer qui traduit cette qualité. Mais tous les écarts de loyers ne s'expliquent pas par la qualité du service. Les logiques qui ont prévalu à la fixation des loyers sont souvent l'héritage du passé, qu'il s'agisse des loyers du secteur social ou des loyers du secteur privé soumis à des réglementations, causes de segmentation. De plus, même pour les baux soumis intégralement à la loi du marché, les conditions sur lesquelles s'accordent les bailleurs et les locataires présentent nécessairement une certaine dispersion.

Il faut noter que l'atténuation, voire la suppression totale de la sensibilité au prix du logement pour les ménages modestes, est contradictoire avec le souci de développer les mécanismes de marché.

---

<sup>1</sup> A noter que la pratique du tiers payant utilisée dans certains cas, accentue encore cette affectation puisque l'aide est déduite directement de la quittance de loyer : c'est le cas presque général pour l'APL en France, c'est également le cas en Grande-Bretagne, dans le logement des collectivités locales.

### **II.3 - Dépense et ressources : deux critères étroitement associés**

Les deux critères fondamentaux de niveau des ressources et de dépense effective qui servent à déterminer le niveau des prestations sont étroitement liés dans la conception commune des aides au logement. En réalité, dans la plupart des cas, le niveau de revenu au-delà duquel l'aide au logement cesse d'être versée n'est pas fixé dans l'absolu mais dépend du niveau de dépense à prendre en charge. Le droit à la prestation et son montant ne sont pas appréciés, en général, en rapportant les ressources du ménage à des montants plafonds absolus ; ils résultent de la comparaison entre les revenus et la dépense brute à charge. A l'extrême, si la dépense qui peut être prise en charge n'est pas plafonnée, le droit à l'aide peut être ouvert même pour les ressources les plus élevées : il suffit pour cela que la dépense augmente suffisamment pour qu'une couverture partielle par l'aide publique devienne justifiée. La Grande-Bretagne illustre parfaitement cette situation extrême : il n'existe pas de plafond de ressources pour percevoir les *Housing Benefit* puisqu'il n'y a pas de plafond de loyer absolu. On verra que ce n'est pas pour autant le dispositif le moins ciblé socialement.

Comme la Grande-Bretagne, la Finlande, l'Allemagne et la France ne connaissent pas de revenus plafonds fixés indépendamment du niveau de la dépense pour l'attribution de l'aide. Mais l'existence des plafonds de loyer, niveaux au-delà desquels la dépense n'est plus prise en compte pour le calcul des prestations logement, permet de déterminer des « revenus d'exclusion » implicites : il s'agit des niveaux de ressources pour lesquels, en application du barème, le niveau de dépense plafond est considéré comme supportable sans aide. Seuls les Pays-Bas ont mis en place directement dans la réglementation des plafonds de ressources indépendants des loyers plafonds. Même dans ce cas, cependant, le droit à l'aide personnelle ne dépend pas que des ressources : certains ménages n'en bénéficieront pas parce que leur loyer est considéré comme suffisamment faible pour qu'ils puissent le supporter par leur propres moyens, alors que d'autres, disposant des mêmes ressources, perçoivent une allocation en raison d'une dépense plus élevée.

### **II.4 - Une définition générale pour les aides personnelles au logement**

La notion d'aide personnelle au logement se passe généralement de définition. Il est toutefois possible de synthétiser les caractéristiques communes des systèmes mis en place dans un certain nombre de pays. Ramenée à ses éléments les plus essentiels, une prestation logement au sens étroit envisagé ici consiste en une (ou des) allocation(s), à vocation universelle et attribuée(s) aux ménages à guichet ouvert pour ramener la dépense effective de logement à un niveau compatible avec des revenus modestes ou

moyens. L'aide est versée systématiquement aux plus pauvres pour prendre en charge une proportion maximale de la dépense ; elle est réduite graduellement quand les ressources augmentent. Elle n'est pas versée lorsque la dépense de logement, considérée éventuellement dans la limite d'un plafond, est jugée compatible avec les ressources du ménage considéré. Mais ces aides, telles qu'elles sont ainsi définies ne sont pas réservées aux personnes sans ressources vivant de l'aide sociale. Elles ont vocation à être attribuées, pour des montants certes décroissants, à des ménages sensiblement plus aisés. D'autres dispositifs conduisent en revanche à prendre en compte le coût du logement dans l'attribution d'aides destinées à assurer un minimum vital.

Ces analyses ne peuvent toutefois être conduites sans distinguer un modèle européen standard du dispositif britannique qui s'y oppose sur plusieurs points essentiels.

### III - LE MODÈLE EUROPÉEN CONTINENTAL DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

La simple description des formules ou procédures appliquées en Europe pour calculer l'aide au logement peut, à tort, donner l'impression d'une diversité irréductible. En réalité, la plupart mettent en œuvre un modèle unique au-delà des différences nationales. C'est le cas en particulier de la Finlande, de l'Allemagne, des Pays-Bas comme de la France. Mais on peut ajouter à la liste la Suède, le Danemark, la Norvège et la Nouvelle-Zélande. Au-delà des différences superficielles de présentation, les dispositifs mis en place dans ces pays sont fondés sur les trois principes suivants :

- les ménages sont supposés pouvoir supporter par eux mêmes une part de la dépense de logement ; l'aide n'intervient qu'au-delà de ce seuil. Il n'y a donc en aucun cas de prise en charge totale du coût du logement (principe de la dépense minimale).
- les augmentations de dépenses ne sont jamais compensées intégralement (principe de la dépense marginale).
- l'appréciation du niveau de dépense qui doit être laissé à la charge du ménage est faite en terme de proportion du revenu consacrée au logement (principe du taux d'effort).

Dans la mesure où il est fondé sur l'écart entre la dépense réelle et une dépense supportable, ce modèle est désigné dans la littérature sous le nom de « *housing gap scheme*<sup>1</sup> ».

---

<sup>1</sup> P. KEMP (1995), « *Housing Benefit : Some Peculiarities of the British* », HMSO.

### III.1 - Le principe de la dépense minimale

Pour la plupart des bénéficiaires, ce principe ne pose aucune difficulté puisque la décroissance de l'aide en fonction du revenu conduit nécessairement à le mettre en œuvre à partir d'un certain niveau de ressources. Il prend en revanche tout son sens en ce qui concerne les plus pauvres. En France comme en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Finlande, une part variable de la dépense est laissée à la charge du ménage même s'il ne dispose d'aucun revenu.

La dépense laissée à la charge des locataires les plus modestes est très faible dans notre pays : la formule de calcul ayant d'ailleurs paru sur ce point trop généreuse, un minimum absolu de 175 francs en APL et 100 francs en AL a été institué. Il est au contraire très élevé aux Pays-Bas : dans ce pays, ce montant est de 318 florins en 1995, soit 1 000 francs<sup>1</sup>. Un tel niveau ne peut manquer de surprendre. Il conduit en réalité à mettre en évidence dans ce modèle européen la nécessaire complémentarité entre les aides sociales destinées à assurer un minimum vital par des allocations non affectées à une dépense particulière, et les aides personnelles au logement. Le dilemme peut être illustré simplement.

Aux Pays-Bas, le niveau de dépense minimale de 318 florins se rapporte à un revenu minimal particulièrement élevé (22 400 florins par an, soit plus de 5 800 francs par mois). Cette dépense minimale du barème de l'*IHS* est d'ailleurs clairement articulée avec le niveau des aides sociales : l'un ne peut être modifié indépendamment de l'autre. La Finlande connaît semble-t-il la même articulation, mais avec un niveau de dépense minimale nettement plus faible qui la situe dans une position intermédiaire entre les deux options ci-dessus. En France, le niveau très faible de la dépense de logement laissée à la charge des plus pauvres se situe clairement dans le cadre d'une autre option ; on notera toutefois qu'il n'y a pas de lien explicite entre cette dépense minimale et le niveau du RMI.

On observe que le choix de l'une ou l'autre option affecte le sens qui peut être attaché à la notion de dépense minimale. Lorsqu'elle est faible comme en France, mais aussi en Allemagne et en Finlande, elle ne peut être mesurée qu'à l'aune des ressources du bénéficiaire. Dans le cas néerlandais, elle peut être rapprochée des loyers ; c'est ainsi que l'indexation des loyers standards, qui définissent dans ce système la dépense minimale à charge, s'effectue sur le taux de croissance recommandé par l'Etat pour les loyers sociaux et non sur l'indice des prix ou l'évolution des revenus moyens.

---

<sup>1</sup> Au cours de 3,11 francs pour un florin soit la moyenne des taux journaliers en 1995.

### III.2 - Le principe de la dépense marginale à charge

Cette deuxième règle fondamentale pour la construction d'un barème d'aide au logement dans le modèle de l'Europe continentale complète l'inscription de ces dispositifs dans le cadre du marché. Elle exige en effet que le consommateur qui paie le prix de son logement grâce à une aide publique ne soit pas rendu insensible au prix de ce service ni de ses variations. Le premier mécanisme qui contribue à ce résultat est le plafond au dessus duquel l'accroissement de la dépense est intégralement laissé à la charge du ménage. Les aides allemandes, néerlandaises et finlandaises comme l'APL et l'AL en France retiennent un tel plafonnement. Mais il est imparfait : fixés à des niveaux très élevés, les plafonds de dépenses prises en charge n'ont guère d'effet ; s'ils sont faibles, ils tendent à affecter la philosophie même des aides au logement en les rendant en partie indépendantes du niveau de la dépense effective.

Le modèle classique d'aide personnelle au logement en vigueur en Europe continentale complète donc ces loyers plafonds par une participation du bénéficiaire à la hausse de la dépense. La conciliation de ce principe avec celui de la dépense minimale a d'ailleurs conduit à une formule de base qui peut s'écrire en général de la façon suivante :

$$\text{Aide} = \text{Taux de prise en charge} \times (\text{Dépense réelle plafonnée} - \text{Dépense normale})$$

Le taux de prise en charge détermine dans ce cadre la couverture des augmentations de loyer par l'aide au logement. Cette formule est directement appliquée en Finlande avec un taux de prise en charge uniformément fixé à 80 % dans le barème général et à 85 % pour les bénéficiaires de pensions. C'est indiscutablement la solution la plus simple : quel que soit le revenu et les charges de famille, une augmentation du loyer de 100 marks implique, dans la limite du plafond, une augmentation de la charge supportée de 20 marks ou 15 marks selon le cas. En France la formule ci-dessus est appliquée traditionnellement aux barèmes de l'AL et de l'APL. Mais dans notre pays, le taux de prise en charge, le coefficient « K », dépend du revenu : la compensation des hausses de loyers est plus forte pour les ménages les plus modestes.

Dans les autres pays, la mise en œuvre de ce principe de la dépense marginale s'écarte de la formule ci-dessus. La modulation du taux de prise en charge des hausses de loyers a conduit à un autre mode de calcul. Dans le cas du barème néerlandais, la participation du bénéficiaire à la hausse du loyer est, comme en Finlande, constante quel que soit le niveau des ressources. En revanche, elle dépend du niveau absolu du loyer. S'il reste dans la tranche de 318 à 383 florins, toute augmentation sera couverte intégralement par la hausse de l'IHS ; au-delà de 383 florins, la

compensation ne sera que partielle et d'autant plus faible que le loyer est élevé. Ainsi, entre 383 et 433 florins, la participation personnelle à la hausse du loyer est de 5 % de cette hausse ; elle atteint 45 % entre 683 florins et 772 florins. La réforme qui est envisagée dans ce pays devrait toutefois diminuer le nombre de tranches de loyer à deux ou trois. La formule de base peut alors être décrite ainsi :

$$\text{Aide} = \text{Loyer réel plafonné} - \text{Loyer standard} - \text{Déduction pour qualité}$$

La déduction pour qualité qui correspond à une fraction, variable selon le niveau de loyer, de la différence entre le loyer réel plafonné et le loyer minimal (ou standard) traduit ici la mise en œuvre du principe de la dépense marginale. On notera le lien fait dans la justification du mode de calcul entre le niveau de la dépense et la qualité du logement.

En Allemagne (*Wohngeld* tabulaire), le taux de prise en charge des hausses de loyer est strictement proportionné au revenu du bénéficiaire : pour un ménage de quatre personnes disposant d'un revenu de 750 marks par mois, si le loyer s'accroît de 100 marks, le *Wohngeld* augmente de 82 marks et la dépense nette à la charge de ce ménage de 18 marks. Mais, si le revenu du ménage considéré est de 1 500 marks, l'augmentation du *Wohngeld* est limitée à 64 marks, la participation personnelle s'accroît de 36 marks. Ainsi, lorsque le revenu double de 750 marks à 1 500 marks, la part de cette hausse supportée par le bénéficiaire double également. Le barème allemand se rapproche ici des principes appliqués traditionnellement à l'AL et à l'APL, en France, mais, dans notre pays, le lien entre le taux de prise en charge des hausses de dépense et le revenu ne se traduit pas par une proportionnalité aussi stricte. Cette proportionnalité correspond à une mise en œuvre particulièrement complète du principe du taux d'effort.

### III.3 - Le principe du taux d'effort

L'aide au logement est justifiée par un niveau de dépense de logement disproportionné par rapport au revenu du ménage et s'efforce de ramener cette charge nette à un niveau plus satisfaisant. Il convient alors d'apprécier quels sont les niveaux de dépense supportables par les ménages. Tous les pays européens considérés, hormis la Grande-Bretagne, utilisent pour cela la notion de taux d'effort, c'est-à-dire la proportion de la dépense de logement, nette de l'aide affectée à cet effet, par rapport aux ressources.

Ce concept de taux d'effort est d'un usage aussi commun que critiqué dans le secteur du logement. La capacité à supporter un niveau donné de dépense est en effet très variable selon les individus. Mais malgré ses défauts, ce concept est le seul adapté pour définir une norme dans le cadre d'un système d'aide publique.

Certains souhaiteraient parfois qu'il soit complété, voire remplacé, par le « reste à vivre », c'est-à-dire le revenu disponible net de la dépense de logement apprécié en valeur absolue et non en proportion des ressources. Mais cela n'aurait en réalité guère de sens. L'aide affectée à la dépense de logement, limitée par définition au montant de cette dépense, ne saurait à elle seule couvrir également les autres besoins les plus fondamentaux. Cette notion de revenu disponible net ne peut donc servir à déterminer l'aide au logement des plus pauvres, mais simplement à concevoir l'articulation entre ces prestations et les allocations de revenu minimal. Pour les bénéficiaires disposant de ressources plus élevées, elle n'est pas plus utile. Maintenir le « reste à vivre » constant au même niveau que les plus pauvres quand les ressources s'accroissent n'est guère envisageable puisque cela signifierait que les bénéficiaires doivent renoncer à toute amélioration du niveau de vie quand leur revenu s'élève au dessus du minimum, la diminution de l'aide compensant exactement l'accroissement des ressources.

Il n'est donc pas étonnant que cette notion de taux d'effort soit utilisée plus ou moins explicitement comme référence pour la construction des différents barèmes qui appliquent le schéma européen standard. Cela ne signifie pas naturellement qu'un taux unique doit être appliqué à tous ; cela serait d'ailleurs contraire au principe de la participation personnelle à la hausse de loyer. Le taux d'effort tend également dans tous les pays à augmenter avec les ressources ou à rester constant sur certaines plages de revenu, mais il ne saurait décroître. Déterminer un barème d'aide personnelle au logement revient donc très largement à fixer la valeur absolue des taux pour les différents niveaux de revenu et de dépense et en fonction de la taille du ménage.

Définir explicitement ces taux d'effort pour toutes les situations correspondant au croisement de ces trois critères est une entreprise complexe. La Finlande et les Pays-Bas ont préféré simplifier le problème en fondant leurs barèmes sur une grille de taux d'effort de référence, qui n'est définie que pour un niveau donné de dépense, mais fonction du revenu et du type de ménage. Dans le cas des Pays-Bas, ces taux d'effort de référence se rapportent au loyer standard, c'est-à-dire à la dépense minimale à la charge du ménage. Par définition, les taux d'effort réellement supportés par les bénéficiaires sont en général plus élevés. Dans le barème finlandais, les taux de référence correspondent à des niveaux de dépense intermédiaires entre la dépense minimale et les plafonds. Mais dès que le loyer s'écarte de ces niveaux, loyer standard néerlandais ou loyer de référence finlandais, la logique du taux d'effort est moins apparente puisque l'effet des variations de loyer sur la dépense à charge n'est pas proportionnel au revenu.

