

NOTE

Quel modèle financier pour la construction de logements sociaux ? Les propositions de l'AMF

I. La suppression des ressources locales remet en cause les politiques de logement social

1. L'État compense moins de la moitié des réductions de ressources qu'il impose

Sur l'ensemble des allègements imposés aux collectivités (au titre de la TFPB, TFPNB, TH, CFE et CVAE), l'État compense moins de la moitié. Toutes collectivités confondues, le taux de compensation des allègements de fiscalité directe locale est de 49 % en 2019 selon le gouvernement.

Pour les allègements de TFPB applicables au logements sociaux la compensation descend à 12 % soit 86 M€ de compensation sur un total d'exonération de 714M€.

Niveau de compensation des exonérations de TFPB applicables au logements sociaux en 2019

| En Euros | | Montant exonération | Montant compensation | Taux de compensation |
|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| Communes | Abattement 30 % | 159 455 035 | 63 125 389 | 39,59 % |
| | Bail réhabilitation | 684 636 | 47 834 | 6,99 % |
| | Longue durée | 502 547 437 | 17 049 911 | 3,39 % |
| | Total | 662 687 108 | 80 223 134 | 12,11 % |
| Groupements | Abattement 30 % | 11 565 915 | 4 601 751 | 39,79 % |
| | Bail réhabilitation | 48 484 | 3 305 | 6,82 % |
| | Longue durée | 40 174 433 | 1 326 172 | 3,30 % |
| | Total | 51 788 832 | 5 931 228 | 11,45 % |
| Départements | Bail réhabilitation | 496 254 | 34 551 | 6,96 % |
| | Total | 496 254 | 34 551 | 6,96 % |
| Total général | | 714 972 194 | 86 188 913 | 12,05 % |

Source : Rapport 2020 sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux

2. Les modalités de calcul ont pour objectif de minorer les compensations

a. Calcul de la compensation sur la base de taux figés à leur valeur de 1991

La compensation des exonérations de TH et de TFPB au profit des personnes modestes est calculée sur la base des taux de 1991. Les territoires les plus démunis ne sont pas épargnés puisque pour Mayotte par exemple, ce sont les taux de 2014 qui sont utilisés pour le calcul de la compensation.

b. Le montant des compensations, particulièrement celles applicables aux logements sociaux, servent de variables d'ajustement (à l'exception notamment de celles concernant la TH)

De 2009 à 2017, les compensations d'exonérations ont servi de variables d'ajustement pour financer les hausses constatées sur certains transferts de l'État. Certaines compensations ont été réduites des $\frac{3}{4}$ alors que les collectivités subissaient dans le même temps la baisse des dotations (20 Md€ cumulés pour le bloc communal en 2014, 2015, 2016 et 2017).

Exemple : la compensation de l'abattement de 30 % de TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville a servi de variable d'ajustement de 2009 à 2015. Aujourd'hui, les pertes de recettes ne sont compensées qu'à 40 %

c. Plusieurs exonérations longue durée de TFPB applicables aux logements sociaux ne sont compensées que si la perte atteint 10 %

Pour être compensée, la perte doit être de 10 % a minima. Toutes les collectivités qui perdent moins de 10 % ne perçoivent aucune compensation sur les exonérations longue durée applicables aux logements sociaux.

En outre, la compensation n'intervient que sur la perte subie au-delà de ces 10 %¹. Exemple : si la perte de TFPB est de 15 %, la compensation sera de 5 %

d. Les dispositifs de minoration se cumulent

Le dispositif de franchise de 10 % non compensés se cumule avec le dispositif des variables d'ajustement. La compensation est ainsi doublement minorée. Au total, sur 503 millions d'exonérations au titre des exonérations longues durées, la compensation a été de 17 millions, soit une compensation à hauteur de 3 % en 2019.

3. La réforme de la TH réduit encore les ressources locales et casse le lien fiscal de toute une catégorie de population avec la collectivité

a. L'évolution de la compensation des pertes de TH ne tient pas compte des nouvelles constructions de logements sociaux

À compter de 2021, la TH sur les résidences principales perdue par les EPCI à fiscalité propre et la ville de Paris est compensée par le transfert d'une part nationale dynamique de TVA.

Quant aux communes, elles sont compensées par la descente de la part départementale de TFPB. Les communes où le foncier bâti départemental reçu dépasse la TH perdue², seront surcompensées. Les communes où la TFPB départementale reçue ne suffit pas à compenser la perte de TH seront sous-compensées.

D'où le dispositif d'équilibrage pour que les recettes de TFPB correspondent au montant de TH perdu : le coefficient correcteur (coco) permet de prélever l'excédent de TFPB des communes surcompensées pour le reverser aux communes sous-compensées.

La loi prévoit une évolution annuelle de la compensation en fonction de l'évolution des bases de TFPB. Ainsi, les communes surcompensées verront leur prélèvement de TFPB évoluer proportionnellement à la hausse de leurs bases nettes de TFPB, ou à la baisse si leurs bases nettes de TFPB diminuent.

