

# La politique du logement, vache à lait ou pognon de dingue ?

*Combien ça coûte, combien ça rapporte ? Et à qui ?*

Jean-Claude Driant

N° 02  
mai 2024



expresso

La question de savoir si le logement est une politique trop coûteuse dépend de divers facteurs, notamment des priorités politiques, des objectifs sociaux, économiques et des ressources disponibles.

Voici quelques points à considérer dans cette discussion :

1. Besoins sociaux
2. Impact économique
3. Effets sur la stabilité sociale
4. Rentabilité à long terme
5. Politiques alternatives

En fin de compte, la question de savoir si le logement est une politique trop coûteuse dépend des priorités et des valeurs de la société, ainsi que de la capacité du gouvernement à gérer les coûts de manière efficace. Un équilibre doit être trouvé entre la nécessité de fournir un logement décent à tous et la gestion responsable des ressources financières.

« Le logement une politique trop coûteuse ? » On a posé la question à ChatGPT. Pas mal. Mais on a préféré demander à Jean-Claude Driant de nous éclairer sur la question.



## Sommaire

À la question de savoir si la politique du logement est trop coûteuse, l'application ChatGPT apporte une réponse plus subtile qu'un prix Nobel d'économie ou un président de la République. Le premier, Jean Tirol, déclarait dans une tribune au journal *Le Monde* le 15 septembre 2017 qu'« on dépense 42 milliards d'euros par an dans ce secteur avec les nombreuses aides à la pierre et à la location, qui ne profitent *in fine* qu'à ceux qui possèdent le foncier et poussent à la hausse les loyers et les prix de vente. Tout cet argent dépensé pour avoir 3 millions de mal-logés ! ». Quant au second, Emmanuel Macron, il affirmait en mai 2023, dans un entretien à *Challenges* qu'« on a créé un système de sur-dépenses publiques pour de l'inefficacité collective. C'est un secteur où on finance l'offre, l'investissement et la demande. Malgré tout, on produit moins, et c'est plutôt plus cher qu'ailleurs. Cette économie mixte n'est pas efficace. La vérité, c'est qu'on a beaucoup d'aides et qu'on a créé un paradis pour les investisseurs immobiliers ». Le constat est encore aggravé par un recours classique aux comparaisons européennes : « Malgré les efforts indéniables d'Emmanuel Macron pour contenir son coût durant son premier mandat, le logement mobilisait encore 37,6 milliards d'argent public en 2020, soit 1,6 % du PIB<sup>1</sup>, selon un rapport de la Cour des comptes publié fin 2021. Un budget bien supérieur à celui de la moyenne de l'Union européenne. » (*L'Opinion*, 1er mars 2023)

Dans le même temps, les acteurs de l'immobilier ne manquent pas de rappeler l'importance de la fiscalité qui frappe le logement, comme en témoigne une chronique de *BFM Immo* en août 2023, à propos des chiffres du Compte du logement pour 2021 : « Ces 38,2 milliards de dépenses publiques peuvent sembler importants, mais il faut avoir en tête que ce n'est pas grand-chose par rapport à ce que les actifs immobiliers rapportent à l'Etat. Toujours en 2021, les prélèvements sur l'immobilier (droits de mutation, taxes foncières, TVA, impôts sur les revenus locatifs et les plus-values...) ont représenté 90,5 milliards d'euros. Un montant qui a triplé depuis 1990. Inversement, les aides au logement stagnent globalement depuis 2010 et ont même tendance à baisser depuis 2017. [...] Et encore, ces données sont loin d'être complètes. Si l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) est désormais bien pris en compte dans les «Comptes du logement», ce n'est pas le cas... de la taxe d'habitation ou des droits de succession sur l'immobilier ».

Cet ensemble d'assertions est devenu un classique du débat sur les politiques du logement en France. Elles ont pour point commun la source qu'elles utilisent : le Compte du logement. Il s'agit d'un compte satellite<sup>2</sup> élaboré par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère en charge du logement et qui fournit chaque année, depuis le début des années 1990, les principaux indicateurs macro-économiques du secteur. Il prend la forme d'un rapport et d'un ensemble de tableaux statistiques intégralement disponibles en ligne<sup>3</sup>. Deux de ces très nombreux tableaux donnent lieu chaque année à des analyses récurrentes : celui sur le montant des aides au logement (tableau T311) et celui sur les prélèvements fiscaux relatifs au logement (tableau T321). Ils présentent l'avantage considérable de composer des séries longues remontant à 1984.

Dans le but de contribuer à une clarification du débat, cette note propose, en partie dans l'esprit suggéré par la citation de ChatGPT, une analyse de ces deux tableaux pour 2022, dernier millésime disponible, en interrogeant la nature très diverse des dépenses et des prélèvements, les objectifs qu'ils poursuivent, leurs bénéficiaires et leurs évolutions dans le temps.

## 1. Les aides au logement

L'approche des aides au logement adoptée par le Compte du logement ne correspond pas à une analyse du budget de l'Etat, mais bien à l'ensemble des aides de la collectivité ; quels qu'en soient :

- Les modalités (allocations, subventions, manque à gagner fiscaux, avantages de taux)
- Les financeurs (l'Etat et ses agences, les collectivités territoriales, Action Logement)

Première conclusion : le montant total des aides décrites dans ce tableau ne constitue pas « la dépense de l'Etat », mais celle de l'ensemble de la collectivité publique (et parapublique pour tenir compte d'Action Logement).

Il s'élevait en 2022 à 41,5 milliards d'euros, s'approchant des années record enregistrées au cours de la période 2009-2017 et annulant en partie les économies réalisées entre 2017 et 2020.

<sup>1</sup> Voir index des sigles page 23

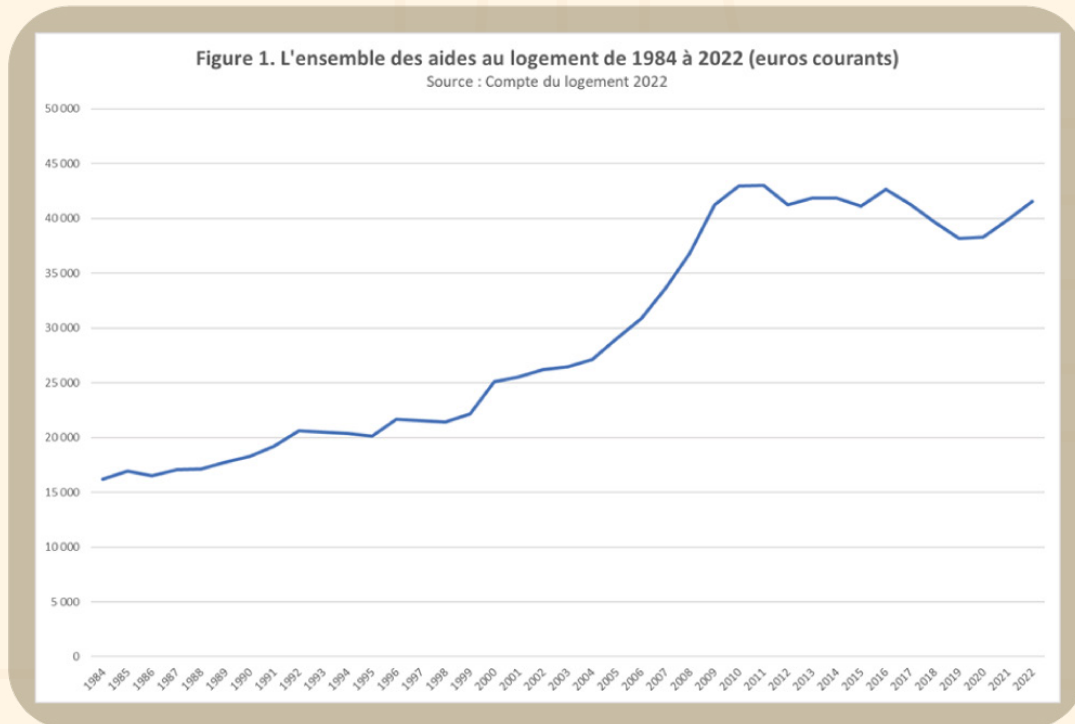
<sup>2</sup> Un compte satellite est un cadre de présentation des données de l'économie d'un domaine particulier en relation avec l'analyse économique globale du cadre central de la comptabilité nationale (Insee)

<sup>3</sup> <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/bilan-et-chiffres-cles-du-logement?rubrique=51>

### Les deux récits de l'évolution des aides au logement

La série longue de près de 40 ans que le Compte du logement permet de mettre en valeur évite de trop concentrer l'analyse sur la période la plus récente et montre des évolutions structurelles de l'ensemble des aides et de sa décomposition. En première analyse, ces évolutions contribuent à alimenter le discours dominant. Mais une autre lecture est possible.

La série longue des données (figure 1), fournies en euros courants<sup>4</sup>, montre en effet une progression quasi continue du montant de ces aides entre 1984 et 2010, puis une stabilisation autour de 40 milliards d'euros à partir de cette date et même une baisse inédite entre 2016 et 2019.



Le tableau des aides au logement comporte 46 lignes réparties en cinq grandes rubriques :

- Les prestations sociales liées au logement (principalement constituées des différents régimes d'aides à la personne : APL, ALS et ALF) ;
- Les subventions d'exploitation aux producteurs de service logement - *les producteurs de service de logement sont les propriétaires des logements considérés dans leur fonction de production, qu'ils soient occupants ou bailleurs* ;
- Les subventions d'investissement aux producteurs de service logement (aides directes à la production et à l'amélioration de logements sociaux, à la rénovation urbaine et à l'amélioration du parc privé) ;
- Les avantages fiscaux aux consommateurs et aux producteurs de service logement (mesure des manques à gagner générés par des taux réduits, exonérations et crédits d'impôts) - *les consommateurs de service de logement sont les ménages qui habitent dans les logements, qu'ils soient locataires (et donc seulement consommateurs) ou propriétaires occupants (et donc à la fois producteurs et consommateurs)*
- Les avantages de taux aux producteurs (calculés à partir de la mesure des écarts de taux entre des prêts aidés ou réglementés<sup>5</sup> et ceux du marché libre).