En ce qui concerne le *Wohngeld* au contraire, la logique du taux d'effort peut être appliquée intégralement puisque l'augmentation de la dépense nette est strictement proportionnelle au loyer. Un

autre élément de différenciation dans l'utilisation du taux d'effort est le degré d'affichage auquel il donne lieu. Le barème néerlandais en fait un paramètre réglementaire pour la fixation des loyers standards. En Finlande au contraire, les textes officiels n'y font aucune référence alors même qu'il est au cœur de la conception et de l'adaptation annuelle des barèmes. En Allemagne, les tables dans lesquelles chacun peut lire le montant du *Wohngeld* tabulaire ne font pas davantage apparaître les taux d'effort qui en sont pourtant la base. Dans le cas de la France, les barèmes de l'AL et de l'APL ont été conçus en fonction d'une logique de taux d'effort<sup>1</sup>. Mais celle-ci n'apparaît pas dans la réglementation comme aux Pays-Bas et elle est beaucoup plus approximative qu'en Finlande et en Allemagne.

Il est difficile d'envisager la détermination des taux d'effort utilisés comme référence dans les barèmes sans tenter de comparer les niveaux auxquels ces normes sont fixées dans les différents pays. La définition de la dépense prise en charge n'est pas partout la même, ce qui conduit à nuancer la comparaison. Les Pays-Bas comme l'Allemagne (ainsi que la Grande-Bretagne) ont une conception assez stricte des charges qui peuvent s'ajouter au loyer de base alors qu'elle est plus large en Finlande (en particulier, le chauffage, exclu dans les deux premiers cas, est pris en compte dans le troisième). La France est dans une situation plus ambiguë encore, puisqu'une somme forfaitaire est retenue sans définition réglementaire précise des dépenses réelles qu'elle est censée couvrir. La définition des ressources prises en compte devrait également appeler un examen attentif.

TABLEAU D.2 - LES NORMES DE TAUX D'EFFORT DES BARÈMES  
AU VOISINAGE DES REVENUS D'EXCLUSION

*en francs d'après les taux de change moyens de 1995*

	Allemagne (1)	France (2)	Finlande (3)	Pays-Bas (4)
Revenu	4 872	6 100	4 788	9 187
Dépense	1 618	1 562	1 391	2 401
Taux d'effort	33 %	26 %	29 %	26 %

(1) Revenu d'exclusion pour le loyer plafond en zone de loyer IV (zone intermédiaire). Logement construit entre 1978 et 1991.

(2) APL1 zone 2. Revenu d'exclusion, dépense égale au loyer plafond plus le forfait de charge.

(3) Zone de loyer II - Aide générale.

(4) Taux calculé au revenu plafond réglementaire pour une dépense égale au montant maximal pris en charge. Bénéficiaire de moins de 65 ans.

<sup>1</sup> Voir L. BEGASSAT (1995), « Quelles logiques pour les barèmes des aides personnelles au logement ? », l'Observateur de l'immobilier n° 32.

Malgré ces difficultés méthodologiques, on peut oser quelques rapprochements. Il ne s'agit pas ici de comparer la proportion moyenne des dépenses de logement dans le revenu des bénéficiaires, mais simplement d'apprécier le niveau relatif des normes implicites qui sont associées dans les pays considérés aux aides personnelles. Comme les taux d'effort appliqués aux plus modestes dépendent surtout de l'articulation avec les aides sociales, on s'attachera à la situation au niveau du revenu d'exclusion. Le tableau D.2 permet ainsi un tel rapprochement dans le cas des ménages composés d'une seule personne. On voit que les normes appliquées à ces ménages au seuil de revenu au-delà duquel cesse le droit à une aide sont pratiquement identiques aux Pays-Bas et en France. Toutefois, ce même taux d'effort correspond dans le barème néerlandais à un revenu d'exclusion sensiblement plus élevé qu'en France ; c'est l'effet observé en creux de l'absence quasi totale de familialisation qui caractérise l'*IHS*. Les taux d'effort appliqués en Finlande et surtout en Allemagne semblent au contraire nettement plus élevés tout en s'appliquant à des revenus plus faibles. Dans le cas de la Finlande, c'est la conséquence des mesures d'économies fortes mises en œuvre au début des années quatre-vingt-dix qui ont particulièrement touché les ménages sans enfants. Dans le cas de l'Allemagne, le taux de 33 % associé à un revenu représentant l'équivalent de 5 000 francs français ne peut manquer d'être rapproché des interrogations sur la capacité de solvabilisation réelle du *Wohngeld* émises par certains.

Le nouveau barème proposé par les pouvoirs publics pour unifier l'APL dans le parc locatif conventionné en 1997 peut également être apprécié en référence aux trois principes ci-dessus et par rapport aux différents dispositifs européens considérés ici. Il ne traduit aucune modification fondamentale quand au premier principe de la dépense minimale, en particulier pour les plus bas revenus et en terme d'articulation avec les minima sociaux. Quand au principe de la dépense marginale à la charge du bénéficiaire, il correspond indiscutablement à un compromis entre l'*IHS* néerlandais et le *Wohngeld* allemand : comme le premier, il module le taux de prise en charge des hausses de loyer en fonction du niveau absolu de ce loyer, mais ce taux est également, à l'exemple du *Wohngeld*, strictement proportionné au revenu. Enfin, le principe du taux d'effort est mis en œuvre de la façon la plus complète puisqu'il est appliqué à tous les niveaux de loyers et fait l'objet d'un affichage total, les taux d'effort étant directement fixés par la réglementation.

#### IV - L'EXCEPTION BRITANNIQUE

Les *Housing Benefit* britanniques constituent à eux seuls un contre modèle par rapport au modèle classique européen. Cette différence d'inspiration rend sans doute les comparaisons moins pertinentes sur de nombreux points mais elle donne l'occasion de

regarder sous un nouveau jour le modèle classique appliqué en France afin d'en mieux comprendre les éléments constitutifs.

Alors que les systèmes européens d'aide au logement ont soin de laisser dans tous les cas une part de la dépense à la charge personnelle du bénéficiaire, les *Housing Benefit* affichent l'objectif inverse : par principe la prise en charge de la dépense est totale pour les bénéficiaires de l'*Income Support*, dispositif de revenu minimal britannique. Ces prestations sociales sont en effet définies pour ne couvrir aucune dépense de logement. On notera toutefois qu'il existe bien un lien explicite entre l'*Income Support* (revenu minimum) et les *Housing Benefit* : la couverture de la dépense de logement est complète jusqu'à un niveau de ressources égal au revenu social minimal et ne décroît qu'au-delà de ce niveau. Le dispositif appliqué en Grande-Bretagne s'apparente donc de ce point de vue à ceux qui sont mis en œuvre en Finlande et aux Pays-Bas.

Alors qu'on s'efforce en Europe continentale de faire supporter par le bénéficiaire une fraction au moins de tout accroissement de la dépense, le dispositif britannique a longtemps garanti une couverture totale de ces hausses. Quel que soit le niveau du revenu du bénéficiaire, une augmentation de la dépense brute entraînait une augmentation de l'aide d'égal montant. Jusqu'en 1995, la seule limite consistait en un contrôle, effectué systématiquement par les services du « *rent officer* » pour que le loyer ne soit pas disproportionné par rapport au marché et au ménage considéré. Cette situation fait toutefois l'objet de débat en Grande-Bretagne. On a observé que les locataires n'avaient aucun intérêt à rechercher le meilleur prix sur le marché. La prise en charge des loyers élevés a donc été atténuée pour les locations nouvelles à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996 : au-delà d'un loyer de référence, fixé en fonction des loyers observés sur le marché, la prise en charge de la dépense est réduite de 50 %. Mais il n'y a toujours pas de plafond de loyer.

Enfin, là où les différents pays européens déterminent le montant de l'aide à partir d'un niveau de dépense nette jugé supportable, résultant peu ou prou de l'application d'un taux d'effort aux ressources du ménage, le dispositif britannique ne connaît qu'un paramètre : le taux de retrait de l'aide en fonction du revenu (ou « *taper* » dans la littérature anglaise). Ce taux de retrait, qui est analogue à un taux marginal d'imposition du revenu en matière fiscale, est fixé uniformément au niveau élevé de 65 % (à la suite d'un relèvement dans les années quatre-vingt). Les trois paramètres qui permettent de définir l'aide sont donc :

- le montant de la dépense prise en charge ;
- le niveau de revenu à partir duquel l'aide va être graduellement diminuée (niveau correspondant à un revenu social garanti ou *Income Support*) ;

- le taux de cette diminution proportionnelle à l'augmentation du revenu.

Le système des *Housing Benefit* est ainsi fondé sur une conception plus traditionnellement sociale que le modèle européen standard : la dépense en logement des plus pauvres est totalement prise en charge mais dès que les revenus s'élèvent au dessus du seuil qui permet de couvrir les dépenses vitales, son montant est diminué sur la base d'un principe de pure justice redistributive déconnecté apparemment de tout critère de solvabilisation au regard de l'accès à un logement de qualité. Un tel concept paraît s'éloigner de la logique propre aux aides au logement. Mais il donne l'occasion de porter un autre regard sur les principes de justice redistributrice qui sont implicites dans tout dispositif d'aide personnelle au logement. Taux d'effort et taux de retrait en fonction du revenu sont en effet deux notions duales : on ne peut définir l'un sans que l'autre puisse être calculé. Il convient d'ailleurs de remarquer que les pays qui font référence au taux d'effort ne renoncent pas pour autant à un profil d'aide qui décroît linéairement par rapport au revenu selon un taux de retrait constant. En revanche, les taux de retrait qui résultent en Europe continentale des normes de taux d'effort sont très nettement inférieurs aux 65 % britanniques. En France, ce taux est en général de l'ordre de 20 % à 25 % ; dans les différents pays considérés, il reste toujours inférieur à 50 % en dépassant rarement 40 %. Il ne semble donc pas de nature à susciter des débats sur le caractère désincitatif au travail des aides au logement. Ce n'est pas le moindre paradoxe du dispositif britannique que ce problème se pose dans le seul pays où cette notion de taux d'imposition généralisé du revenu est directement utilisée pour déterminer le montant des prestations.

Quant aux taux d'effort qui résultent implicitement, en Grande-Bretagne du taux de retrait de l'aide en fonction du revenu, on ne s'étonnera pas qu'ils deviennent particulièrement élevés dès que les ressources augmentent au dessus du niveau de l'*Income Support*. Une personne seule de plus de 25 ans dont la dépense prise en charge représente l'équivalent de 1 500 francs cessera d'avoir droit à l'aide au logement à partir d'un revenu mensuel équivalent à moins de 3 800 francs, soit un taux d'effort de 37 %. Pour un couple avec deux enfants entre 11 et 15 ans dont la dépense est de 2 500 francs par mois, le revenu d'exclusion est inférieur à 8 700 francs et le taux d'effort de 29 %. Bien entendu, ce même taux est nul pour les bénéficiaires de l'*Income Support*.

Ce dispositif britannique peut donc être considéré comme le plus « ciblé » du point de vue social. Il s'écarte très sensiblement de la conception générale commune aux dispositifs appliqués sur le continent. Moins préoccupé de s'insérer dans le cadre d'un fonctionnement de marché, il semble suivre davantage des principes à caractère social que des préoccupations propres à la politique du logement. Ne relève-t-il pas d'ailleurs de la responsabilité du

*Department of Social Security* et non du *Department of Environment* qui est en charge de l'habitat ?

## V - LE COÛT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

La progression des dépenses d'aide personnelle constitue un sujet essentiel de débat dans le domaine du financement du logement, particulièrement dans un contexte général de rigueur budgétaire. Tantôt on contestera l'érosion du pouvoir solvabilisateur des aides ; tantôt on critiquera la rupture de l'équilibre entre aide à la pierre et aide à la personne.

### V.1 - La hiérarchie des coûts

Si on rapporte la masse des aides versées en 1995 à la population totale du pays, la France se situe au deuxième rang par ordre de coût décroissant, nettement après la Grande-Bretagne et sensiblement avant la Finlande (cf. tableau D.3). Les dépenses par tête au titre de l'*IHS* aux Pays-Bas et du *Wohngeld* en Allemagne sont au contraire bien plus faibles.

Il semble toutefois nécessaire de corriger cette première impression en tenant compte des différences de couverture de l'accession à la propriété. En effet, les propriétaires sont totalement exclus des prestations versées en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas ; en Finlande et en Allemagne, ils en bénéficient simplement à l'égal des locataires, de sorte que les effectifs réellement concernés sont très limités. Seule la France utilise ces aides comme une des voies privilégiées d'encouragement à l'accession à la propriété. Il est juste de prendre en compte cette différence de champ en appréciant séparément le coût des prestations en secteur locatif. Ainsi, restreint aux seuls locataires, le coût des aides personnelles en France se rapproche légèrement des pays où la dépense paraît la mieux maîtrisée, en niveau absolu tout au moins : Finlande, Pays-Bas et Allemagne. On ne peut que constater, une fois de plus, le surcoût des *Housing Benefit* britanniques.

TABLEAU D.3 - LE COÛT DES AIDES PERSONNELLES EN 1995

	France	Allemagne	Finlande	Pays-Bas	Royaume-Uni
Coût par habitant (en francs) (*)	1 234	245	948	400	1 379
Coût par habitant - locataires seuls (en francs) (*) (**)	1 026	221	843	400	1 379
Coût locataires seuls en % du PIB	0,77 %	0,15 %	0,69 %	0,31 %	1,47 %
Coût par habitant - locataires seuls	100	22	82	39	134
Coût locataires seuls en % du PIB	100	19	89	40	191

(\*) Sur la base des taux de change moyens de l'année 1995.

(\*\*) Estimation pour l'Allemagne

On peut aussi s'interroger sur l'effet des différences de niveau de vie sur ces comparaisons. Il est a priori ambigu. En effet, des revenus plus élevés peuvent rendre les aides publiques moins nécessaires pour supporter le coût du logement. Mais ils peuvent aussi conduire à un relèvement des exigences en termes de surface et de qualité, de même qu'ils sont susceptibles de pousser les prix à la hausse. En tout état de cause, le rapport au PIB des dépenses d'aides personnelles en secteur locatif, qui tient compte de ces différences de richesse, conduit au même classement entre les cinq pays considérés. L'écart entre la France et la Finlande en est encore diminué, tandis que le coût du système britannique paraît encore accentué.

En définitive, quel que soit l'instrument de mesure, il ne fait pas de doute que deux pays se distinguent par des prestations logement beaucoup moins coûteuses qu'en France : il s'agit des Pays-Bas, - 60 % par rapport au niveau français, et davantage encore de l'Allemagne : - 80 %. Un pays, la Grande-Bretagne, présente en revanche un niveau presque deux fois plus élevé en part de PIB ; cet écart serait d'ailleurs encore accru si on faisait abstraction des aides versées aux étudiants qui ne perçoivent pas les *Housing Benefit*. Seule la Finlande se situe à un niveau comparable à la France, quoique sensiblement inférieur.

On ne saurait toutefois se contenter de cette comparaison des coûts sans chercher à en expliquer les écarts. On considérera ici deux paramètres complémentaires : le degré de « ciblage social » et le taux de couverture de la dépense par l'aide publique.

## V.2 - Le « ciblage social »

Si on examine les raisons pour lesquelles certains systèmes sont beaucoup moins coûteux que d'autres, le premier élément évoqué est le niveau du revenu maximal pour avoir droit à l'allocation, en d'autres termes le degré de « ciblage social ». Les pays qui ouvrent le plus largement le droit à l'aide au logement doivent présenter les coûts les plus élevés.

Les aides personnelles étant versées en priorité aux plus modestes, la proportion de bénéficiaires parmi l'ensemble des ménages devrait en donner une mesure<sup>1</sup>. Les écarts qui apparaissent à ce niveau entre les cinq pays considérés (cf. tableau D.4) ne confirment pas pleinement cette intuition. Les deux pays dont les systèmes sont les moins onéreux, Allemagne et Pays-Bas, ont bien les plus faibles proportions de bénéficiaires parmi l'ensemble des ménages, mais l'écart par rapport à la Grande-Bretagne est loin d'atteindre celui qui apparaît en coût par habitant. En revanche, en France, le dispositif paraît toucher

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une mesure imparfaite puisqu'une proportion plus ou moins grande des ménages dont le revenu est inférieur au plafond de ressources n'ont pas droit à l'aide si leur loyer est suffisamment faible.

la plus forte proportion de ménages. Mais ce premier ratio a le défaut de faire masse de l'ensemble des bénéficiaires, locataires ou propriétaires, alors que les dispositifs sont très différents, comme on l'a montré dans la première partie.

