



Le 1^{er} juin 2017

Le Premier président

à

Monsieur Richard Ferrand
Ministre de la cohésion des territoires

Monsieur Gérald Darmanin
Ministre de l'action et des comptes publics

Réf. : S2017-1737

Objet : Les dépenses fiscales en faveur du logement social.

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières dans sa version en vigueur avant le 1er mai 2017, la Cour a mené une enquête sur les dépenses fiscales en faveur du logement social, pour les exercices 2011 à 2015.

Cette enquête a porté sur quatre mesures représentant une dépense fiscale totale évaluée à 3,7 Md€ en 2015 :

- l'exonération de l'impôt sur les sociétés pour les organismes de logement social (1 Md€) ;
- l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les immeubles à caractère social (0,7 Md€, dont près de 95 % à la charge des collectivités et établissements publics locaux) ;
- le taux réduit de TVA dans le secteur du logement social, sur les acquisitions de terrains à bâtir (0,2 Md€) et sur les autres opérations (1,8 Md€).

Ces quatre mesures ont été analysées à l'aune de plusieurs critères : la lisibilité et la clarté du dispositif ; la qualité du chiffrage de la dépense fiscale¹ ; l'impact sur le financement du logement social ; l'adéquation aux objectifs de la politique du logement social ; le contrôle et la prévention des fraudes.

¹ La Cour a constaté que le chiffrage budgétaire de l'exonération de l'impôt sur les sociétés pour les organismes de logement social était sous-estimé d'environ 10 %, soit environ 100 M€ : elle a pris note sur ce point des rectifications qui ont déjà été faites (omission de certains organismes de logement social) ou qui le seront (omission des sociétés d'économie mixte) dans le projet de loi de finances pour 2018. S'agissant de l'exonération de la TFPB, la Cour a relevé que les documents du budget de l'État ne font apparaître qu'une part très faible de cette dépense fiscale : seules sont comptabilisées les compensations, versées par l'État, des pertes de recettes subies par les collectivités locales du fait de cette exonération. Ce taux de compensation, de l'ordre en moyenne de 6 % de la dépense fiscale de l'année précédente pour l'année 2014, est inégal selon les collectivités : nul pour les départements, il s'élève à environ 9 % pour les communes et leurs groupements. La Cour a pris note que la loi de finances pour 2017 prévoit désormais la transmission annuelle au Parlement et au comité des finances locales d'un document faisant apparaître le coût, pour les collectivités territoriales, des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux, en mentionnant, pour chaque dispositif fiscal, le coût net supporté par les collectivités après versement des compensations de l'État et en précisant le détail de ce calcul.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes, relatives, d'une part, aux exonérations de l'impôt sur les sociétés et de la TFPB, d'autre part, aux mesures portant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

1. L'exonération de l'impôt sur les sociétés et de la taxe foncière sur les propriétés bâties : des mesures mal ciblées

L'exonération de l'impôt sur les sociétés et de la taxe foncière sur les propriétés bâties apparaît peu efficace au regard de l'objectif, affirmé par les pouvoirs publics, d'une différenciation des aides aux bailleurs sociaux en fonction de la localisation des besoins et du caractère social des catégories de logements.

Ainsi, l'exonération de l'impôt sur les sociétés procure un avantage d'autant plus important que l'organisme de logement social a des résultats élevés : de ce fait, elle est de nature à favoriser comparativement les organismes construisant peu ou ayant un parc occupé par des ménages plus aisés que la moyenne, et donc moins exposé au risque d'impayés.

En outre, la Cour a analysé, pour un grand nombre d'organismes de logement social de statut public (219 offices publics de l'habitat) ou privé (203 entreprises sociales de l'habitat), d'une part le rythme de croissance de leur patrimoine, mesuré par le taux de variation du nombre de logements gérés entre 2010 et 2014, et d'autre part le niveau du résultat net par logement, mesuré par une moyenne sur 2013 et 2014. En comparant ces deux séries de données, elle a constaté que la dépense fiscale liée à l'exonération de l'impôt sur les sociétés apparaissait sans relation avec l'effort effectivement accompli en faveur du logement social.

Enfin la Cour a observé que le résultat net par logement géré a toujours été, au cours de la période 2010-2014, nettement plus élevé - de 45 % à 75 % selon les années - pour les entreprises sociales de l'habitat que pour les offices publics de l'habitat. Cet écart entraîne une disparité du même ordre de grandeur, par logement, pour le montant de l'exonération de l'impôt sur les sociétés bénéficiant à chacune de ces deux catégories d'organismes de logement social. Certes, un mécanisme de péréquation partielle des résultats, mis en place au sein du mouvement du logement social, contrebalance en partie cette disparité, mais il ne suffit pas à justifier le maintien de cette exonération : il serait plus simple de supprimer à la fois ce dispositif et ce mécanisme qui ne limite que partiellement ses effets.

En définitive, compte tenu de l'absence de ciblage de cette mesure et, par ailleurs, du niveau des réserves accumulées par les organismes de logement social², il convient de s'interroger sur la pérennité de cette exemption.

L'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties entraîne pour chaque collectivité concernée une moins-value fiscale d'autant plus importante qu'elle comprend plus de logements sociaux sur son territoire et, parmi ceux-ci, plus de logements récemment construits ou rénovés. Pour les 113 villes métropolitaines de plus de 50 000 habitants, la Cour a constaté une relation croissante entre la part des logements sociaux dans la commune et l'impact de la perte de recettes que celle-ci subit du fait de l'exonération de la TFPB : la perte de recettes passe ainsi de 1 % à 5 % quand la part des logements sociaux passe de 15 % à 35 %.