<sup>4</sup> Les montants en euros courants correspondent à ceux indiqués à une période donnée, en valeur nominale. Les montants en euros constants sont en valeur réelle, c'est-à-dire corrigés de la variation des prix.

<sup>5</sup> Principalement les prêts aidés pour l'accès à la propriété (aujourd'hui le prêt à taux zéro - PTZ) et ceux de la Caisse des dépôts octroyés aux bailleurs sociaux.

## La politique du logement, vache à lait ou pognon de dingue ?

Pour 2022, cet ensemble totalisait 41,5 milliards d'euros (tableau 1). Près de la moitié du total relève des prestations sociales et un gros tiers d'avantages fiscaux très divers.

Ces rubriques ont connu, au fil du temps, des évolutions contrastées (figure 2). Alors que les subventions d'exploitation disparaissaient progressivement, que les avantages de taux suivaient bon an, mal an, les fluctuations du marché du crédit et que les subventions d'investissement tendaient à stagner, deux domaines connaissaient des évolutions majeures :

- le montant total des prestations sociales quadruplait entre 1984 et 2013 pour se stabiliser ensuite autour de 20 milliards d'euros ;
- celui des avantages fiscaux triplait entre 1999 et 2011 pour se stabiliser également autour de 15 milliards d'euros.

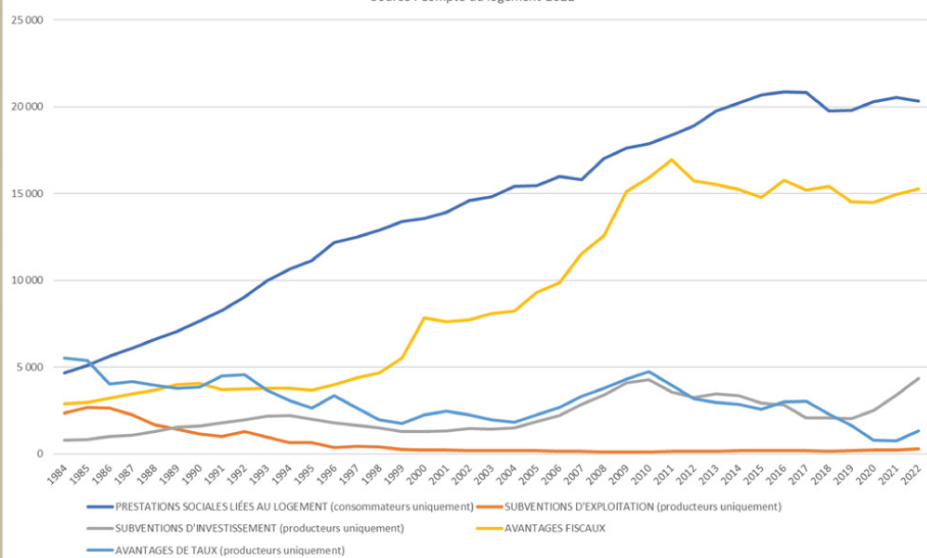
**Tableau 1. Les grandes rubriques des aides au logement en 2022**

	Montants (millions d'€)	%
Prestations sociales liées au logement	20 340	49,0
Subventions d'exploitation <sup>6</sup>	292	0,7
Subventions d'investissement	4 331	10,4
Avantages fiscaux	15 277	36,8
Avantages de taux	1 303	3,1
<b>Total</b>	<b>41 543</b>	<b>100,0</b>

Source : Compte du logement 2022

**Figure 2. Les grands domaines des aides au logement de 1984 à 2022 (euros courants)**

Source : Compte du logement 2022



<sup>6</sup> Les subventions d'exploitation, devenues au fil du temps très marginales ne concernent plus aujourd'hui que des subventions à la gestion des locaux d'hébergement collectif. Elles ne seront pas développées ici.

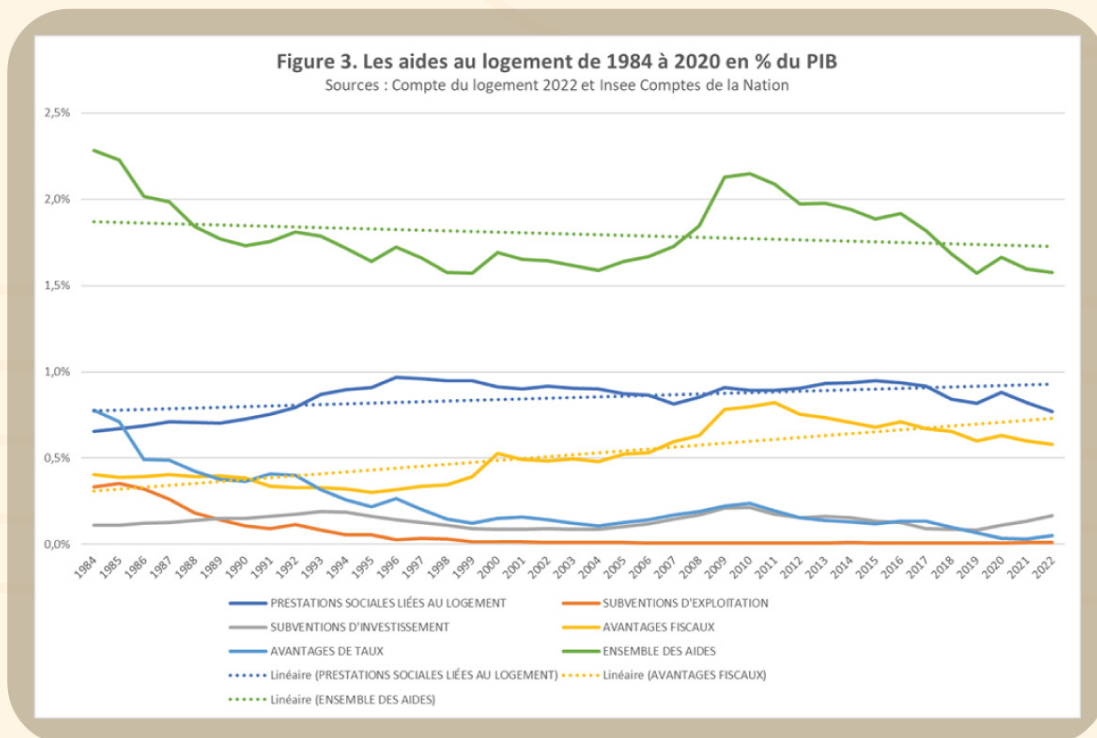
En première lecture, les courbes de la figure 2 (page 4) apportent l'essentiel de l'argumentaire d'une explosion de la dépense publique en matière de logement, en alimentant deux composantes récurrentes du débat public sur le sujet :

- L'inéluctable courbe ascendante de dépenses sociales que seule une politique ferme à l'égard des ménages (baisse généralisée de 5 euros des aides à la personne en 2017 ; « contemporanéisation » des ressources prises en compte en 2021) ou des bailleurs (réduction de loyer de solidarité -RLS- à partir de 2018) permettrait d'enrayer.
- Le coût exorbitant de « niches fiscales » qui ne cessent de s'accumuler (le fameux « paradis pour les investisseurs immobiliers » dénoncé par le président de la République).

Dans les deux cas, ces dépenses croissantes sont également accusées d'alimenter des dynamiques inflationnistes sur les marchés immobiliers.

La figure 3, en relativisant ces montants par rapport aux produits intérieurs bruts (PIB)<sup>7</sup> des années concernées, permet de dégager un récit nettement différent. Celui d'une tendance plutôt baissière du montant total des aides si l'on excepte le moment très contracyclique de la période 2008-2010 (les plans de relance consécutifs à la crise financière mondiale), principalement alimentée par des aides fiscales et des avantages de taux, puis progressivement corrigée ensuite. En parallèle, la courbe des prestations sociales s'avère remarquablement plate à un peu moins de 1% du PIB depuis les années 1990. Rapportée à la richesse du pays, la dépense publique en matière de logement est donc tout sauf explosive.

Ce premier constat étant soumis à la réflexion, encore faut-il s'interroger sur l'utilité de ces aides car, même si elles n'augmentent pas (ou peu), 41,5 milliards d'euros constituent un montant suffisamment considérable pour exiger qu'il justifie un minimum d'efficacité.



<sup>7</sup> Le choix de rapporter les dépenses au PIB est évidemment discutable pour diverses raisons. Le PIB connaît lui-même d'importantes variations, notamment en contexte de crises, par exemple en 2008 et 2009 et en 2020 ou de reprise en 2021. Par ailleurs, il peut paraître plus pertinent de rapporter certaines dépenses publiques à d'autres indicateurs (par exemple, les aides à la personne aux dépenses en logement des ménages, celles consacrées à l'accès à la propriété à l'évolution des prix, les avantages de taux à l'évolution des taux d'intérêt du marché, etc.). La référence au PIB présente toutefois l'intérêt d'un dénominateur unique et homogène pour l'ensemble des aides.

## **A quoi et à qui servent les aides au logement ?**

Une telle mesure d'efficacité n'est pas à la portée de la présente note. Au cours des dernières décennies, de nombreux rapports de la Cour des comptes ou de divers corps d'inspection (des finances, des affaires sociales, de l'environnement et du développement durable, commissariat général au développement durable) ont œuvré en ce sens, mais rarement sur la base d'une décomposition complète des aides. Contentons-nous ici de préciser les contenus principaux des 46 lignes du tableau du Compte du logement à partir de deux questions essentielles : à quoi servent ces aides et à qui bénéficient-elles ?

### **Les aides à la personne bénéficient aux... personnes**

Les trois régimes d'aides à la personne (APL pour les ménages vivant dans des logements conventionnés, ALF et ALS pour les autres) représentent à eux seuls un total de 15,4 milliards d'euros en 2022, soit 37% du total. Leurs bénéficiaires sont 5,7 millions de ménages locataires<sup>8</sup> à revenus modestes et pour lesquels ces aides constituent un soutien majeur dans leur capacité à payer les loyers des logements qu'ils occupent. Moins soumises que d'autres aides sociales au non-recours, du fait de la vigilance de la plupart des bailleurs pour que leurs locataires en bénéficient, les aides à la personne constituent un important rempart contre la pauvreté dont les débats générés par les velléités d'économie des gouvernements successifs montrent l'extrême sensibilité politique. La part majoritaire des économies réalisées entre 2018 et 2022 (2,6 Mrd d'€) est imputable à une baisse forcée des loyers dans le parc social (la RLS) ; le reste à la disparition progressive des aides aux accédants à la propriété, et à la baisse du nombre de bénéficiaires (contemporanéisation des ressources, baisse du chômage...).