Le rapport des bénéficiaires locataires à l'ensemble des locataires permet de neutraliser cette différence d'ouverture envers les propriétaires. Il ne paraît pas plus explicatif puisque trois pays, la Grande-Bretagne, la France et les Pays-Bas se situent cette fois à un niveau très proche, autour de 60 %. Cela ne doit pas étonner : les proportions de propriétaires et de locataires sont sensiblement différentes d'un pays à l'autre. Or il est naturel qu'un plus large accès à la propriété, par exemple en Grande-Bretagne par rapport à la France et plus encore à l'Allemagne ou aux Pays-Bas, bénéficie aux catégories à revenus moyens en laissant les plus pauvres, bénéficiaires naturels des aides personnelles, dans le secteur locatif. Un accroissement du taux de propriétaires doit donc conduire mécaniquement à une augmentation de la proportion de bénéficiaires d'une aide parmi les locataires.

Le taux de bénéficiaires d'aide en secteur locatif par rapport à l'ensemble des ménages permet de neutraliser ce biais. Bien que ces deux termes ne semblent pas homogènes, il est mieux adapté pour apprécier dans quelle mesure les prestations versées à ces ménages sont réservées aux plus modestes. Il explique également mieux la hiérarchie des coûts entre la France, la Finlande, les Pays-Bas et l'Allemagne. En France, avec 22 % de l'ensemble des ménages, dont 2 % correspondent à des étudiants, on trouve ainsi proportionnellement trois fois plus de bénéficiaires qu'en Allemagne, 60 % de plus qu'aux Pays-Bas et 20 % de plus seulement qu'en Finlande.

TABLEAU D.4 - QUATRE RATIOS D'ANALYSE DES ÉCARTS DE COÛT EN 1995

	Allemagne	Finlande	France	Grande-Bretagne	Pays-Bas
Bénéficiaires / ensemble des ménages	8 %	20 %	27 %	20 %	14 %
Bénéficiaires locataires / ménages locataires	12 %	61 %	59 %	58 %	26 %
Bénéficiaires locataires / ensemble des ménages	7 %	18 %	22 %	20 %	14 %
Aide moyenne / dépense moyenne (1)	34 %	46 %	52 %	90 %	31 %

(1) Locataires en décembre 1993 pour la France, locataires et propriétaires en ex-RFA seulement pour l'Allemagne.

Le pouvoir explicatif de ce ratio reste toutefois limité. Pour l'Allemagne l'écart de un à cinq par rapport à la France dans l'échelle des coûts par habitant n'est pas pleinement expliqué. Mais c'est surtout la situation de la Grande-Bretagne qui paraît paradoxale : avec 20 % de l'ensemble des ménages bénéficiaires, tous en secteur locatif, ce pays se situe à un niveau très proche de la France et de la Finlande. La différence de coût par habitant, considérable par rapport à l'Allemagne et la Finlande, est ainsi loin d'être expliquée. Le paradoxe est d'autant plus grand que les caractéristiques des *Housing Benefit* telles qu'elles ont été présentées tendaient à faire apparaître un fort « ciblage » sur les plus pauvres puisqu'une augmentation des ressources au dessus du revenu minimal conduit à réduire l'aide de 65 % de cet accroissement, soit le taux le plus élevé parmi les pays considérés. Les bénéficiaires de l'*Income Support*, le revenu minimal, représentaient d'ailleurs, en mai 1994, 65 % de l'ensemble des bénéficiaires de *Housing Benefit*.

### V.3 - La proportion de la dépense couverte par l'aide au logement

Il est toutefois normal qu'une analyse ne prenant en compte que le seul paramètre ressources n'explique pas tout pour des aides affectées à la dépense de logement directement liées à cette dépense. Le ratio de l'aide moyenne à la dépense moyenne (taux de couverture de la dépense) apporte un éclairage complémentaire indispensable. Les écarts qui apparaissent expliquent la hiérarchie des coûts ainsi que la proportion de bénéficiaires locataires parmi l'ensemble des ménages. Le taux de couverture fait mieux apparaître l'origine de la singularité britannique : dans ce pays, le taux de couverture de la dépense atteint le niveau record de 90 % contre 52 % en France et 31 % aux Pays-Bas (cf. tableau D.4). L'impact de ce taux de couverture sur le coût des *Housing Benefit* britanniques est d'autant plus fort que le niveau des loyers dans le parc social a été fortement relevé au cours des dernières années pour atténuer l'écart avec les loyers privés et réduire les subventions de l'Etat.

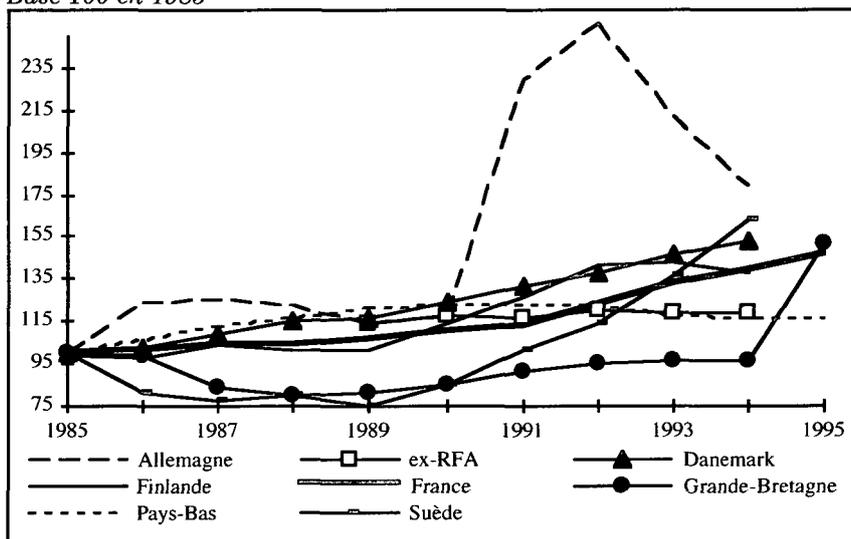
On ne peut manquer de mettre ce taux de couverture en rapport avec le choix fondamental concernant la fixation de la dépense minimale qui a été décrit dans la première partie. Le dispositif britannique conduit à faire supporter par l'aide au logement la totalité de cette dépense pour les plus modestes. Aux Pays-Bas en revanche une part très élevée de cette dépense est compensée par les allocations sociales de revenu minimal ; il est normal que le coût propre aux aides au logement (*IHS*) en soit fortement réduit. La comparaison n'est toutefois pas équitable ; il conviendrait de prendre en compte l'aide au logement contenue implicitement dans les allocations de revenu minimal.

La situation de l'Allemagne, qui fait apparaître également un taux de couverture proche de celui des Pays-Bas, ne peut s'expli-

quer par la même conception. Elle peut en revanche être mise en relation avec le niveau des plafonds de loyers : on estime qu'en 1996, 70 % des bénéficiaires supportent une dépense supérieure au plafond de prise en charge par le *Wohngeld*. Si ce plafond paraît relativement élevé pour les logements construits depuis 1992, 985 marks par mois soit 3 300 francs français pour un ménage de quatre personnes dans la zone de loyer intermédiaire (zone IV, agglomération moyenne), il est inférieur de 30 % pour les logements construits jusqu'en 1965. L'absence de revalorisation annuelle, dans un contexte de forte augmentation des loyers, a d'ailleurs conduit à une détérioration rapide de la couverture de la dépense réelle par l'aide personnelle, puisqu'en 1991 40 % seulement des bénéficiaires avaient des loyers supérieurs aux plafonds.

GRAPHIQUE D.1 - ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À LA PERSONNE

Base 100 en 1985



On peut ainsi s'interroger sur l'efficacité du dispositif allemand d'aide personnelle. Il semble d'ailleurs que les Länder aient été conduits dans la plupart des cas à mettre en place des aides complémentaires sous différentes formes parfois clairement articulées avec le *Wohngeld*<sup>1</sup>. Faute de prendre en compte le coût de ces aides locales, la comparaison est donc biaisée. Le faible nombre des bénéficiaires suscitent d'ailleurs d'autres interrogations. Des observateurs envisagent ainsi qu'un effet de « dési-

<sup>1</sup> O. PAPA (1992), « Housing systems in Europe : part II, a comparative study of housing finance. », Delft University Press page 56.

gnation » des bénéficiaires du *Wohngeld* conduise certains ménages à ne pas faire valoir leurs droits<sup>1</sup>.

Sans battre le record britannique, l'APL et l'AL se situent à un niveau de coût relativement élevé parmi les cinq pays considérés. Mais ce niveau reste très voisin du système finlandais. Le fort écart avec les deux dispositifs les moins onéreux doit de plus être mis en perspective. Ce sont les dépenses complémentaires, supportées par ailleurs sous forme d'aide sociale ou de complément local d'aide au logement, qui permettent ces économies. Elles ne correspondent pas pour autant à un moindre coût global pour la collectivité. On retiendra également que le degré de « ciblage » social est loin d'expliquer à lui seul les écarts de coûts.

## VI - COMPARAISON DES ÉVOLUTIONS DES DÉPENSES D'AIDES PERSONNELLES

Les appréciations portées sur le coût des aides personnelles en France sont étroitement liées à la forte croissance de ces prestations au cours des dernières années : + 22 milliards de francs de 1990 à 1995. Cette croissance tient, en bonne partie, à la décision des pouvoirs publics en 1991 de généraliser le droit à une aide au logement (le « bouclage » de l'ALS) dont la population étudiante a largement bénéficié. D'autres facteurs de hausse ont toutefois un caractère plus structurel ; l'augmentation continue de ces prestations reste ainsi un sujet d'actualité.

Les graphiques D.2 et D.3 permettent de mettre le sujet en perspective en illustrant l'évolution en monnaie constante des aides personnelles au logement dans sept pays européens. Ils montrent que tous les pays considérés connaissent à des degrés divers une augmentation des prestations versées plus forte que le niveau général des prix, qui s'accélère en général au début des années quatre-vingt-dix. Malgré la généralisation de l'ALS, la France se trouve même dans une situation assez favorable puisque seuls les Pays-Bas présentent une croissance plus faible sur l'ensemble de la période. La Finlande et la Grande-Bretagne ont vu plus que doubler en monnaie constante les prestations versées, la hausse n'étant que de 60 % en France.

### VI.1 - La période 1985-1990 : une croissance relativement modérée

Dans cette deuxième moitié des années quatre-vingt, les masses de prestations versées augmentent certes plus vite que le niveau général des prix, mais à un taux relativement modéré au regard de la période suivante. Les augmentations les plus rapides sont enregistrées en Allemagne et aux Pays-Bas. En Finlande

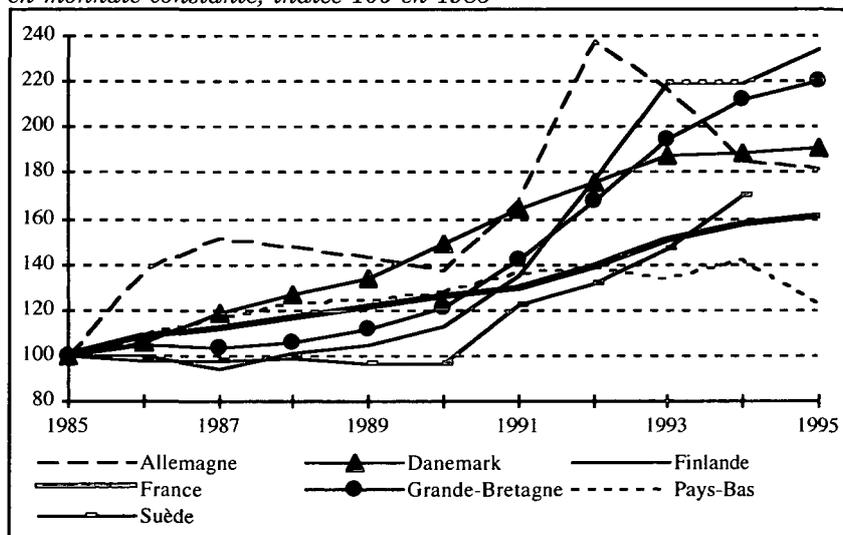
<sup>1</sup> G. McCrone et M. Stephens (1995) *Housing Policy in Britain and Europe*, page 69.

comme en Suède, le niveau des prestations reste constant en termes réels jusqu'en 1988. La France connaît, quant à elle, une situation intermédiaire avec une augmentation légèrement supérieure à celle de la Grande-Bretagne. Cette évolution peut être jugée d'autant plus modérée que l'APL continue à monter en puissance et que la couverture par une aide personnelle s'étend peu à peu à de nouvelles catégories par le conventionnement du parc ancien à l'APL après 1988 et l'extension de l'ALS aux allocataires du RMI à sa création.

Pour l'Allemagne, les courbes mettent en évidence un cycle classique lié à l'absence d'actualisation annuelle de l'aide au logement. C'est le réajustement qui intervient tous les cinq ans environ qui explique la forte augmentation du coût des prestations en 1986. Les années suivantes, l'absence de revalorisation engendre une érosion du pouvoir solvabilisateur des prestations dont le coût global diminue en monnaie constante. Sur l'ensemble de ce cycle 1985-1990, les dépenses se sont toutefois accrues de 37 % en monnaie constante, soit le deuxième plus fort taux de progression en Europe après le Danemark, au lieu de 25 % pour la France.

GRAPHIQUE D.2 - LA CROISSANCE DES AIDES PERSONNELLES EN MONNAIE CONSTANTE

*en monnaie constante, indice 100 en 1985*



Les évolutions constatées résultent pour partie des mesures d'économies mises en œuvre dans plusieurs pays pour ralentir la croissance spontanée des prestations. Ainsi, aux Pays-Bas après un premier train de mesures en 1983-1984 aux résultats limités,

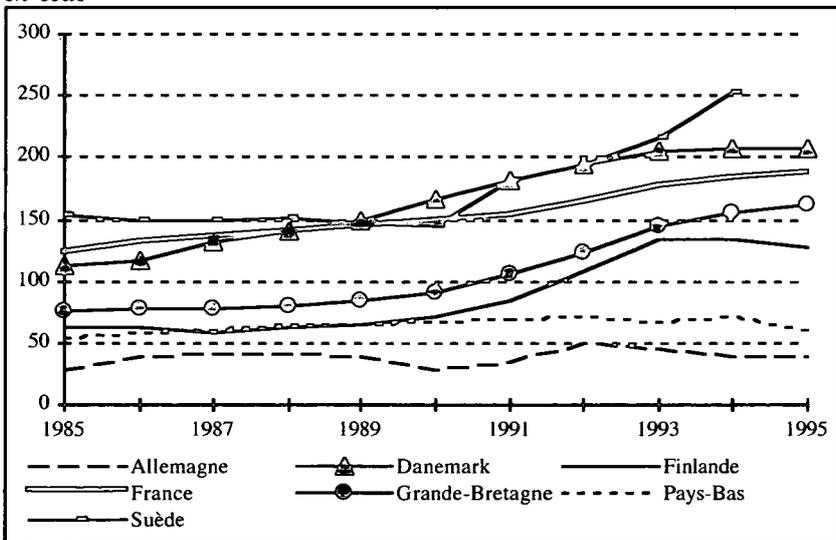
le gouvernement intervient à nouveau en 1988<sup>1</sup>. En Grande-Bretagne, la hausse des dépenses est également jugée suffisamment préoccupante pour entraîner un resserrement du dispositif en 1988. A la fin de la période, un certain retournement de tendance commence à se faire sentir dans les pays dont les prestations avaient été les moins dynamiques jusque là, comme la Finlande et la Grande-Bretagne. En France, ce retournement est masqué si on ne considère que le total des prestations, propriétaires compris, dans la mesure où le ralentissement des aides versées aux accédants est relayé après 1988 par le secteur locatif. C'est en effet à ce moment que l'APL est peu à peu étendue au parc locatif social ancien (APL2) et que le droit à l'ALS est étendu à de nouvelles catégories (bénéficiaires du RMI lors de sa création). Ce début de retournement va s'accroître au début des années quatre-vingt-dix.

## VI.2 - La croissance accélérée dans les années quatre-vingt-dix

Au cours de cette période, la croissance des aides au logement s'accroît dans presque tous les pays, à la seule exception des Pays-Bas dont les prestations vont rester au même niveau en monnaie constante.