En outre, les collectivités financièrement les plus pénalisées par la mesure d'exonération de la TFPB sont souvent celles où le besoin de financement de logements sociaux est le plus important.

De surcroît, le montant de l'exonération par logement social dépend du taux local de la TFPB : il peut donc varier d'une collectivité à l'autre sans aucun lien avec les besoins de financement de nouvelles opérations de logement social.

² Fin 2014, le secteur habitation à loyer modéré (HLM) disposait d'un encours de fonds propres de 161 Md€, soit un montant supérieur de plus de 30 Md€ à son encours d'emprunt. - Cf. Cour des comptes, *rapport d'évaluation du logement social*, p. 18, février 2017.

Certes, de nouvelles dispositions adoptées dans la loi de finances pour 2017, dans ses articles 95³ et 96⁴, vont permettre d'atténuer les effets de ce dispositif, mais seulement de manière très partielle et au prix d'un degré supplémentaire de complexité des règles d'exonération.

En définitive, compte tenu de l'absence de ciblage de cette mesure, il convient de s'interroger sur la pérennité de cette exemption. Cette interrogation s'impose d'autant plus que cette mesure visait notamment, à l'origine, à consolider le haut de bilan des organismes de logement social, alors que le niveau actuel de leurs résultats et de leurs réserves leur permettrait désormais d'intégrer une diminution d'1 Md€ de leurs avantages fiscaux. Le rapport d'évaluation du logement social publié par la Cour en février 2017 a en effet relevé, sur la base des données de l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), que le secteur HLM (offices publics de l'habitat et entreprises sociales de l'habitat) a globalement dégagé en 2014 un résultat net comptable de 3,3 Md€ et une capacité d'autofinancement de 9,7 Md€. A la même date, les fonds propres, d'un montant de 161 Md€, dépassaient de plus de 30 Md€ l'encours des emprunts de ces organismes.

2. L'application d'un taux réduit de TVA : une mesure à simplifier

En analysant le chiffrage de la dépense fiscale correspondant à l'application du taux réduit de TVA dans le secteur du logement social, la Cour a constaté d'importants écarts sur la période récente, le plus souvent dans le sens d'une sous-estimation, entre la prévision de la loi de finances initiale de l'année et le chiffrage en exécution produit par les documents budgétaires de l'année suivante. Les évaluations chiffrées reposent en effet sur des hypothèses multiples et demeurent affectées par de nombreuses incertitudes.

Toutefois, la principale difficulté que pose cette dépense fiscale est la complexité du dispositif, notamment en ce qui concerne les opérations autres que les acquisitions de terrains à bâtir. L'extension progressive de cette mesure s'est traduite par une multiplication par plus de douze, entre 1991 et 2016, de la longueur du texte des dispositions législatives applicables, et par son quadruplement depuis le début de 2006, au rythme moyen d'une modification par année.

Cette instabilité conduit à faire coexister aujourd'hui pas moins de soixante-dix cas possibles d'application de ce régime de taux réduit, dont quarante-huit pour les opérations dites de livraison à soi-même de travaux. Si l'on ajoute que les travaux ayant pour objectif des économies d'énergie ou de fluides se répartissent eux-mêmes en huit catégories, ceux qui visent à une meilleure accessibilité en cinq catégories, et ceux qui concernent la prévention de divers risques en sept catégories, on observe que cette mesure engendre une très grande complexité, notamment lorsqu'il s'agit d'analyser la nature des travaux selon qu'ils sont éligibles au taux réduit de 5,5 % ou au taux intermédiaire de 10 %.

En outre, pour bénéficier du taux réduit en cas de livraison à soi-même, le redevable doit pour chaque opération, concernant un immeuble, un ensemble d'immeubles ou une fraction d'immeuble :

- créer un secteur d'activité fiscal distinct ; cette obligation est si lourde pour les bailleurs sociaux disposant d'un patrimoine important que l'administration a admis, dans ce cas, que chaque bailleur puisse, pour les livraisons à soi-même, constituer par année civile un seul secteur pour l'ensemble des logements sociaux lui appartenant ; en revanche, cette tolérance n'existe pas pour les livraisons à soi-même de toutes les opérations autres que les travaux (constructions, etc.) ;

³ Permettant aux communes ou aux Établissement publics de coopération intercommunale (EPCI) disposant de plus de 50% de logements sociaux de supprimer l'exonération de TFPB.

⁴ Supprimant l'exonération de TFPB pour les constructions neuves issues d'une opération de démolition-construction d'un quartier dégradé, lorsque les immeubles démolis ont eux-mêmes bénéficié de cette exonération et sont situés dans une commune disposant de plus de 50% de logements sociaux.

- calculer le prix de revient de l'opération et le droit à déduction ; ce calcul doit tenir compte de nombreux éléments qu'il peut être malaisé de prendre en compte : coûts de main d'œuvre, prestations de maîtrise d'œuvre ou d'études, prestations de maintenance.

Une dernière source de difficulté est enfin la nécessité de ventiler les dépenses lorsque les travaux portent à la fois sur des logements relevant du régime de taux réduit et sur d'autres logements.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : Supprimer les mesures d'exonération de l'impôt sur les sociétés en faveur du secteur du logement social.
- **Recommandation n° 2** : Remplacer le régime d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur du secteur immobilier social par des subventions ciblées tenant compte de la situation des territoires et des organismes concernés.
- **Recommandation n° 3** : Simplifier les dispositions du code général des impôts relatives au taux réduit de TVA en faveur du secteur du logement, notamment celles qui concernent les travaux.

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication⁵.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- en tant que destinataire du présent référé, vous voudrez bien fournir à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel (l'article L. 143-9). Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

⁵ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.