A ce titre, ces aides peuvent aussi être analysées comme un appui aux propriétaires bailleurs dans la mesure où elles solvabilisent leurs locataires et permettent de pratiquer des loyers conformes à l'équilibre financier des immeubles dans le logement social ou aux prix du marché en ce qui concerne les logements privés, alimentant ainsi les analyses dénonçant le caractère inflationniste de ces aides.

La rubrique des prestations sociales liées au logement comporte aussi les aides aux résidents de locaux d'hébergement collectif et notamment l'aide sociale à l'hébergement (ASH), en hausse constante, en euros courants, depuis le milieu des années 1990, ainsi que d'autres aides (allocations de logement temporaire -ALT-, fonds de solidarité logement, etc.,) dont la forte croissance depuis 2020 (977 millions en 2019, 2,7 milliards en 2022) est à mettre sur le compte de mesures d'urgence liées à la crise sanitaire, puis à l'inflation du coût de l'énergie : plan d'investissement volontaire (PIV) d'Action Logement et chèque énergie. L'achèvement du PIV et la fin du « quoi qu'il en coûte » devraient ramener progressivement ces postes à leur étiaje antérieur, autour du milliard d'euros.

### **Les subventions d'investissement : priorité à la rénovation du parc privé**

La rubrique des subventions d'investissement recouvre ce que l'on a coutume d'appeler l'aide à la pierre, même si, nous le verrons, une part importante des avantages fiscaux relève également d'aides à la production. L'ensemble comprend des aides directes, c'est-à-dire donnant lieu à un versement financier, destinées à favoriser la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements, ainsi que, plus largement, les opérations de renouvellement urbain. Pour un total de 4,3 milliards d'euros en 2022, ces subventions ne représentent que 10,4% de l'ensemble des aides.

Deux catégories de producteurs sont concernées (tableau 2, page 8) :

- les bailleurs sociaux (40% du total, pour un total de 1,7 milliard financé principalement par les collectivités territoriales) ;
- les propriétaires du parc privé (des particuliers) financés par les aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

<sup>8</sup> Et quelques dizaines de milliers d'accédants à la propriété, en voie de disparition depuis la suppression de l'APL et de l'AL accession en 2019.

Tableau 2. Les subventions d'investissement aux producteurs en 2022

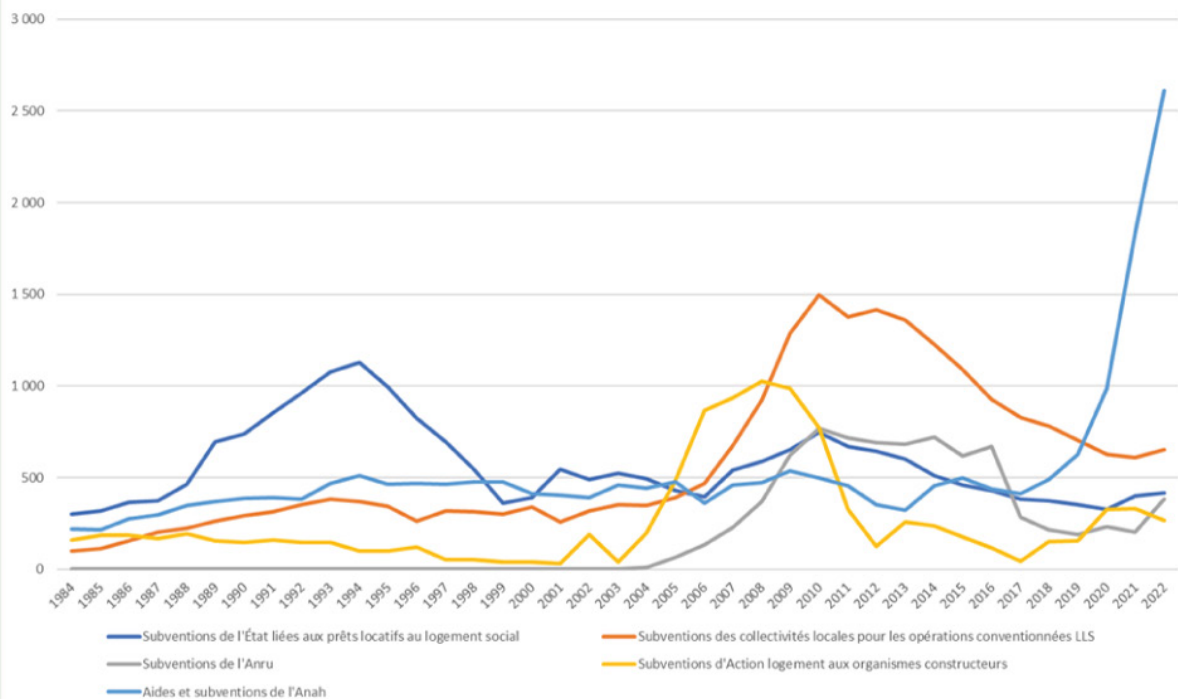
	Montants (millions d'€)	%
Subventions de l'Etat liées aux prêts locatifs au logement social	418	9,7
Subventions des collectivités locales pour les opérations conventionnées LLS	652	15,1
Subventions de l'Anru	381	8,8
Subventions d'Action Logement aux organismes constructeurs	268	6,2
Aides et subventions de l'Anah	2 610	60,3
Autres subventions d'investissement	3	0,1
<b>Total</b>	<b>4 331</b>	<b>100,0</b>

Source : Compte du logement 2022

Les aides de l'Anah sont marquées par une très forte croissance à partir de 2018 (figure 4), multipliées par plus de cinq en quatre ans sous l'effet de la création de MaPrimeRénov' qui se substitue au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) à partir de 2020 et qui figurait parmi les avantages fiscaux (voir plus bas). Avant cette forte croissance, ces aides avaient connu une relative stagnation autour des 500 millions d'euros courants depuis la fin des années 1980, soit une baisse constante en valeur réelle. L'envolée des aides à la rénovation du parc privé constitue une réponse à la nécessité de la transition énergétique. Elle se poursuit d'ailleurs en 2023 et 2024, marquant une forte accélération. Outre la question sociale qu'elles traitent (lutter contre la précarité énergétique, aider plus intensément les propriétaires modestes), ces aides visent un enjeu de ralentissement et d'adaptation au changement climatique qui dépasse de loin la stricte question du logement. Ajoutons, s'agissant de leurs bénéficiaires indirects, que ces aides injectent une importante quantité d'argent public dans le secteur économique de l'artisanat du bâtiment, acteur principal des travaux menés chez les particuliers.

Figure 4. Les subventions d'investissement de 1984 à 2020 (euros courants)

Source : Compte du logement 2022



## Les aides directes à la production de logements sociaux soumises aux aléas des financeurs

Les variations des aides directes aux bailleurs sociaux ont connu d'importants soubresauts au cours des quarante dernières années, principalement du fait de la conjonction des apports des différents financeurs. Deux pics de financements peuvent être constatés.

Le premier, au début des années 1990 doit l'essentiel de son intensité à des subventions de l'Etat dans la logique contracyclique par laquelle la production de logements sociaux est venue au secours d'un secteur du bâtiment durement touché par la crise immobilière.

Le second pic, plus intense encore, couvre la période qui va de 2006 à 2011, pendant laquelle se cumulent les effets d'évolutions différenciées des comportements des financeurs :

- Un nouvel effort contracyclique direct de l'Etat (2008-2010) ;
- Le versement par Action Logement (incité par l'Etat) de subventions plutôt que de prêts pour équilibrer les opérations des bailleurs sociaux entre 2004 et 2011 ;
- La montée en puissance des financements de l'Anru pour la mise en œuvre du premier programme de rénovation urbaine (2009-2016) ;
- La forte croissance des apports financiers des collectivités locales, parallèle à la montée en puissance des délégataires des aides à la pierre (2007-2013), avant que la tension ne s'accroisse sur leurs finances et les conduisent à limiter leurs apports.

C'est ainsi que la somme des subventions directes aux bailleurs sociaux est passée de 915 millions d'euros au point bas de 2003 à un sommet de 3,8 milliards en 2010, année marquée par une production record. Les suivantes seront plus difficiles puisque tous les financeurs de ces aides directes baisseront progressivement leurs apports pour atteindre un plateau autour de 1,5 milliard à peu près stable depuis 2017.

## Les deux postes principaux des avantages fiscaux : travaux des particuliers et logement social

Tableau 3. Les avantages fiscaux en 2022

	Montants (millions d'€)	%
<b>1. Avantages fiscaux aux consommateurs de service de logement</b>	<b>2 441</b>	<b>16,0</b>
2. Taux de TVA réduit pour travaux	1 758	11,5
3. Autres (en 2022 : fourniture de logement en maison de retraite)	683	4,5
<b>4. Avantages fiscaux aux producteurs de service de logement</b>	<b>12 836</b>	<b>84,0</b>
5. Intérêts des emprunts pour l'acquisition de résidence principale	12	0,0
6. Dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif privé	2 419	15,8
7. Exonérations de taxe foncière	1 899	12,4
8. dont bailleurs sociaux	1 613	10,6
9. dont autres logements neufs	257	1,7
10. dont autres exonérations	29	0,1
11. TVA à taux réduit pour l'investissement locatif social	1 545	10,1
12. Dispositifs fiscaux de soutien aux travaux d'entretien-amélioration	5 509	36,1
13. dont diverses aides aux travaux des particuliers	927	6,1
14. dont TVA à taux réduit	4 482	29,4
15. dont crédit d'impôt pour la transition énergétique	100	0,6
16. Avantages fiscaux sur les revenus fonciers, hors travaux	925	6,1
17. dont revenus fonciers des particuliers	65	0,4
18. dont exonération de l'impôt sur les sociétés en faveur des HLM	860	5,6
19. Exonérations / abattements de plus-values	104	0,7
20. Autres avantages fiscaux aux producteurs	422	2,8
<b>Total</b>	<b>15 277</b>	<b>100</b>

Source : Compte du logement 2022

Les 15,3 milliards d'euros d'avantages fiscaux relevés en 2020 (tableau 3) renvoient à un ensemble complexe d'aides indirectes touchant à la fois la consommation et la production, et bénéficiant aussi bien aux particuliers propriétaires, bailleurs ou non, et aux bailleurs sociaux.