GRAPHIQUE D.3 - ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PAR HABITANT EN ÉCUS 1995

en écus



<sup>1</sup> P. Boelhouwer (1990), « Housing allowances in the Netherlands and the housing market behaviour of households », *Neth. J. of Housing and Environmental Res.*, Vol. 5 N° 2.

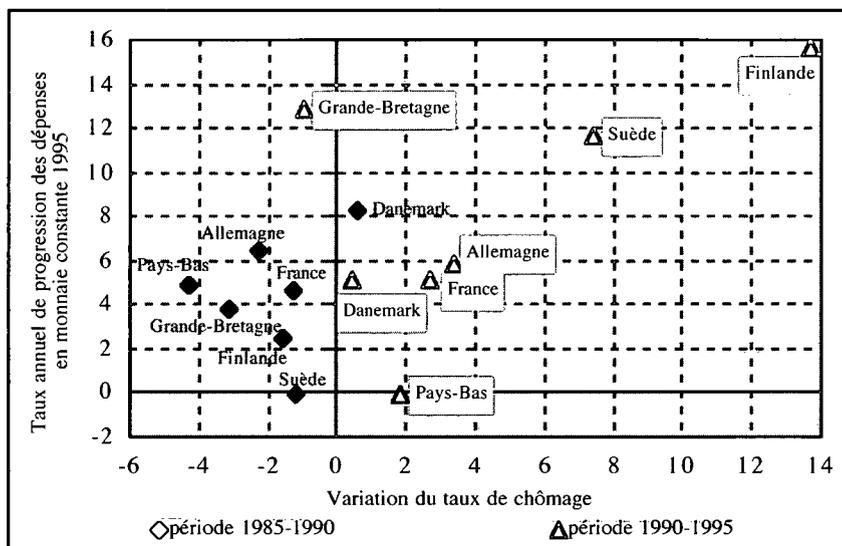
En Allemagne, l'année 1990 marque l'amorce d'un nouveau cycle avec la dernière révision des barèmes en date. Mais celui-ci va être fortement perturbé par la réunification allemande. La mise en place d'un barème spécifique temporaire dans les nouveaux Länder, destiné à rendre plus supportable la remise à niveau des loyers (pendant une période transitoire), conduit à une croissance de la dépense globale de 73 % entre 1990 et 1992. En 1992, le coût des aides versées dans ces nouveaux Länder atteint 45 % du total pour l'Allemagne réunifiée ; cette proportion va se réduire au cours des années suivantes. La diminution des prestations versées dans les Länder de l'est contribue alors, avec l'absence d'actualisation du barème à l'ouest, à une diminution de la dépense à partir de 1993 aussi spectaculaire que la hausse précédente. Toutefois, les prestations versées dans les anciens Länder ont continué dans le même temps à s'éroder dans les années quatre-vingt-dix. La révision du barème en 1990 qui marque le début d'un cycle, ne semble pas avoir été marquée comme précédemment par une réévaluation des prestations.

En Finlande et en Suède, le début des années quatre-vingt-dix est marqué par une croissance forte des prestations versées. Entre 1990 et 1994, la hausse moyenne des dépenses en termes réels est de 15 % par an en Suède. En Finlande, elle est de près de 25 % par an entre 1990 et 1993, avant que des mesures énergiques ne soient mises en œuvre pour enrayer cette évolution. La conjoncture économique dans ces pays explique pour l'essentiel ce retournement par rapport à la période précédente comme l'évolution du chômage permet de le mettre en évidence. A la suite d'une profonde récession consécutive à la chute de l'URSS, le PIB finlandais recule de 7,1 % en 1991, le taux de chômage augmente ainsi de 3,4 % en 1990 à 18,2 % en 1994. Sous l'effet de cette dépression profonde, le nombre des chômeurs bénéficiant de l'aide au logement est ainsi passé de 10 000 environ en 1990 à près de 125 000 en 1994 sur un total de 470 000 bénéficiaires à la même date. Le graphique D.4, qui rapproche évolution des dépenses et évolution du chômage pour les deux périodes considérées, semble bien confirmer pour ces deux pays la corrélation entre la croissance du chômage et celle des dépenses. Les variations observées dans les autres pays ont des causes plus complexes.

Pour la Grande-Bretagne, la conjoncture économique ne peut expliquer que partiellement la très rapide croissance des prestations d'aide au logement, qui s'accélère fortement à partir de 1988. On considère dans ce pays que l'augmentation des loyers y a contribué de façon plus significative. En effet, en Angleterre, les loyers des logements sociaux possédés par les collectivités locales ont augmenté de 73 % en termes réels entre 1989 et 1994. Les loyers des bénéficiaires de *Housing Benefit* dans le parc privé se sont d'ailleurs accrus au même rythme au cours de cette période à la suite de la libération de ces loyers en 1988. Dans le secteur locatif social géré par les *Housing Associations*, les loyers des

logements nouveaux ont été fortement relevés à la suite de la diminution des aides à la pierre. Il convient d'ajouter un effet de structure à ces hausses dans chaque secteur locatif : sous l'impulsion des pouvoirs publics, la part du secteur social géré par les collectivités locales dont les loyers sont les plus modérés s'est réduite au profit du secteur social géré par les *Housing Associations* et du parc privé<sup>1</sup>.

GRAPHIQUE D.4 - RELATIONS ENTRE PROGRESSION DES DÉPENSES ET PROGRESSION DU CHÔMAGE



A l'opposé de la Grande-Bretagne, l'évolution des prestations d'*IHS* versées aux Pays-Bas a été remarquablement stable en monnaie constante. Ce dernier pays semble donner l'exemple d'une diminution des aides à la pierre et d'une augmentation des loyers sociaux qui ne se traduit pas par une forte croissance des dépenses d'aides personnelles. La conjoncture macro-économique explique sans doute cette situation. A la différence de la plupart des autres pays européens, le taux de chômage aux Pays-Bas se situe dans les années quatre-vingt-dix à un niveau inférieur à celui de la fin des années quatre-vingt. Les particularités des mécanismes d'indexation des barèmes peuvent aussi contribuer à cette explication. La hausse de la dépense minimale se traduit dans ce système par une augmentation des allocations sociales destinées à assurer aux plus pauvres un minimum vital.

Globalement, la croissance des prestations d'*APL* et d'*AL* versées ne s'accélère guère, malgré l'augmentation du chômage, par

<sup>1</sup> P. KEMP (1996), « Réponse au questionnaire pour le séminaire européen des 3 et 4 juillet 1996 ».

rapport à la période précédente : + 5,1 % en moyenne en termes réels au lieu de 4,6 % entre 1985 et 1990. Mais cette évolution traduit en partie la diminution des aides versées aux accédants après la fin des années quatre-vingt. Si on ne considère que le seul secteur locatif, le taux de croissance moyen en termes réels passe de 4,4 % à 7,8 %. Cette accélération tient pour l'essentiel à l'ALS ; en faisant abstraction de ces prestations, le taux de croissance réel reste presque constant (5,7 % au lieu de 5,5 % dans la période précédente). Une telle progression des dépenses reste très élevée dans l'absolu mais, par comparaison avec certains pays européens, elle paraît singulièrement moins impressionnante. Sans doute est-ce en partie l'effet de l'absence d'actualisation des barèmes en 1993, 1995 et 1996 complétée en 1994 par certaines mesures d'économie.

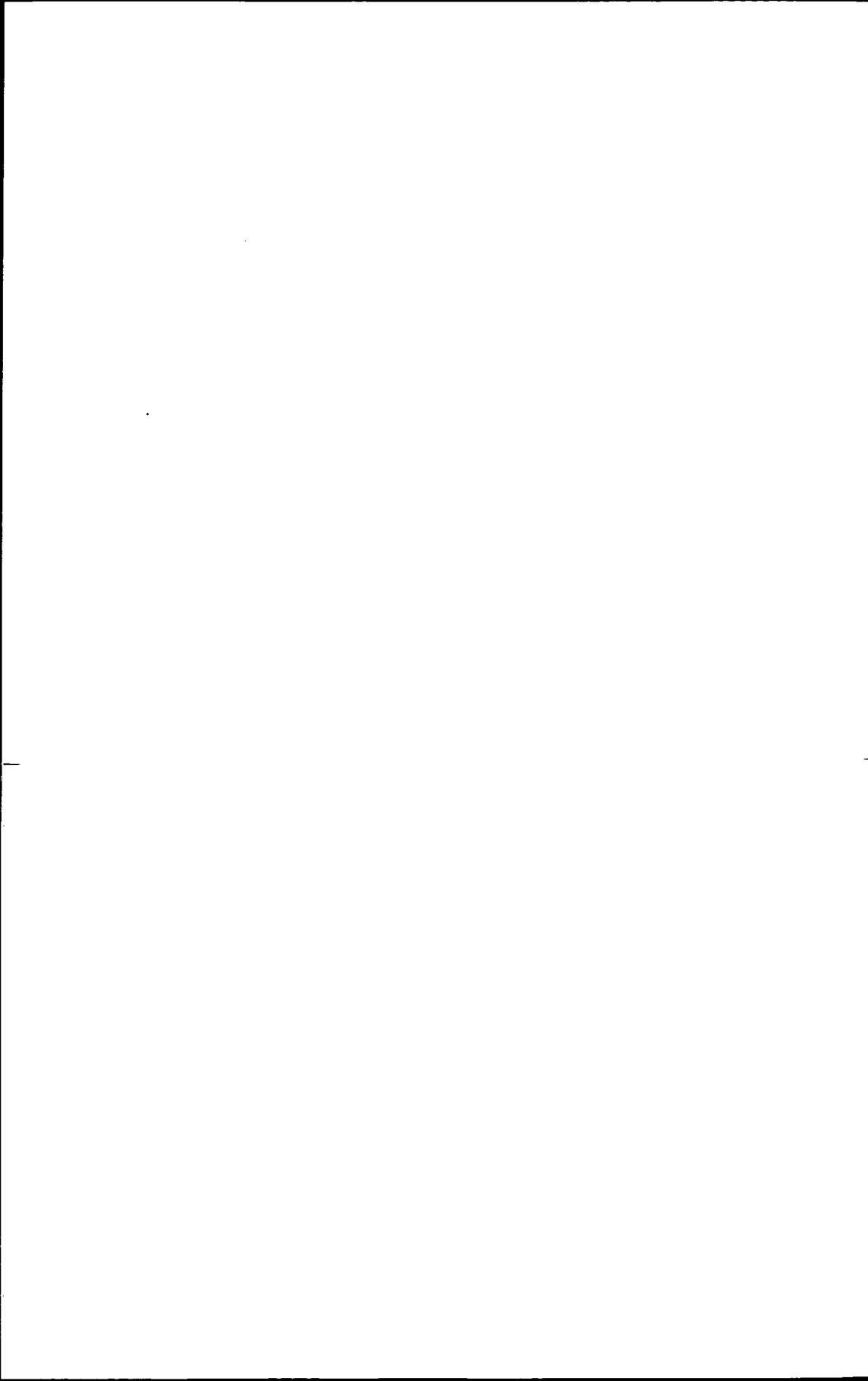
On retiendra en définitive que les dépenses d'aide au logement tendent assez systématiquement à augmenter plus vite que le niveau général des prix. Cette augmentation, est comme on pouvait s'y attendre, toujours sensible à la conjoncture économique. Les différents pays ont accepté cette croissance tout en s'efforçant de la contenir à l'occasion, particulièrement quand les taux de progression devenaient trop élevés à l'exemple des Pays-Bas dans les années quatre-vingt et de la Finlande dans les années quatre-vingt-dix.

## VII - CONCLUSION

Il est incontestable que les aides personnelles au logement sont devenues dans la dernière décennie un instrument important des politiques du logement pour plus de la moitié des pays de l'Union européenne. Dans plusieurs pays, ces aides pèsent autant ou plus que les aides à l'investissement : c'est le cas au Danemark, en France et en Grande-Bretagne.

La plupart des pays ont mis en place initialement des systèmes ciblés sur certaines catégories de population puis ont évolué vers une généralisation.

Dans le parc locatif, ces aides ont été l'accompagnement indispensable de politiques de libéralisation des loyers, tendant vers la notion de « loyer de marché ». On retrouve d'ailleurs là au moins pour la France mais pour d'autres pays également, la justification initiale de la mise en place de ces aides.



## GLOSSAIRE

### AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (ANAH)

L'ANAH est un établissement public à caractère administratif dont le rôle est d'attribuer une aide à l'amélioration de l'habitat locatif sous forme de subvention ; ses ressources étaient constituées par la perception de la taxe additionnelle au droit de bail (voir ce terme, TADB) jusqu'en 1987. Depuis la TADB est versée directement au Trésor et le financement de l'ANAH est assuré par une dotation de crédits dans le cadre du budget du logement.

Les subventions de l'ANAH peuvent être attribuées au propriétaire ou au locataire d'un logement loué au titre de résidence principale pour le financement de travaux d'amélioration ou d'économie d'énergie. Le logement doit être achevé depuis plus de 15 ans au 1<sup>er</sup> octobre précédant la date du dépôt du dossier et être assujéti à la taxe additionnelle au droit de bail.

En règle générale, le taux de subvention est égal à 25 % du coût des travaux subventionnables. Il peut être majoré pour certaines interventions à caractère social, ou lorsque le propriétaire accepte de conventionner dans le cadre d'une OPAH (voir ce terme), ou encore s'il s'agit d'une opération effectuée dans le cadre d'un programme social thématique (PST) destiné au logement des personnes défavorisées.

### AIDE À LA PERSONNE

C'est l'aide financière publique apportée aux personnes ou aux familles dans le but d'alléger le coût de la quittance (lo-

yer + charges) en locatif et les mensualités de remboursement d'emprunt pour l'accession à la propriété.

Elle est attribuée en fonction des ressources et révisée chaque année.

Il existe actuellement deux types d'aide à la personne, dont l'unification progressive est à l'étude : l'aide personnalisée au logement et l'allocation de logement (voir ces termes). Ces aides ne sont pas cumulables.

## AIDE À LA PIERRE

C'est l'aide financière publique apportée à l'investissement d'un maître d'ouvrage qui construit ou réhabilite des logements.

Elle se traduit par des subventions ou par des prêts à taux très avantageux pour les maîtres d'ouvrage.

Avant 1977, pour la construction neuve, ces prêts étaient à taux fixes pour une durée de 45 ans. Depuis la réforme de 1977, ces prêts sont caractérisés par des taux indexés, des annuités progressives et une durée de 32 ans.

L'augmentation des taux et la progressivité croissante des annuités a eu comme contrepartie l'augmentation de l'aide à la personne.

## AIDE PERSONNALISÉE AU LOGEMENT (APL)

Issue de la réforme du financement du logement de 1977, elle est destinée aux occupants, qu'ils soient locataires ou accédants à la propriété, de logements financés après 1977 avec les « nouvelles aides de l'État » (PAP, PC, PLA), ou réhabilités avec l'aide de l'État ou de l'ANAH et ayant fait l'objet d'un conventionnement (voir ce terme). L'APL est versée directement au propriétaire ou à l'organisme créancier (principe du tiers payant) et déduite du loyer ou des charges de remboursement des bénéficiaires. D'un montant plus élevé que l'AL, elle solvabilise mieux les ménages, mais le poids de plus en plus élevé qu'elle représente pour le budget de l'État incite celui-ci à en étudier la réforme dans le cadre de l'unification progressive des aides à la personne.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1988, l'APL a été étendue à des ménages qui ne pouvaient bénéficier de l'allocation logement (personnes sans enfants, âgées de 25 à 65 ans), locataires dans le parc HLM antérieur à 1977 (qui devra faire l'objet d'un conventionnement spécifique avec l'État).

En même temps, une modulation des barèmes a été mise en place, instaurant trois niveaux d'aide :

- l'aide la plus importante est réservée aux personnes habitant des logements neufs, financés par des PLA (locataires) ou des PAP (accédants à la propriété) ;
- l'aide est plus réduite pour les locataires de logements anciens ayant fait l'objet d'une convention après travaux d'amélioration ;
- un troisième niveau d'aide, comparable à celui de l'allocation de logement, est destiné à la catégorie de ménages nouvellement bénéficiaire, indiquée plus haut.

## ALLOCATION DE LOGEMENT (AL)

Les locataires du secteur privé et les locataires de logements non conventionnés (c'est-à-dire construits avant 1977 et n'ayant pas fait l'objet d'un conventionnement ultérieur) et les accédants à la propriété ayant bénéficié de prêts HLM accession peuvent percevoir l'allocation de logement.