¹ Le montant de TH à compenser est égal au produit issu des bases nettes communales de TH 2020 sur les résidences principales et des taux de 2017, augmenté du produit des compensations d'exonérations de TH versé par l'État à la commune en 2020 et du produit moyen annuel issu des rôles supplémentaires de TH afférentes à l'habitation principale émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de la commune.

² Le montant de TH à compenser est égal au produit issu des bases nettes communales de TH 2020 sur les résidences principales et des taux de 2017, augmenté du produit des compensations d'exonérations de TH versé par l'État à la commune en 2020 et du produit moyen annuel issu des rôles supplémentaires de TH afférentes à l'habitation principale émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de la commune.

De la même manière, les communes sous-compensées verront leur reversement de TFPB évoluer à la hausse si leurs bases nettes de TFPB augmentent, ou à la baisse si leurs bases nettes de TFPB diminuent.

La plupart des logements sociaux font l'objet d'abattement ou d'exonération longue durée. En excluant les bases exonérées, les collectivités sous-compensées promotrices de nouvelles constructions de logements sociaux sont pénalisées. Ces difficultés liées à la suppression de la TH viennent donc s'ajouter à la faible compensation des allègements de TFPB décidées par l'État pour les logements sociaux.

b. Les locataires des logements sociaux n'acquittent presque plus de taxe locale

Concernant les redevables habitant les logements sociaux, il n'existerait pas d'information précise sur le nombre exact de redevables de la TH sur les résidences principales occupant un logement social ni sur le produit de TH acquitté par ces redevables.

Selon le ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, le secteur Habitat à loyer modéré (HLM) compte 4,5 millions de logements occupés (15,3 % des résidences principales en France) occupés par 10 millions de personnes. L'Union sociale pour l'habitat (USH) précise qu'une personne sur deux vit ou a vécu en HLM³.

Pour mémoire, le montant de TH du bloc communal s'élevait à 23 Md€, soit plus d'un tiers des impôts locaux du bloc communal. En 2017, sur 28,2 millions de foyers fiscaux⁴:

- 15,7 millions de foyers fiscaux payaient une TH totale (sans réduction), soit 55,7 %,
- 7,5 millions de foyers fiscaux acquittaient une TH partielle (avec allègement),
- et 5 millions ne payaient pas de TH.

Si plusieurs occupants des logements sociaux bénéficiaient déjà d'allègement partiel ou total de TH, nombre d'entre eux restaient redevables. Mais avec la suppression de la TH, les locataires des logements sociaux n'acquitteront presque plus de taxe locale (la TEOM reste à leur charge et remboursé à l'OPHLM au titre des charges récupérables). Seuls les propriétaires de logements sociaux, avec l'ensemble des autres propriétaires du parc privé, acquitteront désormais l'essentiel des taxes locales.

4. Les propositions de l'AMF : une juste compensation pour améliorer le financement du logement social

a. Compenser, pourquoi ?

Le produit de l'impôt reste ainsi indispensable pour financer les services à la population et les équipements publics. Le financement par l'impôt permet l'équité en répartissant les charges sur l'ensemble de la population en fonction de leur capacité contributive. La tarification généralisée des prestations locales ne peut être une solution en raison notamment du coût trop élevé et de l'impossibilité d'individualiser les utilisations (exemple : usage de la voirie).

La réduction des ressources locales conduit à une réduction des services à la population et constitue un frein à la construction. Ainsi, toute minoration du produit de l'impôt local doit ainsi être compensée.

b. Les nouvelles bases de logements sociaux doivent être prises en compte dans le calcul de l'évolution de la compensation de la TH

La compensation supplémentaire qui en résulte sera prise en charge par l'État afin notamment de ne pas pénaliser les communes en leur prélevant le manque à gagner.

c. La suppression de la franchise de 10% imposée aux collectivités sur la compensation des exonérations longue durée

La règle actuelle est très pénalisante car elle réduit considérablement les compensations des exonérations longue durée applicables aux logements sociaux.

³ Sources : site officiel du ministère de la Transition écologique

⁴ Rapport d'information de la commission des Finances de l'Assemblée nationale du 18 juillet 2018,

d. Le relèvement de la compensation de de tous les allègements de TFPB applicables aux logements sociaux.

Une compensation de 12 % des allègements de TFPB remet en cause les politiques de logement social. Le logement social est pourtant une priorité nationale.

L'État doit ainsi compenser les mesures d'allègements qu'il décide selon le principe « qui décide paie ».

II. Un engagement insuffisant et parfois contradictoire de l'État malgré une ambition affirmée pour la relance du logement

La ministre du logement a récemment appelé à construire 250 000 nouveaux logements « abordables » en deux ans. On l'a identifié, la suppression de la taxe d'habitation prive déjà les maires d'une incitation fiscale. À cela s'ajoute une action pouvant apparaître comme contradictoire de l'État en matière de financement du logement social.