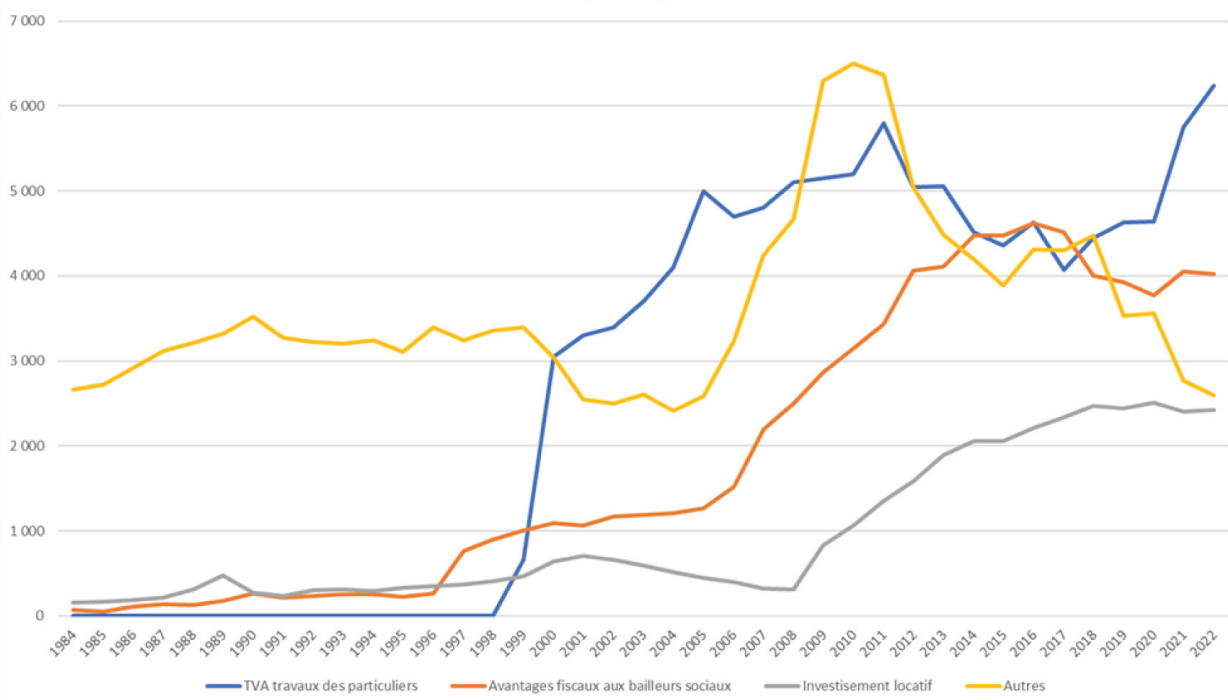
Deux ensembles principaux s'en dégagent toutefois et représentent un peu plus des deux tiers de l'ensemble.

Le premier concerne les régimes de TVA réduite s'appliquant aux travaux réalisés chez les particuliers par des artisans du bâtiment. Ces travaux peuvent être des petites interventions relevant plutôt de l'entretien / réparation (et donc considérés comme des aides à la consommation - ligne 2 dans le tableau 3) ou des travaux d'amélioration (comptabilisés en production - ligne 14) pour un total de 6,2 milliards d'euros, soit 41% de l'ensemble des avantages fiscaux et 15% de l'ensemble des aides au logement. Cette aide ciblée sur l'artisanat du bâtiment, qui contribue également à la promotion de la rénovation énergétique, constitue le deuxième poste de dépense publique en matière de logement, loin après les aides à la personne. Mis en place à partir de 2000, ces régimes de TVA réduite ont connu une croissance continue jusqu'en 2011 pour commencer à s'éroder ensuite au rythme des augmentations de taux (de 5,5% à 7%, puis à 10%), avant de repartir à la hausse en 2018 sous l'effet des priorités données à la rénovation énergétique : les travaux d'amélioration de la performance énergétique sont soumis à une TVA de 5,5% (figure 5).

Le second ensemble comporte les aides ciblées sur la production de logements sociaux (constructions, acquisitions et améliorations). Elles totalisent un peu plus de 4 milliards d'euros (26% des avantages fiscaux, 10% de l'ensemble des aides) et sont composées d'exonérations de taxe foncière (ligne 8), de TVA réduite (ligne 11) et d'exonération de l'impôt sur les sociétés (ligne 18). Cet ensemble d'aides a amorcé sa croissance à la fin des années 1990 (figure 5), après le basculement d'un système de subventions vers une TVA réduite (on parlait alors de « PLA fiscal »), puis plus encore à partir de 2005, sous l'effet d'un effort significatif pour la croissance de la production de logements sociaux (plan de cohésion sociale 2005-2009, plan de relance 2009-2010...) ayant produit ses effets jusqu'en 2016. Depuis 2017, la construction de logements sociaux marquant le pas, la dépense publique correspondante baisse.

**Figure 5. Synthèse de l'évolution des principaux avantages fiscaux liés au logement de 1984 à 2020 (euros courants)**

Source : Compte du logement 2022



## **L'investissement locatif pèse longtemps dans le budget de l'Etat**

Une part importante du débat public sur les avantages fiscaux liés au logement est centrée sur les dispositifs dits de « défiscalisation » de l'investissement locatif<sup>9</sup>. Ils sont au cœur de la dénonciation par le président de la République du « paradis pour les investisseurs immobiliers ». Leur coût cumulé en 2022 s'élève à 2,4 milliards d'euros (ligne 6), représentant un peu moins de 16% des aides fiscales et de 6% de l'ensemble des aides.

Ce coût, relativement modéré par comparaison avec les éléments qui précèdent, a en revanche beaucoup augmenté depuis 2009, année de mise en œuvre du plan de relance post-crise financière et de création du dispositif Sellier (figure 5).

Ces mécanismes ont la particularité de générer des dépenses fiscales pendant 6, 9 ou 12 ans selon les régimes successifs. La dépense de 2022 comporte donc aussi bien les effets du dispositif en vigueur (le Pinel), que ceux qui ont existé depuis 2010 (Sellier et Duflot). Ces 2,4 milliards résultent donc de la sédimentation d'aides fiscales qui, même supprimées à partir de 2025, produiront une dépense jusqu'en 2036.

## **Ce sont les particuliers qui bénéficient le plus des autres aides fiscales**

Pour un total de 2,6 milliards d'euros, les autres avantages fiscaux correspondent à un ensemble vaste de dispositifs, anciens, récents, voire supprimés, dont l'essentiel bénéficie aux particuliers. On y trouve notamment :

- des restes de dispositifs supprimés, tels que le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE, ligne 15) et la déduction des intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'une résidence principale (ligne 5). Ces deux dispositifs, réduits presque à néant en 2022 (112 millions d'euros), sont les principaux responsables des pics de la courbe « Autres » de la figure 5 entre 2008 et 2013, puis entre 2016 et 2019 ;
- des mécanismes de réduction d'impôt ou de déduction de dépenses d'amélioration de résidences principales ou de logements locatifs, imputées à divers titres sur l'impôt sur le revenu (notamment sur les revenus foncier) (lignes 13 et 17) pour un total proche du milliard ;
- l'exonération de la taxe foncière pour les logements neufs (ligne 9) pour 257 millions d'euros ;
- les régimes d'exonération ou d'abattement des plus-values immobilières pour 104 millions d'euros (ligne 19).

L'ensemble de ces aides fiscales aux particuliers représentait en 2022 un peu moins de 1,5 milliard d'euros.

Les autres postes importants en 2022 correspondent à :

- la TVA réduite à 5,5% pour la fourniture de logements dans les maisons de retraite pour 683 millions d'euros (ligne 3) ;
- l'ensemble très hétérogène de la ligne 20 (422 millions d'euros) qui comporte notamment le coût de la TVA à taux réduit (5,5%) pour l'accession à la propriété dans les quartiers de la politique de la ville, pour la production de logements intermédiaires (10%) ; son exonération pour la vente HLM (5,5%) ; ou encore la déduction des intérêts d'emprunt supportés par les nuspropriétaires dans le cadre de l'usufruit locatif social (ULS).

## **En résumé : à quoi servent les aides fiscales ?**

On peut tirer quelques enseignements majeurs de la discussion autour des objectifs poursuivis par ces nombreux mécanismes fiscaux. Il convient ainsi de souligner l'importance du soutien au secteur économique de la construction, tant dans le neuf que dans l'amélioration. On peut y classer l'ensemble des aides liées à des travaux d'entretien ou d'amélioration du parc privé, notamment ciblées sur les artisans via la TVA, mais aussi, via l'impôt sur le revenu, aux propriétaires bailleurs et occupants, ainsi qu'une partie des justifications des aides fiscales à la production de logement social et de celles liées à l'investissement locatif qui, dans les deux cas, poursuivent des objectifs plus larges (ci-dessous). Il faut également noter l'évolution des modalités du soutien à la production et à l'amélioration du parc locatif social à partir de la deuxième moitié des années 1990 avec une réduction continue des subventions et leur remplacement par des réductions de TVA. Ces aides viennent appuyer les volontés politiques de soutien à des secteurs jugés essentiels à la fourniture d'une offre de logements diversifiée : investissement locatif dans le neuf, développement du logement intermédiaire, accession à la propriété dans les quartiers populaires, etc.

On le voit, nous sommes ici aussi loin de la problématique de la résorption du mal-logement que de la promotion d'une société de rentiers sous perfusion. Discuter de l'utilité ou des éventuels effets pervers des aides fiscales et penser à leurs réformes suppose donc à la fois une analyse ligne à ligne de ce qui les motive et une capacité politique à choisir, voire trancher, entre les priorités.

<sup>9</sup> IDHEAL a répertorié dans l'Atlas de l'accession à la propriété les 9 dispositifs d'investissement locatifs en vigueur en 2024, et détaillé leur fonctionnement, leur historique et leurs effets sur les politiques de l'habitat locales et la politique du logement.