Il en existe deux types :

- l'allocation de logement à caractère familial (ALF). Elle est destinée aux ménages remplissant certaines conditions :
  - soit avoir un ou plusieurs enfants à charge ;
  - soit avoir un parent de plus de 65 ans à charge (de plus de 60 ans dans certains cas) ;
  - soit avoir sous son toit un ascendant, un descendant ou un collatéral atteint d'une infirmité permanente au moins égale à 80 %.
- l'allocation de logement à caractère social (ALS) : elle est destinée à des personnes âgées qui n'ont plus d'activité professionnelle, des jeunes travailleurs salariés, des étudiants et des personnes handicapées.

L'allocation de logement est destinée à aider ces ménages à payer leur loyer ou leurs mensualités de remboursement de prêt à l'accession à la propriété, tout en laissant à leur charge un « loyer minimum », calculé en fonction de leurs ressources et de leur situation de famille.

Le logement doit disposer au moins d'une arrivée d'eau potable, d'un système d'évacuation des eaux usées, d'un W.-C. et d'un moyen de chauffage. Pour les logements construits après le 1<sup>er</sup> septembre 1948 et pour les HLM ces conditions sont présumées remplies.

Pour éviter le surpeuplement, des surfaces minimales sont imposées.

ANAH : voir Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat.

APL : voir Aide Personnalisée au Logement.

## CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Auxiliaire des pouvoirs publics, la Caisse des Dépôts et Consignations finance la construction, l'acquisition et la réhabilitation des logements HLM à partir des fonds collectés sur le livret A des Caisses d'épargne.

Au titre de cette mission, la Caisse des Dépôts, gestionnaire de plus de 400 milliards de francs de prêts de très longue durée, est également chargée de la procédure d'allègement de la dette des organismes d'HLM et se voit confier la responsabilité de la sécurité des encours et de la surveillance du risque encouru sur ces prêts.

Cet encours important résulte de trois époques successives dans le financement du logement social :

- avant 1966, les organismes d'HLM empruntaient auprès de l'Etat par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts. A ce titre, la Caisse des Dépôts assure encore la gestion pour le compte de l'Etat d'un encours de 10,2 milliards de francs ;
- entre 1966 et 1985, les organismes d'HLM se finançaient auprès de la Caisse de prêts aux organismes d'HLM (CPHLM). A ce titre, la Caisse des Dépôts et Consignations gère toujours un encours de prêts de 141,4 milliards de francs ;
- depuis 1986, la Caisse des Dépôts est le banquier direct des organismes de logement social.

## COMITÉ INTERPROFESSIONNEL DU LOGEMENT (CIL)

Les comités interprofessionnels du logement sont des associations sans but lucratif destinées à collecter et à utiliser dans la construction les fonds provenant de la « participation des employeurs à l'effort de construction » (voir ce terme). Ils sont regroupés au sein de l'UNIL (Union Nationale Interprofessionnelle du Logement). Leur activité est régie par l'Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC), créée en 1988, qui en élabore les règles et contrôle leur mise en application.

## CONVENTIONNEMENT

Le système du conventionnement a été instauré en 1977 par la réforme du financement du logement. Il consiste, pour des propriétaires de logements locatifs (parcs public et privé), à signer une convention avec l'Etat, aux termes de laquelle ils s'engagent pendant une période minimale à louer le ou les logements concernés à des ménages dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond ; ces ménages peuvent bénéficier de l'aide personnelle au logement (voir ce terme).

Le conventionnement est obligatoire pour les logements financés avec des PLA, ou améliorés avec des PALULOS ou pour bénéficier de majorations de subventions dans le cadre d'un programme d'intérêt général (voir ce terme).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1988, il a été décidé que l'ensemble du parc ancien HLM devra faire progressivement l'objet d'un conventionnement spécifique, qui permettra d'ouvrir aux locataires de ce parc le droit à l'APL.

## CRÉDIT FONCIER DE FRANCE

Créé en 1852, le Crédit Foncier de France a largement participé au financement de la propriété foncière, de l'urbanisation et de l'équipement immobilier du pays.

Grâce à l'expérience acquise et à la spécificité de son statut (établissement constitué sous forme de société anonyme et placé sous le contrôle des pouvoirs publics), le Crédit Foncier de France était naturellement désigné pour mettre en application la politique du logement définie par les pouvoirs publics. C'est à ce titre qu'il a été chargé, à partir de 1950, de la distribution des prêts spéciaux à la construction, contribuant ainsi pour une part décisive à la reconstitution et au développement du parc immobilier français.

Au terme d'adaptations successives, la réforme du financement du logement entrée en vigueur en 1978 a confirmé son rôle dans la distribution des prêts aidés par l'Etat. Prêteur à long terme dans le domaine immobilier, il intervient tout aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Il a par ailleurs étendu son action à des domaines nouveaux tels que les prêts aux collectivités publiques.

## ÉPARGNE LOGEMENT

Elle est destinée au financement d'un logement occupé soit à titre de résidence principale ou secondaire s'il s'agit de l'acquisition ou de la construction d'un logement neuf, ou de travaux, soit

uniquement à titre de résidence principale s'il s'agit de l'acquisition d'un logement ancien.

Il existe deux types d'épargne logement :

#### *Le plan d'épargne logement (PEL)*

De 1986 à 1992, le plan d'épargne logement était un placement d'une durée de cinq ans qui ouvrait droit ensuite à un prêt immobilier.

Le placement était rémunéré au taux normal de 6 % net d'impôt. Les versements étaient adaptés aux possibilités financières de l'épargnant, avec un apport initial minimal de 1 500 francs et un versement annuel de 3 600 francs au minimum (le plafond des dépôts est fixé à 300 000 francs au terme du contrat).

Le prêt était accordé à un taux de 6,32 % l'an et d'une durée de 2 à 15 ans, au choix selon les possibilités de remboursement. Plus l'épargne était importante, plus le montant du prêt était élevé. Il pouvait atteindre jusqu'à 400 000 francs.

En 1993, le PEL est toujours rémunéré au taux de 6 % net d'impôt mais le placement est maintenant d'une durée de quatre ans avec un plafond des versements de 400 000 francs. Enfin, le prêt est accordé au taux de 6,32 % avec un montant maximum de 600 000 francs. En février 1994, toutes ces modalités sont à nouveau actualisées (taux de rémunération : 5,25 %, taux du prêt 5,54 % avec les mêmes plafonds de dépôts et de prêts).

#### *Le compte d'épargne logement (CEL)*

Le compte d'épargne logement permet d'obtenir un prêt après une courte période d'épargne rémunérée (un an et demi).

L'épargne rapporte chaque année des intérêts nets d'impôts au taux de 2,75 % et une prime d'Etat proportionnelle aux intérêts. L'apport initial minimal est de 750 francs et les versements ultérieurs sont libres. Le plafond des dépôts est fixé à 100 000 francs au terme de l'épargne.

Le prêt acquis au bout d'un an et demi est consenti au taux de 4,25 % l'an. Au sein d'une même famille, les avantages acquis sur les différents comptes peuvent être cumulés et donner ainsi droit à un prêt plus important. Le prêt maximal par compte pourra atteindre 150 000 francs.

## FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT (FSL)

Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, qui sont au cœur de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, ont institué dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement. Ces fonds sont destinés à aider les ménages défavorisés à se maintenir dans des logements locatifs, en cas d'impayés de loyer et à accéder à un logement locatif, par des aides financières telles que cautions, prêts, garanties et subventions. Ils assurent également la mise en œuvre des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL) nécessaires à l'accès et au maintien dans un logement des ménages bénéficiant du plan départemental, locataires ou non, bénéficiaires ou non d'une aide financière du fonds.

Les aides financières du FSL concernent tout le parc locatif, public ou privé.

Chaque FSL bénéficie d'une participation obligatoire de l'Etat et du Conseil général, ce dernier devant verser au moins autant que l'Etat. Les autres partenaires du logement (collectivités locales, organismes bailleurs, CAF, collecteurs du « 1 % », ...) sont invités à participer volontairement à ce fonds.

## HABITATION À LOYER MODÉRÉ (HLM)

Ce terme désigne :

- un réseau de constructeurs bénéficiant d'un financement particulier jusqu'à la réforme de 1977. Il regroupe plus d'un millier d'organismes, emploie plusieurs dizaines de milliers de salariés ;
- l'ensemble des habitations construites et gérées par ces organismes (3,2 millions de logements) ;
- les financements propres au réseau HLM jusqu'en 1977.

Le réseau est né des initiatives prises par des constructeurs en vue de bénéficier des dispositions des lois successives sur le financement du logement social.

Le 27 juin 1925, l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes d'HLM était créée, dans le but de coordonner les efforts des diverses fédérations d'organismes d'HLM, de permettre l'étude en commun dans un plan général des questions qui intéressent tous ces organismes et de présenter avec une autorité accrue leurs revendications auprès des pouvoirs publics.

Il existe aujourd'hui cinq fédérations regroupées au sein de l'UNFOHLM :

*La Fédération nationale des OPHLM et des OPAC*

Les offices publics d'HLM (OPHLM), établissements publics à caractère administratif, créés à l'initiative d'une collectivité locale (commune, département, syndicat de communes) se sont jusqu'ici consacrés pour l'essentiel à la construction, à la gestion de logements locatifs et à la conduite d'opérations d'urbanisme.

Les Offices Publics d'Aménagement et de Construction (OPAC), établissements publics à caractère industriel et commercial, institués en 1971 et créés par transformation d'offices publics d'HLM, disposent d'une plus grande souplesse d'action, d'intervention et de gestion que les offices traditionnels.

*La Fédération nationale des sociétés anonymes d'HLM*

Les SA d'HLM sont soumises à la législation des sociétés par actions ainsi qu'à la réglementation propre à l'institution HLM dont elles conservent le caractère non lucratif.

Elles sont généralement créées par des entreprises privées ou établissements financiers : chambres de commerce et collecteurs de 1 % patronal, caisses d'allocations familiales, caisses d'épargne, associations familiales, organismes mutualistes.

Elles interviennent aussi bien dans l'habitat locatif qu'en accession à la propriété. Elles peuvent être prestataires de service pour des organismes d'HLM, aménageurs, syndicats de copropriété.

*La Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM*

Les sociétés coopératives de production d'HLM dont l'activité était limitée depuis juillet 1971 à des interventions comme prestataires de service des coopératives de construction ou des personnes physiques, pour ce qui concerne la construction ou la gestion des prêts, ont vu leur compétence étendue par la loi du 20 juillet 1983 tant en accession que dans le secteur locatif.

*La Fédération nationale des sociétés de crédit immobilier de France*

Ces sociétés de crédit immobilier, soumises aux mêmes règles que les SA d'HLM consentent des prêts à taux réduit aux personnes physiques désirant accéder à la propriété de leur logement ; elles réalisent également des opérations de construction pour l'accession à la propriété et des lotissements.

## *La Fédération nationale des associations régionales d'HLM*

Ces associations assurent des tâches de coordination à des échelons décentralisés, assurent aussi la représentation des organismes d'HLM et constituent des relais de l'Union des HLM et des Fédérations.

Depuis la réforme de 1977, si les organismes restent régis par les statuts qui leur sont propres, dans le cadre de la réglementation de l'Etat, les conditions de financement ont été entièrement transformées. Les prêts locatifs aidés (PLA) s'adressent à tous les constructeurs indifféremment, de même que les prêts à l'accession à la propriété (PAP), les procédures de conventionnement locatif et la distribution de l'APL concernent tous les bailleurs. Les constructeurs et gestionnaires HLM se caractérisent donc par leur expérience et leur réseau, et non plus par un monopole d'accès à certains financements : c'est la spécificité du « Mouvement HLM ».

### LOI DE 1948

La loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 avait pour objectif de réglementer le secteur locatif, préservant la paix sociale tout en incitant les investisseurs à s'intéresser à l'immobilier. Pour ce faire, elle instaurait :

- la liberté des loyers pour la construction privée neuve ;
- le maintien dans les lieux pour les locataires en place avant sa promulgation ;
- le calcul des loyers en fonction de la « surface corrigée » (voir ce terme), qui devait donner une base « scientifique » à la revalorisation des loyers ;
- l'augmentation progressive des loyers (après une période de blocage qui durait depuis 1914) pour parvenir à terme au niveau du marché ;
- la création de l'allocation logement, qui devait solvabiliser les ménages subissant ces hausses de loyer et les encourager à se loger dans le parc neuf à loyers libres.

Dans les faits, le réajustement ne s'est pas fait au rythme de l'augmentation du coût de la vie, et a conduit à une sous-évaluation des loyers qui a fait obstacle à un entretien normal des immeubles par leurs propriétaires.

### OPÉRATION PROGRAMMÉE D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (OPAH)

Une opération programmée d'amélioration de l'habitat est un programme d'actions ponctuelles de restauration du patrimoine

immobilier, qui fait l'objet d'une convention entre la collectivité locale, l'Etat (représenté par le préfet) et l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH).

Cette procédure, lancée en 1977, a pour but d'offrir un cadre plus souple et moins contraignant que celui des opérations groupées de restauration immobilière ou de périmètres de restauration et d'obtenir le maintien dans les lieux de la plupart des habitants intéressés.

L'opération peut aussi bien concerner l'ensemble d'un quartier que plusieurs îlots distincts ou même une série d'immeubles répartis sur le territoire d'une ou plusieurs communes.

L'opération qui se déroule normalement sur 3 ans, est précédée d'une étude préalable qui détermine en particulier les critères de sélection des immeubles à améliorer, puis d'une étude de réalisation qui propose un plan de financement. Ces études sont faites à l'initiative de la collectivité locale et bénéficient d'une subvention de l'Etat. Elles peuvent durer de six mois à un an.

La réalisation de l'opération est confiée à un organisme public ou semi-public, (OPHLM) à un organisme privé sans but lucratif, (PACT-ARIM, ARIM, CDHR) ou à tout autre opérateur. Elle peut également être menée directement par les services municipaux.

PAH : voir Prime à l'Amélioration de l'Habitat.

PALULOS : voir Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale.

PAP : voir Prêt à l'Accession à la Propriété.

#### **PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION (dite 1 %)**

Les employeurs d'au moins dix salariés sont assujettis au versement d'une participation à l'effort de construction dont le montant est une fraction (actuellement 0,45 %) du montant des salaires versés ; cette participation permet de financer l'acquisition et l'aménagement de terrains destinés à la construction de logements sociaux, la construction, l'agrandissement, l'amélioration ou l'acquisition-amélioration de logements.

## PRÊT À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ (PAP)

Mis en place en 1977 par la réforme des aides au logement, le PAP s'est substitué aux anciens prêts HLM pour l'accession à la propriété et aux prêts spéciaux du Crédit Foncier de France.

Il finance la construction neuve et l'acquisition de logements anciens en vue de leur réhabilitation si les travaux représentent au moins 35 % du coût total de l'opération. Il est réservé à des ménages accédant à la propriété dont les ressources sont inférieures à des plafonds qui varient en fonction de leur situation familiale et du lieu d'implantation du logement. Il ouvre droit à l'APL (voir ce terme).

Le PAP a été remplacé, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1995, par le prêt à 0 %.

## PRÊT À L'ACCESSION SOCIALE (PAS)

Le PAS est une nouvelle catégorie de prêts conventionnés (voir ce terme) mise en place par décret du 18 mars 1993. Ce prêt conventionné garanti par l'Etat au titre du fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) a pour objet de réduire le coût du risque pour l'établissement prêteur, en cas d'incident de paiement des emprunteurs. Ce fonds est financé par les établissements de crédit y adhérant et l'Etat.

Le PAS est octroyé aux personnes physiques dont le revenu n'excède pas un certain plafond de ressources. Il finance la construction ou l'achat d'un logement neuf, l'acquisition d'un logement existant, la réalisation de travaux d'amélioration, de travaux de maîtrise de l'énergie et de travaux d'adaptation aux besoins de personnes handicapées physiques, à condition que l'opération soit destinée à la résidence principale de l'emprunteur. Il ouvre droit à l'APL.

## PRÊT À 0 %

Le prêt à 0 % a été institué par décret du 29 septembre 1995 et remplace, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1995, le prêt à l'accession à la propriété (PAP).

Ce nouveau prêt est une aide remboursable sans intérêt. Il peut être accordé pour construire ou acheter un logement, à titre de résidence principale, dans le neuf ou dans l'ancien comportant au moins 35 % de travaux. Il se cumule avec tous les autres prêts : prêt à l'accession sociale, prêt conventionné, prêt bancaire..., sans dépasser toutefois 50 % du montant des autres prêts.