1. Force est de constater que l'État poursuit des objectifs apparaissant comme contradictoires

a. La situation laisse apparaître un déficit de logements sociaux

En 2020, seulement 90 000 logements sociaux ont été agréés pour un objectif fixé à 110 000. La baisse est nette par rapport à 2019 où environ 105 000 logements avaient été agréés. On peut néanmoins supposer que cette baisse pourrait être également due à la crise sanitaire et au rallongement du calendrier des municipales.

b. Cette volonté de construire toujours plus vite est aussi contradictoire avec les objectifs du projet de loi « Climat et Résilience »

Le projet de loi déposé en mai entend justement contraindre les communes à freiner l'artificialisation des terres et l'étalement urbain. Construire plus en s'étalant moins est un objectif vertueux déjà intégré par la majorité des maires et présidents d'intercommunalité depuis de nombreuses années, mais qui nécessitent des outils juridiques, fiscaux et financiers adaptés qui doivent être renforcés.

2. Le soutien financier de l'État dans la politique du logement s'est amoindri

a. L'État a, ces dernières années, donné de mauvais signes au marché du logement social

Par exemple la baisse des APL en 2017 qui a pesé sur l'autofinancement du secteur, la non-compensation à 100 % des exonérations de TFPB, ou encore la fin de l'apport direct de l'État aux aides à la pierre.

b. L'État a cependant lancé récemment quelques programmes de secours sous forme d'appel à projet dans les territoires tels que le fonds pour le recyclage des friche ou l'aide à la relance de la construction durable.

Mais l'efficacité de ces programmes sera limitée : car ils sont insuffisamment dotés face à la demande et parce qu'ils reposent sur des méthodologies centralisées qui ne correspondent pas toujours aux besoins recensés par les élus

Le gouvernement a annoncé le lancement ce mois-ci d'une commission, présidée par François Rebsamen, chargée de trouver des solutions opérationnelles afin de sortir de la situation de crise.

L'AMF n'a pas été conviée à cette commission qui est composée uniquement de représentants de très

grandes villes ou métropoles. Pour autant, les maires et présidents d'intercommunalité réunis au sein de l'Association souhaitent soumettre leurs propositions à l'État.

3. Les propositions de l'AMF : un réengagement financier ambitieux de l'État dans les politiques du logement, s'appuyant largement sur les pouvoirs de décision des élus locaux

Les maires souhaitent la mise en place par l'État d'un nouveau modèle économique et financier ambitieux permettant la construction de logements, en cohérence avec la politique de sobriété foncière souhaitée par le gouvernement.

a. Augmenter le soutien financier aux communes souhaitant récupérer du foncier en centre-ville pour lancer des opérations de construction via des fonds de solidarité suffisamment dotés, administrativement stables et à l'écoute des élus

L'État doit financer l'ensemble du secteur à hauteur de l'ambition projetée en dotant de fonds propres les agences comme l'ANRU, l'ANAH et le FNAP, tout en renforçant les liens entre les agences et les projets des élus locaux. La multiplication d'appels à projet ponctuels limités en moyens et imposant des délais d'appropriation courts ne doit pas être le seul horizon de l'accompagnement par l'État des communes et intercommunalités.

b. Simplifier les procédures de récupération foncière

L'action de mise en sécurité et de revalorisation des biens délabrés et délaissés doit être priorisée, sécurisée et outillée, juridiquement et financièrement.

Le projet de loi 3DS qui fait l'objet actuellement de discussions au Sénat pourrait sur ce point être amendé. Il propose de réduire, ce que l'AMF soutient, de 30 à 10 ans les délais pour les procédures d'acquisition des biens sans maître, mais seulement à l'intérieur des périmètres d'opération de revitalisation du territoire ou des grandes opérations d'urbanisme, alors que l'ensemble des communes font part d'un besoin en ce domaine, même celles ne constituant pas des « centralités ».

Pour aller plus loin, les maires souhaiteraient par exemple :

- Que l'absence de mise en sécurité des biens vacants soit reconnue comme une preuve directe d'abandon manifeste, permettant au maire de récupérer plus facilement le foncier.
- Que les indemnités versées suite aux expropriations de biens abandonnés et vacants soient clairement amodiées des coûts de remise en état du terrain et des taxes foncières dues.

c. Permettre aux maires de véritablement orienter la programmation de la construction de logements de toute typologie (social, intermédiaire, en accession) selon les besoins réels de leurs administrés

L'AMF s'est prononcée pour une décentralisation totale des politiques du logement. Cela passe par exemple par :

- La systématisation des délégations des aides à la pierre aux collectivités demandeuses.
- La possibilité pour les maires de finement actualiser les zonages des plafonnements de ressources des demandeurs mais également les zonages d'avantages fiscaux pour la construction de logements locatifs intermédiaire ou libre.
- De façon ambitieuse, une décentralisation au bloc communal de la gestion des crédits budgétaires liés à la transition énergétique pour tout type de bâti dans le but de mieux accompagner les ménages face au foisonnement des démarches administratives.