## Les avantages de taux et leur dépendance ... aux taux

Totalisant 1,3 milliard d'euros en 2022, les avantages de taux ne représentaient alors que 3,1% de l'ensemble des aides. La rubrique rend compte de l'impact de prêts réglementés et/ou aidés pratiqués à des taux inférieurs à ceux du marché sur tel ou tel secteur de l'investissement en logement. La mesure de ces avantages est effectuée en comparant les montants des prêts avantageux consentis à ceux qu'il aurait fallu souscrire dans les conditions du marché pour un échéancier de paiements (remboursement du capital et intérêts) identique.

Tableau 4. Les avantages de taux en 2022

	Montants (millions d'€)	%
Prêts au logement locatif social	289	22,2
Prêt à taux zéro (PTZ)	681	52,3
Eco-PTZ	61	4,7
Prêts Action Logement aux organismes de logement locatif	179	13,7
Prêts Action Logement aux ménages	28	2,1
Autres prêts	66	5,1
<b>Total</b>	<b>1 303</b>	<b>100,0</b>

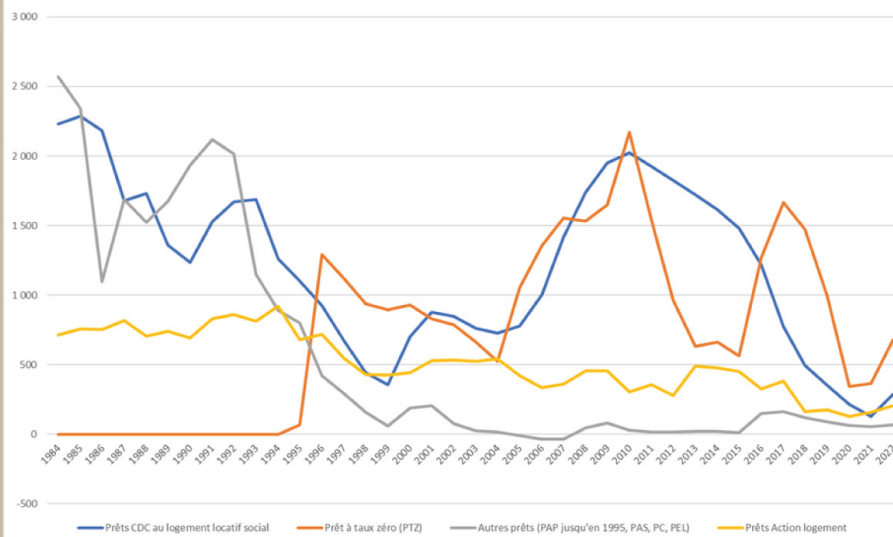
Source : Compte du logement 2022

Un gros tiers de ces avantages (36%) bénéficient aux bailleurs sociaux, sous forme de prêts de la Caisse des dépôts (ligne 1) et ceux octroyés par Action Logement (ligne 4) pour un total d'avantages de 860 millions d'euros en 2022.

Les autres prêts avantageux vont aux ménages pour contribuer au financement de leur accession à la propriété (prêt à taux zéro - ligne 1 -, prêts d'Action Logement - ligne 5 - et prêt d'épargne logement inclus dans la rubrique des « autres prêts - ligne 6 -) ou l'amélioration de leur logement (éco-PTZ - ligne 3 - et prêts d'Action Logement - ligne 5 -).

Figure 6. Les avantages de taux de 1984 à 2022 (euros courants)

Source : Compte du logement 2022



Outre l'effet des politiques publiques qui modifient les modalités d'aides ou leur consommation (le passage du PAP au PTZ en 1996, les multiples réformes du PTZ qui expliquent en partie sa courbe en dents de scie, les politiques de production intense de logement sociaux entre 2006 et 2015...), les variations enregistrées dans les avantages de taux dépendent considérablement de celles des taux du marché (figure 6). C'est ainsi qu'avec un montant total de 760 millions d'euros en 2021, les avantages de taux avaient atteint leur plus bas niveau historique cette année-là du fait d'un différentiel minime avec des taux libres eux-mêmes historiquement bas. Sans réforme particulière, le montant des avantages augmente en 2022 sous l'effet des premières remontées des taux du marché.

## A qui profitent les aides ? Et qui les finance ?

### Qui sont les bénéficiaires des aides ?

La réponse à une telle question est tout sauf simple dans la mesure où beaucoup de ces aides bénéficient à la fois à leur destinataire direct (le secteur du logement social, les ménages, les propriétaires du parc privé...), mais aussi, surtout lorsqu'elles contribuent à financer des travaux, aux acteurs économiques de la construction : entreprises grandes et moyennes du bâtiment et artisanat, notamment pour la maison individuelle et les travaux sur l'existant. Il en va de même, dans une mesure différente, pour les aides à la personne qui, solvabilisant les ménages, autorisent de pratiquer des loyers plus élevés que ce que certains d'entre eux pourraient payer sans aide.

La mesure économique de ces avantages partagés n'est pas aisée. Nous retiendrons donc cinq catégories de bénéficiaires (en toute conscience de la fragilité de l'exercice) :

- Les ménages, occupants des logements, presque toujours locataires ;
- Les particuliers propriétaires, occupants ou bailleurs, qui achètent pour eux-mêmes ou investissent, font ou font faire des travaux ;
- Les bailleurs sociaux, comme producteurs de service ;
- Les artisans du bâtiment qui réalisent des travaux bénéficiant d'une TVA à taux réduit ;
- Et les gestionnaires de lieux d'hébergement collectif (sociaux ou pour personnes âgées).

**Tableau 5. Tentative de synthèse des bénéficiaires des aides au logement en 2022**

		Montants (millions d'€)	%
<b>Les ménages</b>	<b>Ensemble des aides à la consommation</b>	<b>20 340</b>	<b>49,0</b>
<b>Les propriétaires (occupants ou non)</b>	Achat de résidence principale*	1 073	
	Vente de logements détenus (plus-values)	104	
	Investissement locatif	2 419	
	Abattements revenus fonciers	65	
	Travaux dans les logements possédés**	3 698	
	<b>Total</b>	<b>7 359</b>	<b>17,7</b>
<b>Les artisans du bâtiment</b>	<b>Régimes de TVA à taux réduit pour les travaux chez les particuliers</b>	<b>6 240</b>	<b>15,0</b>
<b>Les bailleurs sociaux</b>	Les subventions (Etat, Collectivités, Anru, Action Logement)	1 719	
	Exonération de taxe foncière	1 613	
	TVA à taux réduit	1 545	
	Exonération d'impôt sur les sociétés	860	
	Avantages de taux***	468	
<b>Total</b>	<b>6 205</b>	<b>14,9</b>	
<b>Les gestionnaires d'hébergement</b>	<b>Subventions d'exploitation et TVA à taux réduit pour les maisons de retraite</b>	<b>975</b>	<b>2,3</b>
<b>Divers bénéficiaires****</b>		<b>422</b>	<b>1,0</b>
<b>Total</b>		<b>41 543</b>	<b>100,0</b>

\* PTZ, prêts Action logement, autres prêts, exonération de taxe foncière sur logement neuf, déduction d'intérêt d'emprunts

\*\* Aides de l'Anah, déduction et réductions de l'impôt sur les revenus, CITE, Eco-PTZ

\*\*\* Prêts de la CDC et d'Action Logement

\*\*\*\* Rubrique agrégée dans le compte du logement comportant l'exonération de la TVA pour la vente de logements sociaux, taux de TVA à 5,5% accession sociale quartiers prioritaires ; imposition à taux réduit des acquisitions de terrains à bâtir ; TVA 10% pour la construction de logements intermédiaires ; Déduction des intérêts d'emprunts nus-propriétaires en ULS.

### ... et qui les finance ?

Le tableau T311 du Compte du logement utilisé jusque-là ne permet pas une analyse fine des financeurs des aides au logement. C'est le contenu du rapport du compte qui permet de le faire en introduisant la notion de « contributeur » (tableau 6). Celle-ci permet de mettre en avant les financeurs initiaux d'aides qui peuvent apparaître en première analyse comme émanant de l'Etat. C'est particulièrement important par exemple pour les aides à la personne dont une part significative relève de la cotisation des employeurs au Fonds national des aides au logement (Fnal) ou des subventions à la production de logements sociaux dites « de l'Etat » dans le tableau 311, mais qui, en réalité, sont les subventions du Fonds national des aides à la pierre (Fnap) alimenté par des cotisations des bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et par Action Logement. Le tableau inclut même une ligne « ménages via Livret A et PEL/CEL » qui assume de ce fait que ce sont les titulaires de livret A qui financent, par leur épargne, les avantages de taux des prêts de la Caisse des dépôts aux bailleurs sociaux. Pour plus de clarté, nous l'intitulerons « épargnants ».

On notera aussi dans cette analyse que les collectivités locales supportent une grande part des exonérations de taxe foncière, valorisée ici à 1,4 milliard d'euros sur un total de 1,9 milliard (tableau 3, ligne 7), soit 77% du manque à gagner généré par des mesures décidées pour l'essentiel au niveau national et qui ne sont donc pas compensées.

**Tableau 6. Répartition des aides au logement par contributeur (en millions d'euros hors subvention d'exploitation) - tableau extrait de la partie 5 du Compte du logement 2022**

Contributeur	Prestations sociales	Subventions d'investissement	Avantages fiscaux	Avantages de taux	Total	%
Etat	15 038	2 176	13 820	742	31 776	77,0
Employeurs (notamment via Action Logement)	3 471	853	0	262	4 586	11,1
Collectivités territoriales	1 681	652	1 456	0	3 789	9,2
Entreprises via recettes «quotas carbone»		448	0	0	448	1,1
Epargnants via livret A et PEL/CEL	0	0	0	299	299	0,7
Bailleurs sociaux via CGLLS	15	167	0	0	182	0,4
Contributeurs divers (notamment autres taxes affectées)	135	36	0	0	171	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>20 340</b>	<b>4 331</b>	<b>15 277</b>	<b>1 303</b>	<b>41 251</b>	<b>100,0</b>
%	49,3%	10,5%	37,0%	3,2%	100,0%	

## 2. Les prélèvements fiscaux liés au logement

Selon les définitions retenues pour le Compte du logement (encadré), le secteur a généré en 2022 un total de 96,7 milliards d'euros de prélèvements liés au logement, soit plus du double du montant total des aides. Ils ont représenté cette année-là 8,2% de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Sur longue période, leur croissance a été beaucoup plus forte que celle des aides (figure 7) et leur ratio par rapport au PIB<sup>10</sup> n'a pas cessé de croître à partir du début des années 2000 : 2,4% en 2001, contre 3,9% en 2021 et 3,7% en 2022. La légère baisse en fin de période est due à la mise en place du « bouclier énergie » sous la forme d'une réduction de la taxe sur l'électricité qui est progressivement rétablie depuis.