Il est destiné aux ménages dont les revenus sont inférieurs à des plafonds de ressources, qui dépendent de la taille de la famille et de la zone géographique d'acquisition. Les conditions de remboursement dépendent du revenu des accédants : le remboursement est d'autant plus long que le revenu de l'emprunteur est faible. Un différé d'amortissement total ou partiel est également applicable.

Le nombre de prêts n'est pas contingenté. Le prêt à 0 % est distribué de façon banalisée par tous les établissements de crédit ayant passé une convention avec l'Etat. Il est financé à partir des ressources ordinaires de ces établissements. La subvention de l'Etat, versée en deux fois à un an d'intervalle par l'intermédiaire de la SGFGAS, correspond à la valeur actuelle des intérêts qu'un prêteur pourrait obtenir sur un tel prêt dans des conditions normales. Cette subvention est fixée de façon définitive par l'Etat, par arrêté, sous la forme d'un taux proportionnel au montant du prêt.

#### PRÊT CONVENTIONNÉ (PC)

Comme le PAP et le PLA, il est issu de la réforme des aides au logement de 1977, mais contrairement à ceux-ci il n'est pas aidé directement par l'Etat. Il est distribué par des banques et organismes financiers qui ont signé une convention avec l'Etat et finance la construction de logements, l'acquisition de logements anciens avec ou sans réalisation de travaux de réhabilitation (un décret d'octobre 1991 a levé l'obligation de réaliser des travaux représentant 25 % au moins du coût de l'opération), ainsi que la réhabilitation ou des travaux d'économie d'énergie dans des logements occupés par leurs propriétaires.

Les emprunteurs ne sont pas tenus de respecter des plafonds de ressources, mais le prêt leur ouvre droit à l'APL s'il concerne des opérations de construction, d'acquisition-réhabilitation ou de réhabilitation seule dans le cadre d'un programme d'intérêt général (voir ce terme).

Si les logements sont destinés à la location, l'ouverture du droit à l'APL est soumise à la signature d'une convention entre le propriétaire et l'Etat (voir le terme « conventionnement »).

#### PRÊT LOCATIF AIDÉ (PLA)

Deuxième prêt aidé issu de la réforme du financement du logement, il se substitue à cinq régimes de prêts antérieurs destinés au logement social ; il finance la construction ou l'acquisition-réhabilitation de logements destinés à la location.

Il existe deux circuits de financement :

*Le prêt locatif de la Caisse des Dépôts et Consignations  
PLA CDC*

Il peut être accordé aux organismes d'HLM et aux SEM pour le financement de la construction de logements destinés à être occupés par des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources.

Une convention est obligatoirement passée entre l'Etat et l'organisme bénéficiaire. Elle fixe notamment le loyer maximum des logements et ouvre droit à une aide personnalisée au logement pour le locataire.

Le prêt de la CDC au taux de 5,8 % et d'une durée de 32 ans est financé sur les ressources du Livret A. Il est complété par une subvention de l'Etat égale à 12,7 % du prix de l'opération plafonné à 90 % d'un prix de référence.

Le Prêt Locatif Aidé d'Insertion est créé en 1990. Il devient le Prêt Locatif Aidé Très Social en 1994 et s'adresse aux collectivités locales ou leurs groupements et aux organismes œuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement. Les revenus des ménages occupants ces logements ne doivent pas dépasser 60 % des plafonds de ressources du régime général. Les loyers fixés par la convention signée entre l'Etat et l'organisme bénéficiaire ne doivent pas dépasser 80 % du plafond du régime général, ce qui permet aux locataires de bénéficier de l'APL. La subvention versée à l'organisme social est généralement de 20 %, au maximum, du coût de l'opération. L'aide est versée entre le début de l'opération et la fin des travaux.

Enfin, il faut noter que des logements très sociaux peuvent être désormais créés soit par des opérations spécifiques, soit par des opérations mixtes comportant une partie de logements très sociaux dans un ensemble de logements PLA ordinaires.

*Le prêt locatif du Crédit Foncier de France PLA CFF*

Il peut être accordé à des personnes physiques ou morales comme aux organismes d'HLM et aux SEM à condition qu'un apport financier minimal soit mobilisé sous forme de financement propre par le maître d'ouvrage de l'opération.

Les mêmes règles que celles du régime général du PLA CDC s'appliquent : établissement d'une convention signée entre l'Etat et les bailleurs ouvrant droit à l'APL (respect des plafonds de ressources et de loyers plafonds).

Le prêt accordé par le Crédit Foncier de France est financé par une ressource obligataire et par une subvention de l'Etat au

taux de 18,6 % versée au Crédit Foncier. Le taux actuariel de ce prêt varie entre 7 % et 7,18 %. La quotité maximale du prêt est de 65 % du prix de référence dans la limite du prix de revient de l'opération.

## PRÊT LOCATIF INTERMÉDIAIRE (PLI)

Les prêts locatifs intermédiaires sont destinés à financer des logements dits intermédiaires, c'est à dire dont les loyers se situent entre les logements locatifs sociaux (PLA) et le marché libre.

Créé en 1987, le PLI a été rebaptisé prêt locatif social (PLS) en mars 1992, puis est redevenu PLI en 1993.

Ces prêts font l'objet d'une convention entre le ministère de l'Economie et les établissements prêteurs : la Caisse des Dépôts et Consignations pour les organismes HLM et les SEM, le Crédit Foncier de France et le Comptoir des entrepreneurs pour toutes catégories d'investisseurs.

Les logements financés en PLI font l'objet, de la part de l'emprunteur, d'un engagement de location (12 ans minimum) à des niveaux de loyers plafonnés, et ne peuvent être loués qu'à des ménages dont les ressources ne dépassent pas, également, un certain plafond.

Destinés au départ à financer des opérations neuves ou de réhabilitation lourde, les PLI ont été étendus, en 1993, à des opérations de transformation de bureaux en logements puis, en 1994, à des opérations d'acquisition-amélioration.

Les PLI sont attribués prioritairement en Ile-de-France et dans les agglomérations connaissant un marché locatif tendu.

Le prêt PLI peut financer au maximum 70 % du coût de l'opération et dans la limite de 85 % des prix plafonds des prêts conventionnés. Accordé à un taux de 6,5 %, il peut être complété, depuis 1992, par des fonds du 1 %, sous forme de prêt ou de subvention.

Les PLI sont financés à partir de ressources de marché et du Livret d'épargne populaire (LEP).

## PRIME À L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (PAH)

Créée en 1977 par la réforme des aides au logement, la PAH a fusionné en 1979 avec la Prime à l'Amélioration de l'Habitat Rural (PAHR), plus ancienne.

Elle finance des travaux d'amélioration de logements (construits depuis plus de 20 ans) occupés par leurs propriétaires : travaux d'amélioration de la sécurité, de la salubrité et de l'équipement des logements ; travaux d'adaptation du logement aux besoins de personnes âgées ou handicapées, ou de travailleurs manuels appelés à travailler la nuit ; travaux d'économie d'énergie.

Elle couvre dans le cas le plus général jusqu'à 20 % du coût des travaux dans la limite d'un plafond et peut être majorée dans le cas d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (voir OPAH), si le logement est situé en zone rurale d'intervention prioritaire ou si les ressources du demandeur sont inférieures à 50 % des plafonds de ressources PAP.

Ne peuvent en bénéficier que les ménages dont les ressources ne dépassent pas un certain niveau (actuellement 70 % des plafonds pour l'accès au prêt PAP, sauf exception).

#### **PRIME À L'AMÉLIORATION DES LOGEMENTS À USAGE LOCATIF ET OCCUPATION SOCIALE (PALULOS)**

La PALULOS est une subvention attribuée par l'Etat aux propriétaires de logements sociaux (HLM, SEM, collectivités locales) pour des travaux d'amélioration du confort ou de mise en conformité avec les normes minimales d'habitabilité ; l'octroi de cette aide est subordonné à la signature d'une convention entre l'Etat et l'organisme propriétaire et ouvre droit à l'APL pour les locataires.

La règle générale est une subvention d'un montant au plus égal à 20 % du coût prévisionnel des travaux dans la limite du montant des travaux subventionnables (85 000 francs).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1988, la PALULOS ouvre droit à une APL moins élevée (APL2).

#### **RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE (RHI)**

Procédure mise en place par la loi du 10 juillet 1970 dite « loi Vivien » qui permet l'expropriation et la destruction d'immeubles ayant fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité jugée irrémédiable ou d'une interdiction d'habiter.

#### **SURFACE CORRIGÉE**

La notion de surface corrigée a été introduite par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 qui réglemente les loyers de certains loge-

ments achevés avant sa promulgation. Il s'agit d'une surface qui multipliée par un loyer au mètre carré, donne la valeur locative du logement. Cette surface est obtenue en affectant à la superficie des pièces habitables et de celles des autres parties du logement des correctifs qui tiennent compte, notamment, de l'éclairément, de l'ensoleillement et de l'équipement de logement.

#### SURFACE HABITABLE

La surface habitable d'un logement est la surface de plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escalier, gaines, ébrasements de portes et de fenêtres ; il n'est pas tenu compte de la superficie des combles non aménagés, balcons, caves, dépendances, garages, loggias, remises, séchoirs extérieurs, sous-sols, terrasses, vérandas, volumes vitrés, locaux communs et locaux de hauteur inférieure à 1 m 80.

UN POUR CENT (1 %) : voir Participation des employeurs à l'effort de construction.

## **REMARQUES DES MEMBRES DE LA COMMISSION DES COMPTES DU LOGEMENT**

Réunion du 13 mars 1997

Le rapport est présenté à la commission par Mme LOUVOT, pour la partie relative au service de logement, et par M. GENETEAUD, pour la partie concernant l'investissement et les aides. Le Président ouvre ensuite la discussion.

M. BUZY-CAZAUX fait remarquer qu'une réunion en formation plénière aurait dû avoir lieu avant la présentation du rapport 1997. Il regrette que ce document ne comporte aucune information sur les effectifs et les prix et rappelle que cette demande avait déjà été formulée lors de la précédente réunion. Il souhaiterait que la définition de la vacance soit précisée. Il s'étonne enfin de la faible place réservée au prêt à 0 % dans les commentaires.

M. HORENFELD regrette également l'absence de réunion plénière depuis la commission d'avril 1996. Il note de nombreuses améliorations dans la rédaction du rapport mais regrette que certaines précisions demandées lors des commissions antérieures n'y aient pas été introduites.

Il souhaiterait, qu'au-delà de l'élaboration des chiffres, un effort d'analyse et d'explication plus important soit accompli. Ces analyses seraient proposées à la commission qui serait alors en meilleure situation pour débattre des évolutions du secteur lors des réunions plénières. Le compte devrait notamment apporter une contribution plus importante à la mesure de l'efficacité des aides personnelles au logement et à la connaissance de leurs bénéficiaires. Il serait souhaitable qu'il décrive avec plus de détails les évolutions des aides à la personne par catégorie de bénéficiaire, à travers les effectifs, les montants, le pouvoir d'achat des aides et les taux d'effort brut et net des bénéficiaires. L'absence de conclusion dans le dossier sur les aides personnelles en Europe est également regrettable et les indicateurs à retenir ne sont pas suffisamment valorisés.

S'agissant des loyers M. HORENFELD met en doute la pertinence de la mesure, à travers le compte, de la part de leur évolution liée à « l'effet qualité ». En effet, cette mesure, intégrée dans le volume, suppose que les hausses de prix dues à l'amélioration du confort sont éliminées de l'indice des loyers établi par l'INSEE, ce qui n'est pas certain. Faute de pouvoir remédier à cette difficulté, il conviendrait au moins de la signaler et de rester prudent dans l'interprétation des augmentations de loyers observées pour les différentes filières.

M. HORENFELD s'interroge également sur la pertinence de certaines grandeurs retenues pour l'analyse de la gestion locative (FBCF/RBC et « solde de trésorerie »). Il souhaiterait que, pour cette analyse, les accédants récents soient isolés des autres accédants. Par ailleurs la taxe foncière sur la propriété bâtie, charge particulièrement importante dans le secteur locatif social, mériterait une analyse plus approfondie. Concernant l'investissement en logement, il considère que les flux financiers sont bien décrits mais que cette approche reste insuffisante. Outre une meilleure appréciation des évolutions de prix, une bonne description des données physiques serait souhaitable.

M. MOUILLART regrette, lui aussi, que la réunion prévue à la rentrée 1996 n'ait pas eu lieu. Concernant l'investissement, il souhaiterait que l'inversion dans la hiérarchie des marchés soit davantage commentée dans le rapport et que des efforts soient accomplis pour mieux connaître l'investissement par secteur de financement. Même si le prêt à 0 % n'avait que trois mois d'existence à la fin de 1995, il aurait préféré disposer d'une analyse plus détaillée de ses premiers effets. Il note enfin que figurent dans le rapport des taux de propriétaires, émanant certes de sources différentes, mais dont les évolutions paraissent néanmoins divergentes.

En ce qui concerne les travaux en cours, la mise en place de comptes de patrimoine lui paraît intéressante, mais il s'étonne de l'abandon de la réflexion sur le « socle du compte », constitué des flux physiques et des prix. Il propose la création d'un groupe de travail sur les effectifs et les prix, et sur la répartition de l'investissement par secteur de financement.

Mme GUERBER LE GALL note le peu de place réservée au « 1 % logement » dans le rapport, alors qu'il représente une part non négligeable des flux de prêts aidés concourant au financement de l'investissement en logement. En outre, l'analyse en termes d'avantages conférés aux bénéficiaires ne permet pas d'appréhender isolément l'impact du « 1 % logement ». Elle regrette enfin qu'il ne soit pas fait mention de la contribution des organismes collecteurs au financement du prêt à 0 %.

M. WEIL souhaiterait disposer de plus d'informations sur l'évolution de l'offre locative privée.

M. ROBIN répond aux questions d'ordre général. Les groupes de travail se sont réunis jusqu'à l'automne 1996 et se réuniront de nouveau, mais à des dates qui ne respecteront pas obligatoirement une périodicité régulière ; elles seront fixées en fonction de la charge de travail de l'équipe responsable des évaluations et des synthèses. Une réunion plénière pourrait avoir lieu d'ici la fin de l'année pour faire le point sur l'avancée des travaux. La présentation des chiffrages du compte de 1996 reste prévue pour le début de l'année 1998. En réponse aux remarques sur le rapport à la commission, il précise que des informations sur les prix et les quantités physiques y figurent et que leur synthèse sera faite dans le cadre des évaluations de patrimoine. Toutefois, le rapport ne peut comporter que des éléments susceptibles d'apparaître dans une version publique. De son point de vue certaines des demandes passées des membres de la commission ont été prises en considération au sein des groupes de travail, mais les éléments de réponse apportés n'étant pas encore validés, ils ne figurent pas dans le rapport. M. ROBIN admet toutefois qu'il faudra aller plus loin dans certaines analyses et surmonter des difficultés théoriques négligées jusqu'à présent par manque de temps. Les travaux devront cependant s'orienter en priorité vers l'amélioration des chiffrages et les développements attendus par les uns et les autres.

En réponse à la remarque de M. MOUILLART relative aux taux de propriétaires Mme LOUVOT fait remarquer que les taux tirés des « enquêtes actifs financiers » et « conditions de vie des ménages » sont des chiffres publiés par l'INSEE. Les taux de propriétaires issus des séries de calage sont, il est vrai, des chiffres de synthèse confectionnés pour les besoins du compte à partir des résultats des « enquêtes logement » et des « enquêtes emploi ». Etant en partie projetés sur la base d'une information relativement ancienne, eu égard à ce type d'évaluation, ils seront nécessairement révisés lorsque les résultats de l'enquête logement de 1996 seront disponibles. Si des divergences d'évolution subsistent, il appartiendra alors à l'INSEE de les expliquer.

Mme LOUVOT répond ensuite aux remarques de M. HORENFELD. Elle estime que tous les éléments nécessaires à une analyse approfondie de l'évolution des loyers figurent dans le rapport ; s'il y a un problème d'interprétation, il provient plutôt de l'organisation du chapitre sur la consommation associée au service de logement. A propos de la mesure de « l'effet qualité », elle rappelle que les comptes nationaux sont contraints de travailler avec des indicateurs dont ils ne maîtrisent pas la confection et les biais éventuels. Tel est le cas de l'indice des loyers.

Concernant les interrogations des membres de la commission sur le prêt à 0 %, M. GENETEAUD rappelle que ce prêt n'a été mis en place qu'au dernier trimestre de l'année 1995 et que sa place dans le compte ne peut être importante qu'à partir de l'année 1996.