Ces montants et cette évolution montrent en première lecture à quel point, pour les finances publiques au moins, le logement est loin d'être l'actif improductif parfois dénoncé. Nous le verrons au fil des analyses, les prélèvements fiscaux sur le logement constituent un élément majeur des recettes de l'État et surtout des collectivités locales.

### Des définitions discutables

En ouverture de son rapport particulier sur la fiscalité du logement de décembre 2023<sup>11</sup>, le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) note que « la fiscalité du logement pâtit d'une absence de définition harmonisée qui nuit à sa cohérence d'ensemble et à son pilotage ». Les rapporteurs notent que « son périmètre est constitué de tous les prélèvements pour lesquels le fait générateur de l'imposition est directement lié à l'occupation d'un logement, à sa détention, à sa location, à sa construction, à son acquisition ou à sa cession ». Ils retiennent pour l'essentiel la nomenclature et les montants figurant dans le Compte du logement.

Toutefois :

- ils en excluent certains liés à la consommation du logement (taxes sur les charges, l'énergie, les assurance) « rattachés à la jouissance d'un logement, mais [n'ayant] pas pour fait générateur l'activité de fournir ou d'occuper un logement » pour un total de 19,3 Md€.
- ils en ajoutent d'autres non comptabilisés dans le Compte du logement : les droits de mutation à titre gratuit (DMTG, droits consécutifs aux successions et aux donations, 18,6 Md€ en 2022 dont 11,2 Md€ pour le logement), la « fiscalité affectée au secteur du logement » (le Fonds national des aides au logement -Fnal, 2,7 Md€- et la Participation de employeurs à l'effort de construction -Peec, 1,4 Md€-) et divers taxes (de séjour, sur cession de terrains nus devenus constructibles, de balayage), ainsi que les 2,9 Md€ de taxe d'habitation sur les résidences principales encore prélevés en 2022, soit un total d'un peu plus de 19 Md€.

Le Compte du logement ne prend pas en considération les DMTG au prétexte de « difficultés d'estimation » de la part du logement dans leurs recettes.

Un des points de discussion essentiels sur les définitions et nomenclatures des prélèvements liés au logement est celui de la taxe d'habitation que le Compte du logement ne prend en compte que depuis 2022 et seulement pour les parts liées à la résidence secondaire et le logement vacant.

L'argument de cette non prise en considération, tel qu'il figure dans les rapports du Compte, est que « la taxe d'habitation sur les résidences principales est considérée en comptabilité nationale comme un impôt sur le revenu ». « En revanche, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, qui est maintenue au-delà de 2023, peut être considérée comme un prélèvement sur le logement dans la mesure où elle dépend essentiellement de la valeur locative cadastrale de l'habitation, et non des revenus » (Rapport du Compte du logement de 2022, p.67).

<sup>10</sup> De la même façon que pour les aides, la référence au PIB constitue une approche discutable des prélèvements (un rapport à la valeur des patrimoines serait, par exemple, plus pertinent pour juger de l'évolution des prélèvements sur la propriété). Mais pour les mêmes raisons d'homogénéité et de cohérence globale, le PIB reste sans doute le dénominateur le moins imparfait.

<sup>11</sup> Pau O. et Thervet N. (2023) Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-12/20231218-Fiscalite-du-logement-rapport-particulier-1.pdf>

Des prélèvements sur la propriété et sur l'activité immobilière...

Le tableau des « prélèvements fiscaux relatifs au logement » du Compte est plus simple que celui des aides. Il ne comporte que 17 lignes réparties en quatre rubriques (tableau 7).

Tableau 7. Les grandes rubriques des prélèvements fiscaux relatifs au logement en 2022

	Montant (millions d'€)	%
Prélèvements sur la consommation associée au service de logement	21 200	21,9
Prélèvements sur les producteurs de service de logement	38 629	39,9
Prélèvements sur l'investissement en logement	16 884	17,5
Prélèvements sur les mutations	19 991	20,7
<b>Ensemble des prélèvements</b>	<b>96 704</b>	<b>100,0</b>

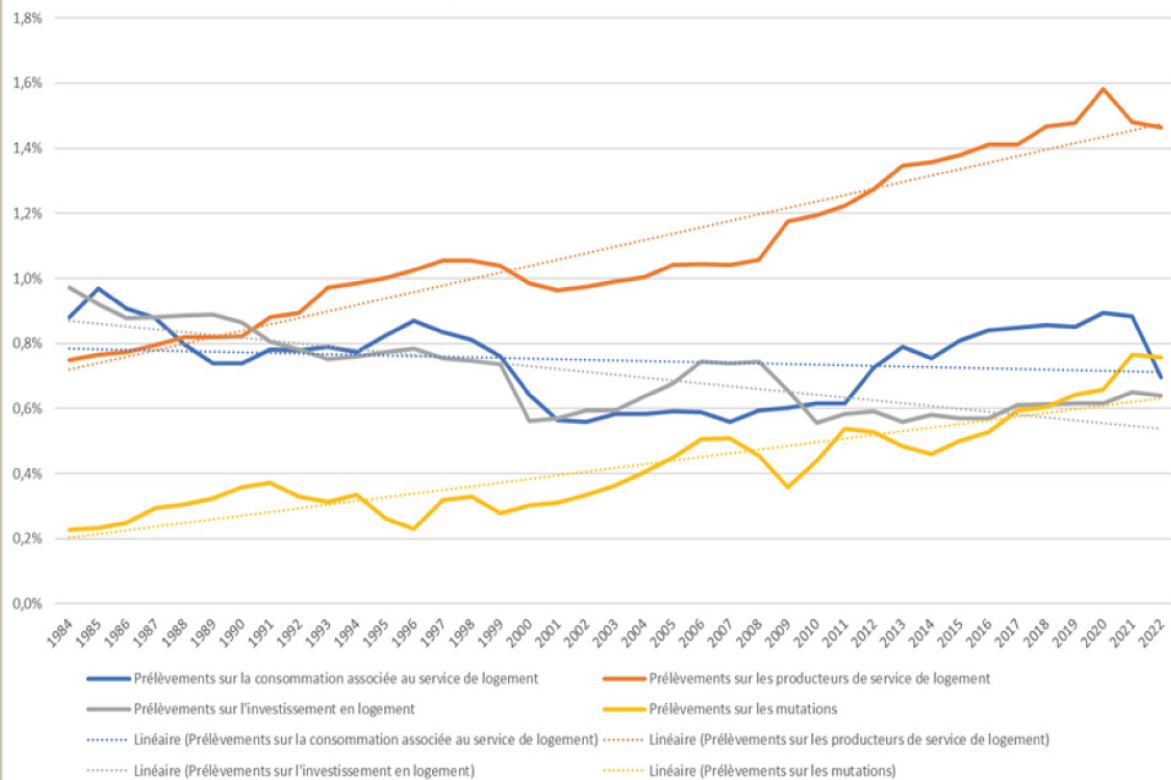
Note : contrairement à ce qui figure dans le tableau T321 du Compte du logement, il est fait le choix de faire figurer ici l'Impôt sur la fortune immobilière au sein de la rubrique des prélèvements sur les producteurs de service et la taxe d'habitation sur les résidences secondaires dans celle des prélèvements sur la consommation de service. Dans le tableau du compte, ces deux prélèvements sont comptés à part.

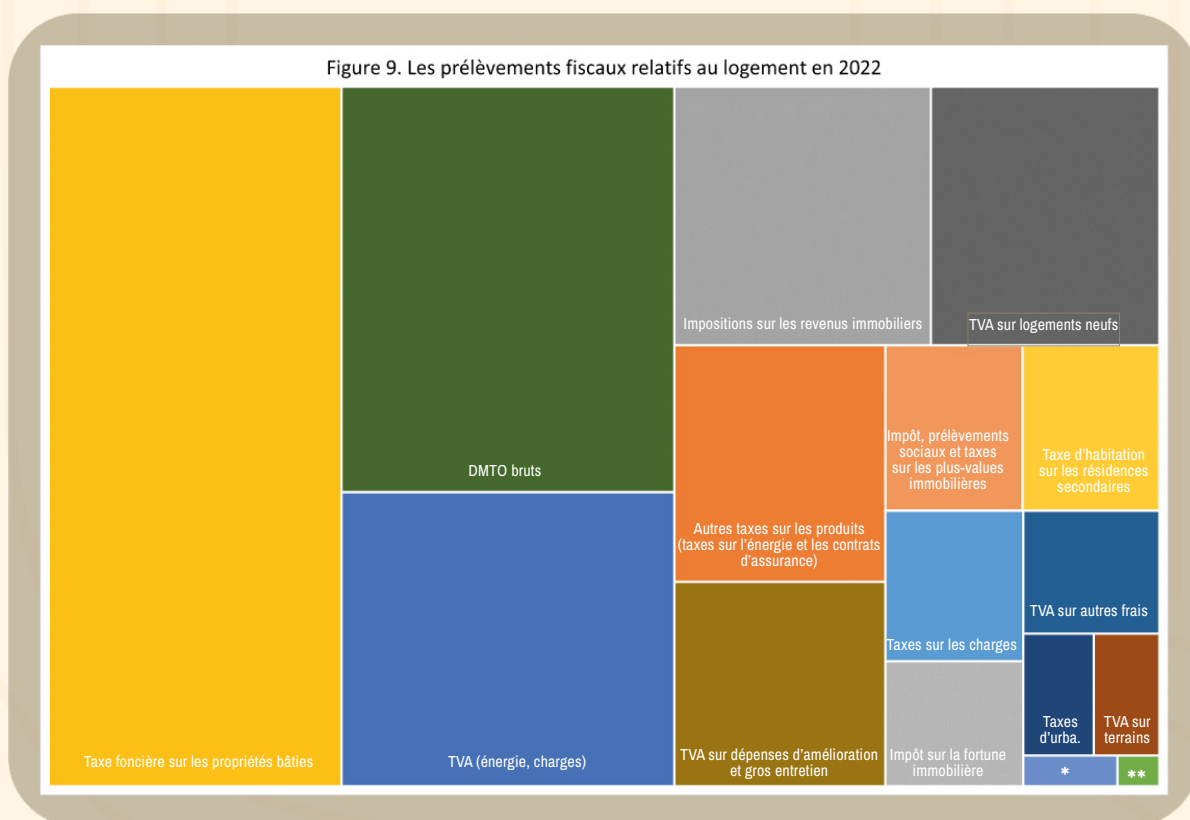
Source : Compte du logement 2022

Au cours de la période suivie par le Compte du logement, ce sont les prélèvements sur les producteurs de service et ceux sur les mutations qui expliquent l'essentiel de la croissance totale, même relativisée en ratio par rapport au PIB (figure 8).