En réponse à la question de M. WEIL sur l'évolution du parc locatif privé, Mme LOUVOT fait remarquer que ces chiffres ne relèvent pas de la synthèse comptable mais sont directement issus des enquêtes logement de l'INSEE. Il faudra donc attendre les résultats de l'enquête de 1996 pour connaître l'évolution de ce parc.

M. MULLER répond ensuite aux questions touchant aux concepts. Il admet que le problème des prix a déjà été évoqué l'an dernier et que, sur ce point, il reste des progrès à faire. Il fait toutefois remarquer que certaines informations tirées de l'enquête EXISTAN ont déjà été introduites dans le compte et qu'elles devraient permettre d'affiner l'analyse en termes de prix et de transactions sur les logements anciens dans les versions ultérieures. Il considère que les indices de prix de l'entretien-amélioration, dont la construction est encore à un stade expérimental, pourront néanmoins être diffusés moyennant expertise. Ainsi affiné, le partage volume-prix constituera un outil plus performant pour analyser les composantes de l'investissement. Il rappelle que la question des prix a déjà été abordée dans le groupe de travail sur les comptes de patrimoine et que des travaux sur la FBCF, les loyers et les charges seront menés dans le cadre du rebasement des comptes.

Concernant les grandeurs utilisées pour l'analyse de l'équilibre de la gestion locative, il considère que le choix du ratio FBCF/RBC est classique en comptabilité nationale où il correspond à l'inverse du taux d'autofinancement. Il admet, en revanche, que le solde de trésorerie doit être manié avec précaution. Il rappelle toutefois qu'il est utilisé faute de disposer d'un outil plus complet d'analyse de la rentabilité de la gestion locative faisant intervenir la valeur du patrimoine, les gains en capital ou la dépréciation des logements.

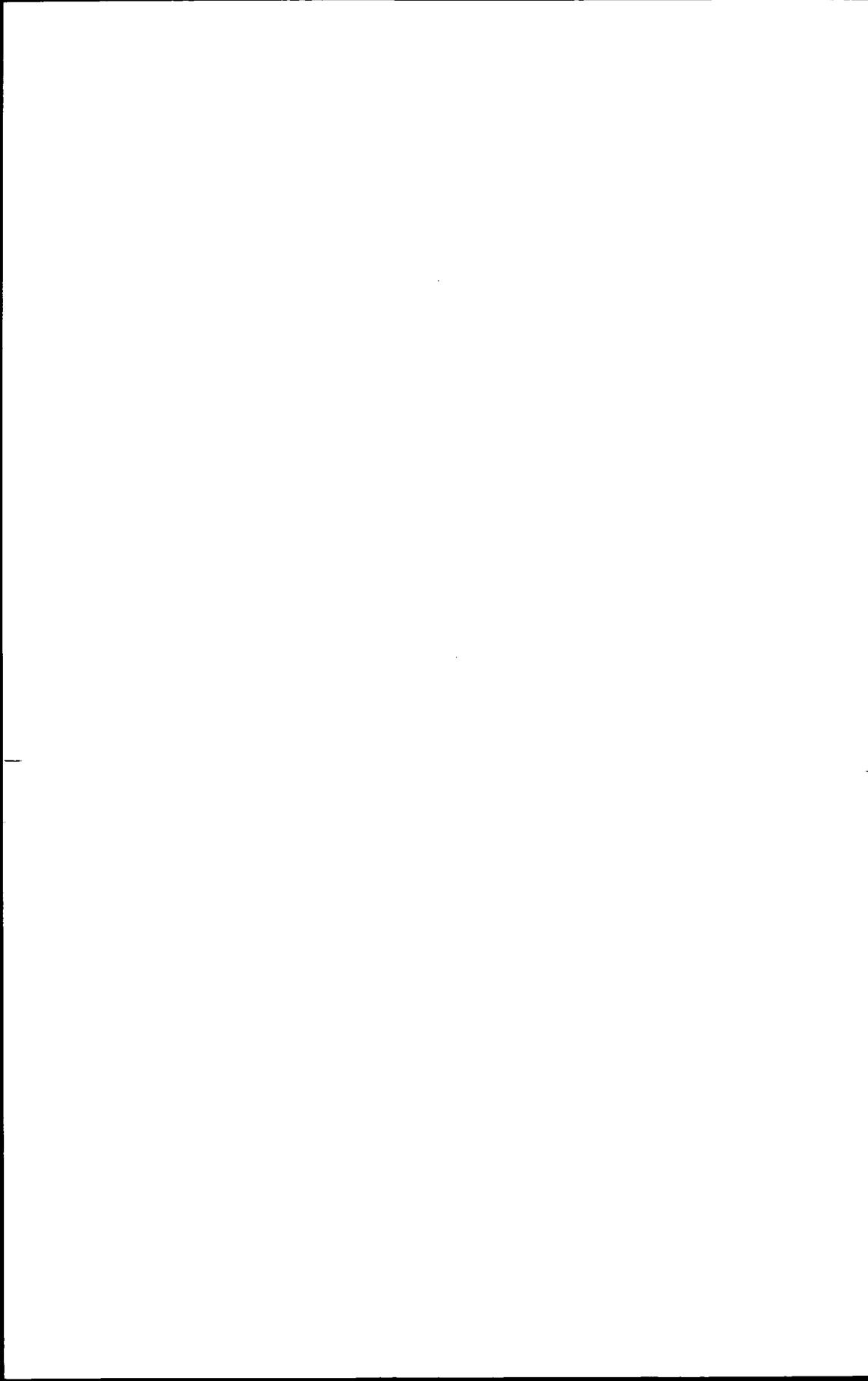
Le Président de la Commission conclut la séance en proposant de poursuivre les travaux au sein de trois groupes de travail. L'un d'eux fonctionne déjà et travaille à l'élaboration des comptes de patrimoine et à leur éclatement par filière. Un autre se penchera sur la question des aides. Une troisième formation réfléchira à une nouvelle méthode d'évaluation de l'investissement en logement, ainsi qu'à d'autres travaux s'inscrivant dans le cadre du changement de base du compte du logement ; ces travaux seront effectués en collaboration avec l'INSEE.

Le Président de la Commission propose une réunion de la commission en séance plénière avant la fin de l'année pour faire le point sur l'avancée des travaux et préparer le rapport de 1998.

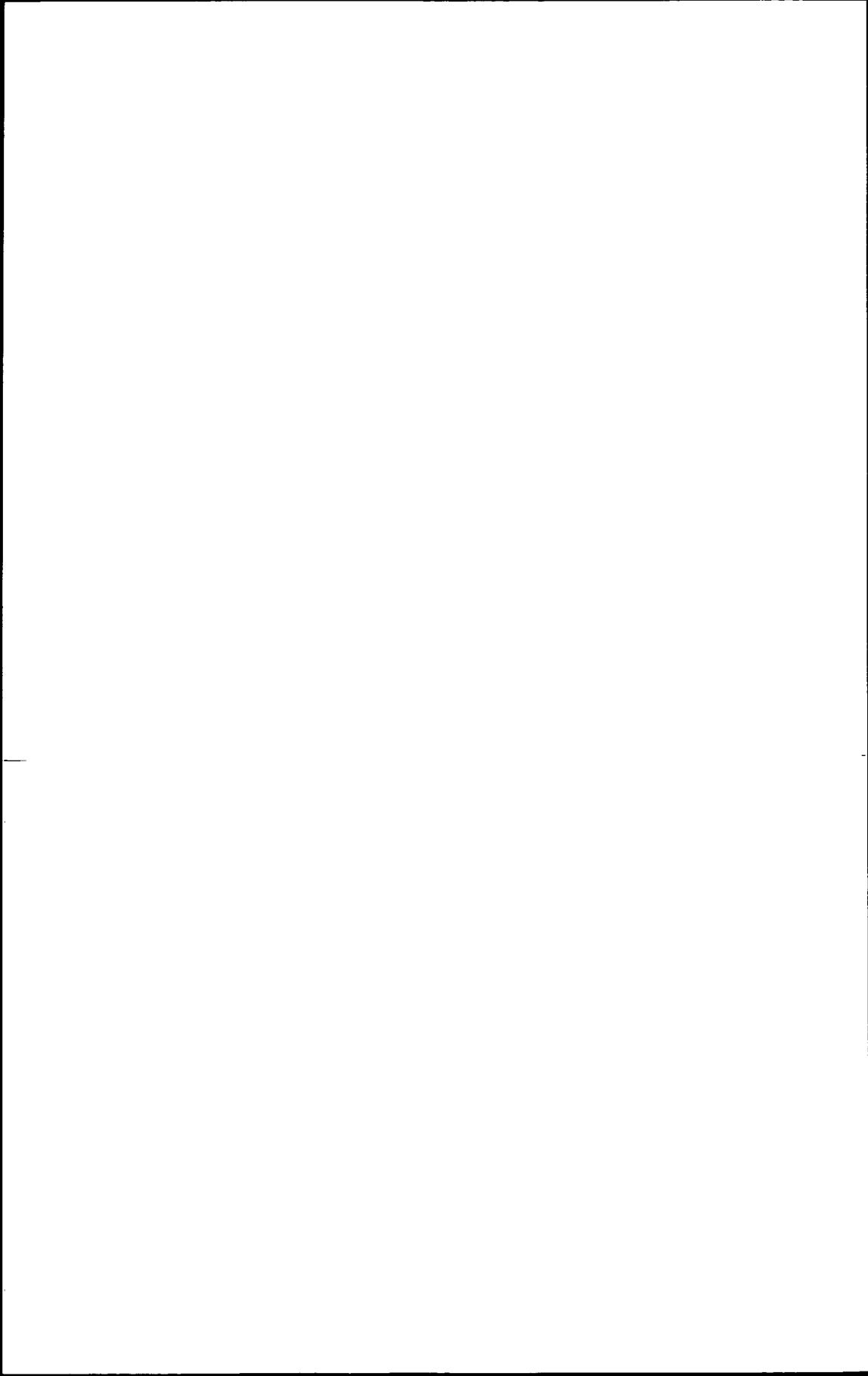
# QUATRIÈME PARTIE

TABLEAUX STATISTIQUES

ANNÉES 1984 À 1995



## LES COMPTES ANNUELS



**LES COMPTES ANNUELS  
1990**

## 20 - LES EMPLOIS COURANTS DES OCCUPANTS

*montants en millions de francs*

année 1990	Résidences principales					
	Propriétaires occupants			Locataires de logements loués vides		
	accédants	non accédants	Ensemble	de pers. physiques	de HLM	d'autres bailleurs sociaux
<b>20.1 Loyers</b>	163 006	125 744	288 750	90 435	45 872	10 649
20.11 dont loyers réels				90 435	45 872	10 649
20.12 dont loyers imputés	163 006	125 744	288 750			
<b>20.2 Dépenses en énergie</b>						
20.21 abonnements et consommations payés aux fournisseurs ou dans les charges de copropriété	53 513	50 679	104 192	20 331	19 556	3 682
<b>20.3 Charges locatives récupérées</b>						
20.31 entretien et petits travaux des parties communes	1 953	2 411	4 364	3 910	4 540	821
<b>20.4 Services extérieurs</b>						
20.41 petits travaux	14 081	12 065	26 146	2 545	1 696	288
20.42 multirisques - habitation (primes - indemnités)	2 928	3 451	6 379	1 479	1 043	198
<b>20.5 Frais de personnel (partie récupérable)</b>						
20.51 personnels d'immeubles	543	608	1 151	828	1 733	246
<b>20.6 Impôts et taxes autres que la TVA</b>						
20.61 taxes locatives	1 622	1 452	3 074	3 018	1 877	406
<b>20.7 Autres dépenses</b>						
20.71 déménagements	503	251	754	961	451	87
20.72 frais de baux, d'agences				996		157
<b>TOTAL</b>	238 149	196 661	434 810	124 503	76 768	16 534

Source : *Compte du Logement*

*montants en millions de francs*

année 1990	Résidences principales					
	Propriétaires occupants			Locataires de logements loués vides		
	accédants	non accédants	Ensemble	de pers. physiques	de HLM	d'autres bailleurs sociaux
<b>20.8 Aides à la personne</b>	13 492	602	14 094	13 166	14 875	1 451
<b>20.9 Aides aux déménagements</b>	17	1	18	17	19	2
<b>TOTAL NET DES AIDES</b>	224 640	196 058	420 698	111 320	61 874	15 081

Source : *Compte du Logement*

montants en millions de francs

année 1990	Résidences principales				R.S.	TOTAL
	Locataires de logements loués vides		Autres statuts	Ensemble		
	d'autres pers. morales	Ensemble				
<b>20.1 Loyers</b>	12 835	159 791	28 167	476 708	48 241	524 949
20.11 dont loyers réels	12 835	159 791		159 791		159 791
20.12 dont loyers imputés			28 167	316 917	48 241	365 158
<b>20.2 Dépenses en énergie</b>						
20.21 abonnements et consommations payés aux fournisseurs ou dans les charges de copropriété	3 021	46 590	8 968	159 750		159 750
<b>20.3 Charges locatives récupérées</b>						
20.31 entretien et petits travaux des parties communes	1 060	10 331		14 695		14 695
<b>20.4 Services extérieurs</b>						
20.41 petits travaux	859	5 388	1 521	33 055	1 836	34 891
20.42 multirisques - habitation (primes - indemnités)	203	2 923	644	9 946		9 946
<b>20.5 Frais de personnel (partie récupérable)</b>						
20.51 personnels d'immeubles	233	3 040		4 191		4 191
<b>20.6 Impôts et taxes autres que la TVA</b>						
20.61 taxes locatives	450	5 751		8 825		8 825
<b>20.7 Autres dépenses</b>						
20.71 déménagements	120	1 619	214	2 587		2 587
20.72 frais de baux, d'agences	190	1 343		1 343		1 343
<b>TOTAL</b>	18 971	236 776	39 514	711 100	50 077	761 177

Source : Compte du Logement

montants en millions de francs

année 1990	Résidences principales				R.S.	TOTAL
	Locataires de logements loués vides		Autres Statuts	Ensemble		
	d'autres pers. morales	Ensemble				
<b>20.8 Aides à la personne</b>	1 649	31 141		45 235		45 235
<b>20.9 Aides aux déménagements</b>	2	40		58		58
<b>TOTAL NET DES AIDES</b>	17 320	205 595	39 514	665 807	50 077	715 884

Source : Compte du Logement

## 21-22 RESSOURCES - EMPLOIS DES PRODUCTEURS DU SERVICE DE LOGEMENT

*emplois en millions de francs*

année 1990	Résidences principales					
	Propriétaires occupants			Bailleurs de logements loués vides		
	accédants	non accédants	Ensemble	pers. physiques	HLM	autres bailleurs sociaux
<b>21.1 Charges locatives NR (*)</b>						
21.11 entretien et petits travaux des parties communes	1 386	1 705	3 091	2 707	3 206	580
<b>21.2 Services extérieurs</b>	<b>1 569</b>	<b>1 933</b>	<b>3 502</b>	<b>8 242</b>	<b>2 903</b>	<b>855</b>
21.21 honoraires de syndic, autres frais	1 208	1 488	2 696	2 108	1 142	510
21.22 petits travaux				1 751	887	208
21.23 rémunération d'intermédiaires				3 677		
21.24 primes d'assurances	361	445	806	706	874	137
<b>21.3 Frais de personnel</b>						
21.31 personnels d'immeubles (NR)	543	608	1 151	828	1 733	246
21.32 personnels de gestion					6 211	1 453
<b>21.4 Impôts et taxes autres que la TVA</b>	<b>8 900</b>	<b>8 948</b>	<b>17 848</b>	<b>15 028</b>	<b>3 468</b>	<b>459</b>
21.41 TFPB	8 900	8 948	17 848	5 012	3 468	459
21.42 impôt sur les revenus fonciers				9 024		
21.43 taxes locatives NR						
21.44 taxe additionnelle au droit de bail				992		
<b>21.5 Intérêts des emprunts</b>						
21.51 sur les crédits immobiliers	118 694	8 264	126 958	9 304	15 382	n.d.
<b>21.6 Autres dépenses</b>						
21.61 frais de baux, d'agences				996		157
<b>21.7 Impayés sur loyers et charges</b>						
<b>21.8 Transfert à l'occupant</b>						
<b>21.9 Résultat brut courant</b>	38 716	104 783	143 499	54 140	16 836	n.d.
<b>TOTAL</b>	169 808	126 241	296 049	91 245	49 739	11 209

Source : Compte du Logement

(\*) NR : non récupérable

*ressources en millions de francs*

année 1990	Résidences principales					
	Propriétaires occupants			Bailleurs de logements loués vides		
	accédants	non accédants	Ensemble	pers. physiques	HLM	autres bailleurs sociaux
<b>22.1 Loyers</b>						
22.11 dont loyers quittancés	163 006	125 744	288 750	90 435	45 872	10 649
22.12 dont loyers imputés	163 006	125 744	288 750	90 435	45 872	10 649
<b>22.2 Subventions d'exploitation</b>	6 405	8	6 413	33	2 905	409
<b>22.3 Autres produits</b>						
22.31 indemnités d'assurance	397	489	886	777	962	151
<b>TOTAL</b>	169 808	126 241	296 049	91 245	49 739	11 209

Source : Compte du Logement

emplois en millions de francs

année 1990	Résidences principales				R.S.	L.V.	TOTAL
	Bailleurs de logements loués vides		Autres statuts	Ensemble			
	autres pers. morales	Ensemble					
<b>21.1 Charges locatives NR (*)</b>							
21.11 entretien et petits travaux des parties communes	744	7 237	594	10 922	5 537	2 376	18 835
<b>21.2 Services extérieurs</b>	<b>1 818</b>	<b>13 818</b>	<b>780</b>	<b>18 100</b>	<b>263</b>	<b>2 112</b>	<b>20 475</b>
21.21 honoraires de syndic, autres frais	446	4 206	584	7 486			7 486
21.22 petits travaux	250	3 096		3 096		1 836	4 932
21.23 rémunération d'intermédiaires	1 002	4 679		4 679			4 679
21.24 primes d'assurances	120	1 837	196	2 839	263	276	3 378
<b>21.3 Frais de personnel</b>							
21.31 personnels d'immeubles (NR)	233	3 040	466	4 657	491	491	5 639
21.32 personnels de gestion		7 664		7 664			7 664
<b>21.4 Impôts et taxes autres que la TVA</b>	<b>3 564</b>	<b>22 519</b>	<b>2 005</b>	<b>42 372</b>	<b>3 542</b>	<b>2 312</b>	<b>48 226</b>
21.41 TFPB	817	9 756	1 716	29 320	3 038	1 968	34 326
21.42 impôt sur les revenus fonciers	2 589	11 613		11 613			11 613
21.43 taxes locatives NR			289	289	504	344	1 137
21.44 taxe additionnelle au droit de bail	158	1 150		1 150			1 150
<b>21.5 Intérêts des emprunts</b>							
21.51 sur les crédits immobiliers	n.d.	n.d.		n.d.	27 904		n.d.
<b>21.6 Autres dépenses</b>							
21.61 frais de baux, d'agences	190	1 343		1 343			1 343
<b>21.7 Impayés sur loyers et charges</b>							
<b>21.8 Transfert à l'occupant</b>			28 167	28 167			28 167
<b>21.9 Résultat brut courant</b>	n.d.	n.d.	- 3 630	n.d.	10 854	- 6 987	n.d.
<b>TOTAL</b>	<b>13 315</b>	<b>165 508</b>	<b>28 382</b>	<b>489 939</b>	<b>48 591</b>	<b>304</b>	<b>538 834</b>

Source : Compte du Logement

(\*) NR : non récupérable

ressources en millions de francs

année 1990	Résidences principales				R.S.	L.V.	TOTAL
	Bailleurs de logements loués vides		Autres Statuts	Ensemble			
	autres pers. morales	Ensemble					
<b>22.1 Loyers</b>							
22.11 dont loyers quittancés	12 835	159 791	28 167	476 708	48 241		524 949
22.12 dont loyers imputés	12 835	159 791	28 167	159 791	48 241		159 791
				316 917			365 158
<b>22.2 Subventions d'exploitation</b>	348	3 695		10 108	61		10 169
<b>22.3 Autres produits</b>							
22.31 indemnités d'assurance	132	2 022	215	3 123	289	304	3 716
<b>TOTAL</b>	<b>13 315</b>	<b>165 508</b>	<b>28 382</b>	<b>489 939</b>	<b>48 591</b>	<b>304</b>	<b>538 834</b>

Source : Compte du Logement

## 23 - L'INVESTISSEMENT EN LOGEMENT

*montants en millions de francs*

année 1990	Résidences principales					
	Propriétaires occupants			Bailleurs de logements loués vides		
	accédants	non accédants	Ensemble	pers. physiques	HLM	autres bailleurs sociaux
<b>23.1 LOGEMENTS NEUFS</b>	<b>110 509</b>	<b>5 658</b>	<b>116 167</b>	<b>32 418</b>	<b>15 642</b>	<b>6 919</b>
<b>23.11 bâtiments hors terrain</b>						
23.111 construction pour compte propre	63 867	1 774	65 641	3 324	13 543	5 744
23.112 achats à des promoteurs	23 312	2 625	25 937	21 708		
<b>23.12 terrains d'assise</b>						
23.121 terrains acquis pour construction pour compte propre	13 183	499	13 682	1 037	2 071	1 154
23.122 part des terrains dans les ventes des promoteurs	8 403	683	9 086	5 620		
<b>23.13 frais relatifs aux logements et aux terrains</b>	1 495	57	1 552	519	15	14
<b>23.14 droits de mutation relatifs aux logements et aux terrains</b>	249	20	269	210	13	7
<b>23.2 TRAVAUX SUR IMMEUBLES EXISTANTS</b>	51 059	46 596	97 655	16 271	16 271	2 251
<b>23.3 ACQUISITIONS DE LOGEMENTS D'OCCASION</b>	<b>184 119</b>	<b>72 365</b>	<b>256 484</b>	<b>26 333</b>	<b>506</b>	<b>2 240</b>
23.31 montant des acquisitions hors terrains	120 807	47 898	168 705	18 543	373	1 552
23.32 part des terrains dans les acquisitions	46 981	18 627	65 608	5 539	112	463
23.33 frais relatifs aux logements et aux terrains	3 980	1 039	5 019	485	21	34
23.34 droits de mutation relatifs aux logements et aux terrains	12 351	4 801	17 152	1 766		191
<b>23.4 CESSIONS DE LOGEMENTS D'OCCASION (-)</b>						
23.41 montant des cessions hors terrains et hors frais d'intermédiation (-)						
23.42 part des terrains dans les cessions (-)						
23.43 frais d'intermédiation (-)						
<b>TOTAL DE L'INVESTISSEMENT EN LOGEMENT</b>						

Source : *Compte du Logement*

Note : le poste 23.121 ne comprend que le montant des acquisitions de terrains ayant eu lieu dans l'année du début des travaux.

montants en millions de francs

année 1990	Résidences principales			R.S.	L.V.	TOTAL
	Bailleurs de logements loués vides		Ensemble			
	autres pers. morales	Ensemble				
<b>23.1 LOGEMENTS NEUFS</b>	<b>26 294</b>	<b>81 273</b>	<b>197 440</b>	<b>26 358</b>		<b>223 798</b>
<b>23.11 bâtiments hors terrain</b>						
23.111 construction pour compte propre		22 611	88 252	8 087		96 339
23.112 achats à des promoteurs	20 851	42 559	68 496	12 569		81 065
<b>23.12 terrains d'assise</b>						
23.121 terrains acquis pour construction pour compte propre		4 262	17 944	1 995		19 939
23.122 part des terrains dans les ventes des promoteurs	4 930	10 550	19 636	3 213		22 849
<b>23.13 frais relatifs aux logements et aux terrains</b>	354	902	2 454	370		2 824
<b>23.14 droits de mutation relatifs aux logements et aux terrains</b>	159	389	658	124		782
<b>23.2 TRAVAUX SUR IMMEUBLES EXISTANTS</b>	2 211	37 004	134 659	7 855		142 514
<b>23.3 ACQUISITIONS DE LOGEMENTS D'OCCASION</b>	<b>3 699</b>	<b>32 778</b>	<b>289 262</b>	<b>20 467</b>		<b>309 729</b>
23.31 montant des acquisitions hors terrains	2 564	23 032	191 737	14 798		206 535
23.32 part des terrains dans les acquisitions	766	6 880	72 488	3 933		76 421
23.33 frais relatifs aux logements et aux terrains	53	593	5 612	371		5 983
23.34 droits de mutation relatifs aux logements et aux terrains	316	2 273	19 425	1 365		20 790
<b>23.4 CESSIONS DE LOGEMENTS D'OCCASION (-)</b>						
23.41 montant des cessions hors terrains et hors frais d'intermédiation (-)						
23.42 part des terrains dans les cessions (-)						
23.43 frais d'intermédiation (-)						7 023
<b>TOTAL DE L'INVESTISSEMENT EN LOGEMENT</b>						

Source : *Compte du Logement*

## 24 - FINANCEMENT DES ACQUISITIONS DE LOGEMENTS ET TRAVAUX

*montants en millions de francs*

année 1990	Résidences principales					
	Propriétaires occupants			Bailleurs de logements loués vides		
	accédants	non accédants	Ensemble	pers. physiques	HLM	autres bailleurs sociaux
<b>24.1 OPÉRATIONS SUR LOGEMENTS NEUFS</b>	<b>110 509</b>	<b>5 658</b>	<b>116 167</b>	<b>32 418</b>	<b>15 642</b>	<b>6 919</b>
24.11 fonds propres	34 183	5 658	39 841	16 937	806	788
24.12 aides	3 163		3 163	87	2 814	1 043
24.13 emprunts						
24.131 emprunts aidés	11 466		11 466		11 909	4 751
24.132 emprunts non aidés	61 697		61 697	15 394	113	337
<b>24.2 ACQUISITION DE LOGEMENTS D'OCCASION</b>	<b>184 119</b>	<b>72 365</b>	<b>256 484</b>	<b>26 333</b>	<b>506</b>	<b>2 240</b>
24.21 fonds propres	84 955	72 365	157 320	12 785	57	1 704
24.22 aides	1 924		1 924	130	82	85
24.23 emprunts						
24.231 emprunts aidés	924		924		361	101
24.232 emprunts non aidés	96 316		96 316	13 418	6	350
<b>24.3 TRAVAUX SUR IMMEUBLES EXISTANTS</b>	<b>51 059</b>	<b>46 596</b>	<b>97 655</b>	<b>16 271</b>	<b>16 271</b>	<b>2 251</b>
24.31 fonds propres	27 714	31 407	59 121	7 213	7 046	275
24.32 aides	1 244	430	1 674	1 260	2 686	430
24.33 emprunts						
24.331 emprunts aidés	666		666		6 524	938
24.332 emprunts non aidés	21 435	14 759	36 194	7 798	15	608
<b>24.5 TOTAL</b>	<b>345 687</b>	<b>124 619</b>	<b>470 306</b>	<b>75 022</b>	<b>32 419</b>	<b>11 410</b>
24.51 fonds propres	146 852	109 430	256 282	36 935	7 909	2 767
24.52 aides	6 331	430	6 761	1 477	5 582	1 558
24.53 emprunts						
24.531 emprunts aidés	13 056		13 056		18 794	5 790
24.532 emprunts non aidés	179 448	14 759	194 207	36 610	134	1 295

Source : *Compte du Logement*

montants en millions de francs

année 1990	Résidences principales			R.S.	TOTAL
	Bailleurs de logements loués vides		Ensemble		
	autres pers. morales	Ensemble			
<b>24.1 OPÉRATIONS SUR LOGEMENTS NEUFS</b>	<b>26 294</b>	<b>81 273</b>	<b>197 440</b>	<b>26 358</b>	<b>223 798</b>
24.11 fonds propres	18 409	36 940	76 781	16 829	93 610
24.12 aides	470	4 414	7 577	55	7 632
24.13 emprunts					
24.131 emprunts aidés	2 534	19 194	30 660		30 660
24.132 emprunts non aidés	4 881	20 725	82 422	9 474	91 896
<b>24.2 ACQUISITION DE LOGEMENTS D'OCCASION</b>	<b>3 699</b>	<b>32 778</b>	<b>289 262</b>	<b>20 467</b>	<b>309 729</b>
24.21 fonds propres	3 256	17 802	175 122	9 139	184 261
24.22 aides	69	366	2 290	89	2 379
24.23 emprunts					
24.231 emprunts aidés	32	494	1 418		1 418
24.232 emprunts non aidés	342	14 116	110 432	11 239	121 671
<b>24.3 TRAVAUX SUR IMMEUBLES EXISTANTS</b>	<b>2 211</b>	<b>37 004</b>	<b>134 659</b>	<b>7 855</b>	<b>142 514</b>
24.31 fonds propres	925	15 459	74 580	3 746	78 326
24.32 aides	579	4 955	6 629	55	6 684
24.33 emprunts					
24.331 emprunts aidés	122	7 584	8 250		8 250
24.332 emprunts non aidés	585	9 006	45 200	4 054	49 254
<b>24.5 TOTAL</b>	<b>32 204</b>	<b>151 055</b>	<b>621 361</b>	<b>54 680</b>	<b>676 041</b>
24.51 fonds propres	22 590	70 201	326 483	29 714	356 197
24.52 aides	1 118	9 735	16 496	199	16 695
24.53 emprunts					
24.531 emprunts aidés	2 688	27 272	40 328		40 328
24.532 emprunts non aidés	5 808	43 847	238 054	24 767	262 821

Source : *Compte du Logement*

## 25 - FINANCEMENT DE LA DÉPENSE EN CAPITAL

*montants en millions de francs*

année 1990	Ménages					Sociétés et administrations	
	accédants	non accédants	bailleurs	cessions hors domaine	Ensemble	Sociétés et quasi-sociétés non financières	
						HLM	Autres
25.1 Acquisitions et travaux (hors terrains)	293 399	105 369	59 846		458 614	30 187	28 415
25.11 acquisitions et construction pour compte propre de logements neufs	101 580	8 176	25 032		134 788	13 543	23 320
25.12 acquisitions de logements d'occasion	135 370	48 132	18 543		202 045	373	2 573
25.13 travaux	56 449	49 061	16 271		121 781	16 271	2 522
25.2 Cessions de logements d'occasion (-)							
25.3 Frais et droits liés	19 560	6 600	2 980		29 140	49	894
<b>FBCF en logement</b>	177 589	63 837	44 283		285 709	29 863	26 736
25.4 Acquisitions de terrains	74 797	22 397	12 196		109 390	2 183	6 031
<b>Acquisition et travaux en logement (financement final de la dépense en capital)</b>	387 756	134 366	75 022		597 144	32 419	35 340
25.5 Aides à l'investissement	6 494	466	1 477		8 437	5 582	2 232
25.6 Emprunts / Prêts	216 728	14 759	36 610		268 097	18 928	14 094
25.7 Remboursements / Recouvrements	- 134 183	- 26 925	- 8 192		- 169 300	- 7 138	n.d.
<b>Financement initial de la dépense en capital</b>	298 717	146 066	45 127		489 910	15 047	n.d.

Source : *Compte du Logement*

*Note : Faute de disposer d'une estimation des cessions de logements d'occasion, la FBCF en logement est calculée, par convention, sans intégrer les acquisitions de logements d'occasion.*

montants en millions de francs

année 1990	Sociétés et administrations						Ensemble
	Institutions financières		Entreprises d'assurance	Adm. privées	Adm. publiques	Ensemble	
	Organismes collecteurs	Autres					
25.1 Acquisitions et travaux (hors terrains)			3 875		5 361	67 838	526 452
25.11 acquisitions et construction pour compte propre de logements neufs			2 557		3 196	42 616	177 404
25.12 acquisitions de logements d'occasion			1 026		517	4 489	206 534
25.13 travaux			292		1 648	20 733	142 514
25.2 Cessions de logements d'occasion (-)							
25.3 Frais et droits liés			212		86	1 241	30 381
<b>FBCF en logement</b>			3 061		4 930	64 590	350 299
25.4 Acquisitions de terrains			815		790	9 819	119 209
<b>Acquisition et travaux en logement</b> (financement final de la dépense en capital)			4 902		6 237	78 898	676 042
25.5 Aides à l'investissement	- 744				- 15 507	- 8 437	0
25.6 Emprunts / Prêts	- 9 276	- 291 246			- 597	- 268 097	0
25.7 Remboursements / Recouvrements	n.d.	n.d.			n.d.	169 300	0
<b>Financement initial de la dépense en capital</b>	n.d.	n.d.	4 902		n.d.	186 132	676 042

Source : Compte du Logement