Figure 8. Les grands domaines des prélèvements liés au logement de 1984 à 2022 en % du PIB

Sources : Compte du logement 2022 et Insee Comptes de la Nation





\* Contribution de sécurité immobilière

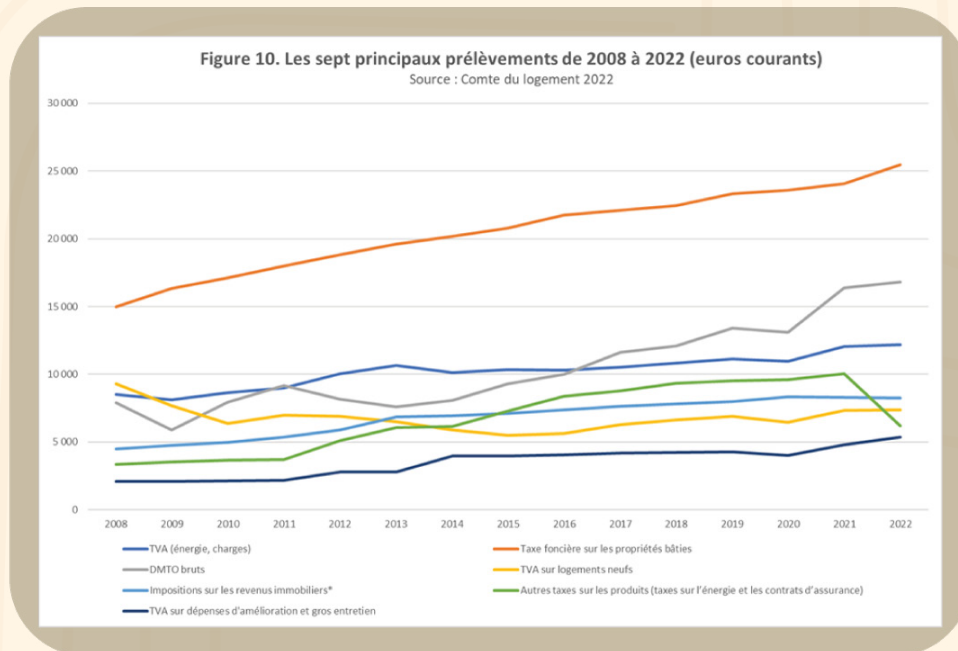
\*\* Taxe sur les logements vacants et taxe d'habitation sur les logements vacants

La figure 9 permet de visualiser les poids respectifs en 2022 des 16 prélèvements ou groupes de prélèvements pris en compte. Au sein de l'ensemble, sept prélèvements représentent 84% du total (tableau 8). Les autres produits sont ceux des taxes sur les charges, les logements vacants et les résidences secondaires, les taxes d'urbanisme, les autres TVA (terrains et autres frais), ainsi que les impositions et prélèvements sociaux sur les plus-values immobilières.

Tableau 8. Les 7 principaux prélèvements fiscaux relatifs au logement en 2022

	Montants (millions d'€)	%
TVA sur l'énergie et les charges	12 178	12,6
Taxes sur l'énergie et les contrats d'assurance	6 209	6,4
Imposition sur les revenus immobiliers	8 264	8,5
Taxe foncière sur les propriétés bâties	25 485	26,4
TVA sur logements neufs	7 362	7,6
TVA sur travaux d'amélioration et gros entretien	5 370	5,6
Droits de mutation à titre onéreux	16 807	17,4
<b>Total des sept taxes</b>	<b>81 675</b>	<b>84,4</b>
<b>Ensemble des prélèvements</b>	<b>97 704</b>	<b>100,0</b>

Source : Compte du logement 2022



Leurs évolutions sur les 15 dernières années sont relativement stables pour quatre d'entre eux (figure 10). Trois font exception de façons différentes :

- Les taxes sur l'énergie (en vert dans la figure) qui baissent fortement en 2022 sous l'effet de la mise en place du « bouclier tarifaire » sur l'électricité.
- Les droits de mutations à titre onéreux qui suivent la double courbe de l'accroissement du nombre de transactions et de la hausse des prix des logements anciens. Ils passent ainsi de 5,9 milliards d'euros pour l'année creuse post-crise financière de 2009 à 16,8 milliards, sommet historique, en 2022.
- La taxe foncière sur les propriétés bâties qui représente désormais plus du quart de l'ensemble des prélèvements sur le logement, en hausse constante sur toute la période.

Cet ensemble d'éléments généraux étant posé, le premier constat est l'absence de parallélisme entre l'évolution des aides et celle des prélèvements, guidées par des déterminants différents : des volontés politiques émanant principalement de l'Etat d'une part ; l'intensité de l'activité immobilière et les besoins de financement des collectivités locales de l'autre.

Il s'avère un peu plus difficile, avec les données du Compte du logement, de relever avec précision la nature des contribuables concernés. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de décembre 2023 adopte d'ailleurs plutôt une approche par « cycle de vie du logement » organisé en six rubriques : la construction, les acquisitions, la rénovation, la détention, la location et la cession. Les données diffusées par le Compte du logement ne permettent pas d'opérer cette ventilation (il n'est pas possible, par exemple, de différencier au sein de la TVA sur les logements neufs ce qui relève de la construction et des acquisitions).

Une entrée par contribuable, bien qu'imprécise sur certains types de prélèvements (figure 11, tableau 9), montre que les prélèvements fiscaux relatifs au logement se concentrent sur la détention, l'occupation et l'acquisition de logements. Les propriétaires occupants ou bailleurs génèrent près de 43% de l'ensemble des recettes, les occupants des logements 19% et les acquéreurs près de 18%, soit près de 80% du total (légendes complétées dans la figure 11).

Figure 11. Approche synthétique des contributeurs aux prélèvements fiscaux liés au logement en 2022

Source : Compte du logement 2022

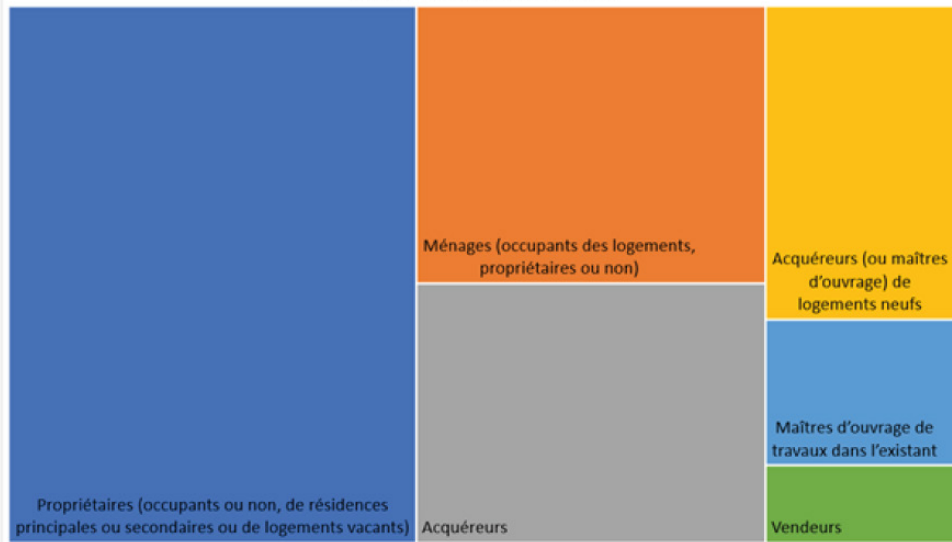


Tableau 9. Approche détaillée des contribuables concernés par les prélèvements fiscaux relatifs au logement en 2022

Contribuables	Prélèvements	Montant (millions d'€)	%
<b>Propriétaires (occupants ou non)</b>	<b>Total</b>	<b>41 443</b>	<b>42,8</b>
Tous (sauf exonération)	Taxe foncière	25 485	
Personnes physiques et morales propriétaires - bailleurs	Impôt sur les revenus fonciers / prélèvements sociaux et CSG sur les revenus locatifs / contribution sur les revenus locatifs / impôt sur les sociétés	8 264	
Propriétaires de résidences secondaires	Taxe d'habitation sur les résidences secondaires	2 813	
Tous	Taxe sur les charges*	2 581	
Propriétaires physiques au-delà du seuil de patrimoine	Impôt sur la fortune immobilière	2 140	
Propriétaires de logements vacants	Taxe sur les logements vacants (TLV) et taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)	160	
<b>Ménages (occupants des logements, propriétaires ou non)</b>	<b>Ensemble des prélèvements sur la consommation (TVA sur l'énergie et les charges, taxes sur l'énergie et les contrats d'assurance)</b>	<b>18 387</b>	<b>19,0</b>
<b>Acquéreurs</b>	<b>Total</b>	<b>17 166</b>	<b>17,8</b>
Tous	Droits de mutation	16 807	
Tous	Contribution de sécurité immobilière	359	
<b>Acquéreurs (ou maîtres d'ouvrage) de logements neufs</b>	<b>Total</b>	<b>11 514</b>	<b>9,8</b>
Tous	TVA logement neuf	7 362	
Tous	TVA sur frais de notaire et d'agences	2 084	
Tous	Taxe d'aménagement	1 076	
Tous	TVA sur les terrains	992	
<b>Maîtres d'ouvrage de travaux dans l'existant</b>	<b>TVA sur dépenses d'amélioration et gros entretien</b>	<b>5 370</b>	<b>5,6</b>
<b>Vendeurs</b>	<b>Prélèvements sur les plus-values immobilières (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux, taxe sur les plus-values élevées)</b>	<b>2 826</b>	<b>2,9</b>
<b>Total</b>		<b>96 704</b>	<b>100</b>

\* « Taxes pesant sur les consommations intermédiaires permettant la production de ce service telles que la TVA sur les charges des producteurs et des taxes spécifiques sur certains produits (énergie, contrats d'assurances). »

Source : Compte du logement 2022 – Elaboration Jean-Claude Driant

... dont plus de la moitié revient aux collectivités territoriales

Du fait des mécanismes fiscaux mobilisés, les collectivités territoriales sont les principales bénéficiaires de ces prélèvements et au premier rang d'entre elles le bloc communal (communes et intercommunalités) (tableau 10).

On le voit, le rapport avec les contributions aux aides évoquées plus haut (tableau 6) est très déséquilibré. Les prélèvements fiscaux sur le logement sont donc principalement :

- Soit des moyens directs, mais non affectés, de financement des collectivités (taxe foncière et droits de mutation).
- Soit des outils de redistribution par dotation aux collectivités locales, via les mécanismes de transferts de fractions de TVA (non affectés également).
- Soit encore des contributions généralistes au budget de l'Etat (solde de TVA, impositions sur le revenu, sur les plus-values, sur la fortune immobilière, sur l'énergie, etc.)

La fiscalité relative au logement constitue donc une contribution significative à l'ensemble des politiques publiques, tant nationales que locales. C'est à ce titre qu'elle participe, mais de façon indirecte dans la mesure où elle n'y est pas explicitement affectée, aux aides au logement.

Tableau 10. Les bénéficiaires des prélèvements fiscaux relatifs au logement en 2022

	Etat	Régions	Départements	Bloc communal	Total
Les différents régimes de TVA*	22 389	1 662	2 530	1 405	27 986
Taxe foncière			0	25 485	25 485
Droits de mutation**	319		13 008	3 479	16 807
Taxes sur l'énergie et les contrats d'assurance	6 209		5 686		6 209
Imposition sur les revenus immobiliers	8 264				8 264
Autres ***	7 985		861	3 108	11 954
<b>Total</b>	<b>45 166</b>	<b>1 662</b>	<b>16 399</b>	<b>33 477</b>	<b>96 704</b>
%	46,7	1,7	17,0	34,6	100,0

\* La répartition tient compte des fractions de TVA désormais affectées en dotation aux collectivités territoriales sur la base de 20% de la TVA nette totale transférée (exécution budgétaire 2022), dont 29,7% aux régions, 45,2% aux départements et 25,1% au bloc communal (source DGFIP).

\*\* Sur la base du taux majoritaire de 5,81% dont 4,5% pour les départements, 1,2% pour les communes et 0,11% pour l'Etat.

\*\*\* Comprend notamment la taxe d'habitation sur les résidences secondaires pour le bloc communal, l'impôt sur la fortune immobilière, la taxation de plus-values et les taxes sur les charges pour l'Etat.

Source : Compte du logement 2022 – Elaboration Jean-Claude Driant

## Conclusion : quelle pertinence à comparer ces deux chiffrages ?

Dans sa synthèse d'analyse de la fiscalité du logement<sup>12</sup>, le Conseil des prélèvements obligatoires note que « la fiscalité du logement représente un ensemble complexe d'impositions et de dispositifs fiscaux incitatifs hérité d'une histoire longue et d'une intégration inaboutie à la politique publique du logement ». Intégrant dans le propos prélèvements et aides fiscales, l'instance placée auprès de la Cour des comptes ne pouvait pas dire plus clairement la faiblesse des relations entre les deux catégories de données analysées ici.

Pour reprendre l'esprit dans lequel de plus en plus d'acteurs du logement et de l'immobilier dénoncent les recherches d'économies budgétaires au nom de l'intensité des recettes que génère le secteur, on peut énoncer deux grandes catégories de questions qui interrogent les liens éventuels entre les deux champs.

Une note comme celle-ci ne peut se donner pour ambition d'y répondre<sup>13</sup>, tant les mécanismes sont complexes et souvent, à juste titre, traités de façons cloisonnées<sup>14</sup>. Essayons toutefois de les poser dans les termes les plus pertinents possibles à ce stade.

### *Les aides au logement ont-elles un impact sur les prélèvements fiscaux ?*

Une première hypothèse parfois soulevée, serait que l'injection d'aides publiques serait génératrice de prélèvements et pourrait s'avérer in fine, plutôt bénéficiaire.

La question est fréquemment posée à propos des prestations sociales, au premier rang d'entre elles les aides à la personne. Celles-ci jouent un rôle positif avéré sur la réduction de la pauvreté et donc sur le pouvoir d'achat des ménages réinjecté dans l'économie générale par la consommation génératrice de recettes fiscales, mais, compte tenu de la modestie des revenus résiduels des ménages aidés, on est sans doute très loin des 15 milliards distribués.

Pour le reste, il est probable et même souvent confirmé que de nombreux dispositifs d'aide contribuent à l'activité économique du secteur : construction, travaux d'amélioration, rénovation énergétique, accession à la propriété, investissement locatif... Pour certains, c'est même précisément l'objectif poursuivi. Toutes ces activités et leurs résultats sur l'évolution du stock de logements et de propriétaires génèrent des recettes de TVA, de droits de mutation, d'impôt et cotisations sur les revenus locatifs, etc. Les mesures précises des surcroûts d'activité générés par les aides et de leurs conséquences fiscales restent à faire, d'autant qu'une part croissante de ces aides relève justement de mécanismes fiscaux limitant les recettes. Par exemple, quel est l'impact de l'ensemble des régimes de TVA à taux réduit (travaux des particuliers, logement social) qui totalisent 7,8 milliards d'euros sur les 15,8 milliards de TVA prélevés sur l'investissement en logement ? Les recettes seraient-elles plus élevées ou plus faibles si les aides étaient supprimées ?

A l'inverse, beaucoup d'analyses de la fiscalité liée au logement soulèvent des interrogations sur leur impact négatif sur l'activité du secteur. C'est le cas par exemple à propos de la dénonciation de l'effet du taux élevé des droits de mutation sur l'intensité des transactions immobilières, mais aussi sur la fiscalité des revenus locatifs. Dans ces conditions, la fiscalité pourrait-elle être un facteur de ralentissement de la mobilisation des aides ? Beaucoup reste à faire pour préciser et documenter l'analyse de ces relations, mais il est clair que la relation entre les deux catégories de données est complexe à analyser et probablement beaucoup moins directe qu'on veut parfois le laisser entendre.

<sup>12</sup> CPO (2023) *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, synthèse, décembre, p.2

<sup>13</sup> A titre de comparaison, la démarche du CPO sur la fiscalité du logement en 2023 a mobilisé cinq rapports particuliers totalisant 550 pages, une étude de l'Institut des politiques publiques sur la suppression de la taxe d'habitation et une de l'Insee sur la taxe foncière.

<sup>14</sup> Par exemple, les travaux d'évaluation des aides au logement sont nombreux, mais concentrés sur une catégorie de dispositif (les aides à la personne, l'accession à la propriété, la défiscalisation de l'investissement locatif, les aides au logement social...) ; il en va généralement de même sur les prélèvements (révision des assiettes, impact des droits de mutation sur les marchés...).

Les contributeurs des aides sont-ils les bénéficiaires des prélèvements ?

La mise en comparaison des dépenses et des recettes publiques générées par le secteur du logement (tableau 11) montre le profond déséquilibre en la matière au bénéfice des collectivités territoriales. Elle montre surtout qu'une telle comparaison n'a probablement pas beaucoup de sens.

**Tableau 11. Synthèse des aides et des prélèvements selon les contributeurs et les bénéficiaires en 2022**

	Etat	Collectivités territoriales	Autres	Total
Aides	31 776	3 789	5 686	41 251
Prélèvements	45 166	51 538	0	96 704
<b>Solde</b>	<b>13 390</b>	<b>47 749</b>	<b>-5 686</b>	<b>55 453</b>

Source : Compte du logement 2022 - Elaboration Jean-Claude Driant

En effet, on compare ici :

- un ensemble d'aides dont l'efficacité de chacune peut être discutée, mais dont la motivation originelle est de faciliter ou favoriser la consommation et l'investissement dans le logement au nom d'objectifs politiques qui mêlent enjeux sociaux, économiques et environnementaux ;
- avec un ensemble de prélèvements fiscaux, donnant également lieu à débat, non affectés au secteur du logement, mais assis sur sa possession ou ses flux marchands, et qui constitue un élément essentiel des ressources propres des collectivités locales et une part significative de celles de l'État.

Cette comparaison, mobilisée de plus en plus souvent pour discréditer, soit l'ampleur des aides, soit l'incohérence de la fiscalité, est donc de portée très limitée. Elle ne semble en tout cas pas de nature à documenter sérieusement les nécessaires évaluations approfondies de chacun des dispositifs dans les deux domaines étudiés succinctement dans cette note.

## **INDEX DES SIGLES**

ALF : Allocation de logement familial

ALS : Allocation de logement social

ALT : Allocation de logement temporaire

ANAH : Agence nationale de l'habitat

ANRU : Agence nationale de la rénovation urbaine

APL : Aide personnalisée au logement

ASH : Aide sociale à l'hébergement

CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social

CITE : Crédit d'impôt pour la transition énergétique

CPO : Conseil des prélèvements obligatoires

DMTO : Droits de mutation à titre onéreux

FNAL : Fonds national des aides au logement

FNAP : Fonds national des aides à la pierre

FSL : Fonds de solidarité logement

PIB : Produit intérieur brut

PIV : Plan d'investissement volontaire

PTZ : Prêt à taux zéro

RLS : Réduction de loyer de solidarité

ULS : Usufruit locatif social