

LA GESTION DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT

Communication à la commission des finances, de l'économie
générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Mars 2019

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT : DES OBJECTIFS PEU LISIBLES, UNE PERTE DE RECETTES SIGNIFICATIVE	19
I - UN MONTANT GLOBAL DIFFICILE À DÉTERMINER	19
II - UNE GESTION BUDGÉTAIRE EN VOIE D'AMÉLIORATION MAIS ENCORE PERFECTIBLE	22
A - Des rattachements budgétaires artificiels.....	22
B - Une articulation inexistante avec les crédits budgétaires	24
C - Des conférences fiscales mises en place qui n'ont pas encore atteint la maturité.....	24
III - UNE ACCUMULATION DE MESURES QUI NUIT À LEUR LISIBILITÉ.....	29
A - Des dépenses qui affectent six des neuf catégories d'impôts.....	29
B - Une dispersion d'objectifs qui rend difficile une stratégie cohérente de l'emploi des dépenses fiscales en faveur du logement.....	33
CHAPITRE II UN OUTIL PEU MAÎTRISÉ QUI RÉPOND MAL AUX EXIGENCES D'UNE POLITIQUE DU LOGEMENT EFFICIENTE	37
I - DES MONTANTS AFFICHÉS PEU FIABLES ET SOUS-ESTIMÉS	37
A - Un périmètre aux contours mal définis.....	37
B - Des méthodes de chiffrage non explicites.....	38
C - Un chiffrage largement perfectible quand il existe	39
D - Des dépenses fiscales au coût sous-estimé.....	42
E - Des tentatives de plafonnement des dépenses fiscales peu concluantes.....	44
II - UNE ÉVALUATION PRESCRITE PAR LA LOLF MAIS JAMAIS RÉALISÉE	45
A - Un objectif d'évaluation inscrit dans la loi de programmation 2009-2014 et une première revue en 2011	46
B - Une renonciation progressive à l'évaluation dans les lois de programmation des finances publiques depuis 2014	48
C - Des annexes aux PLF abusivement intitulées rapports d'évaluation.....	50
CHAPITRE III LA NÉCESSITÉ D'UNE PROFONDE RATIONALISATION DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU LOGEMENT	55
I - METTRE EN COHÉRENCE DÉPENSES FISCALES ET OBJECTIFS AFFICHÉS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT.....	56
A - Des exemples d'inadéquation entre objectifs et résultats.....	56
B - Des dépenses fiscales qui ne bénéficient pas aux publics prioritaires de la politique du logement	60
II - METTRE FIN AUX DÉPENSES FISCALES DEVENUES INJUSTIFIÉES.....	61
A - L'exonération d'impôt sur les sociétés accordée aux organismes de logement social (OLS).....	61
B - Les exonérations et dégrèvements des organismes de logement social portant sur les impôts locaux pénalisent les territoires dans lesquels ils sont les plus concentrés	63

III - CRÉER LES CONDITIONS D'UNE ÉVALUATION VÉRITABLE.....	64
A - Simplifier les dépenses pour permettre leur contrôle.....	64
B - Chiffrer et exploiter les données avec rigueur et volontarisme	66
CONCLUSION GÉNÉRALE	69
LISTE DES ABRÉVIATIONS	71
ANNEXES	73

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 19 juillet 2018, d'une demande d'enquête portant sur « les dépenses fiscales en matière de logement ».

Cette demande a été acceptée par le Premier président le 20 juillet 2018 en confirmant la remise du rapport en février 2019 et le principe de sa transmission aux commissaires, qui en préserveront la confidentialité, une semaine avant la présentation du rapport en commission par la Cour. Par courrier du Premier président du 28 janvier 2019, la date effective de remise du rapport a été fixée au mois de mars 2019.

Le champ du rapport ainsi que les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour ont été validés et précisés avec Mme Véronique Louwagie et M. François Jolivet, députés, au cours d'un entretien qui s'est déroulé le 20 septembre 2018 avec le président de la cinquième chambre, en présence des rapporteurs et du contre-rapporteur.

En accord avec les rapporteurs parlementaires, l'enquête de la Cour a eu pour objet de dresser une synthèse de ses travaux sur les dépenses fiscales en faveur du logement produits depuis 2012, d'actualiser et de préciser leur coût pour les finances publiques mais également d'analyser la capacité de piloter leur mise en œuvre et de s'assurer de leur cohérence avec les dépenses budgétaires. Le périmètre concerné a porté sur les dépenses fiscales supportées en métropole par le budget de l'État, concernant le bâti destiné à l'habitation dans sa construction comme dans sa possession mais non dans sa mutation. Les dépenses d'hébergement ou celles concernant le foncier non bâti ont, en conséquence, été exclues du périmètre de l'enquête.

L'enquête s'est également attachée à mettre en évidence la capacité de l'État à contrôler ces dépenses fiscales et à évaluer leur efficacité conformément au 2 de l'article 51 de la LOLF. Des comparaisons internationales ont, par ailleurs, été réalisées. Enfin, si le suivi des recommandations de la Cour et leurs effets ont été observés, de nouvelles pistes d'amélioration en matière d'élaboration, de présentation, de mise en œuvre et de contrôle de cette composante de la dépense publique sont proposées dans le présent rapport.

Par lettres du 15 février 2018, le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux directions d'administration centrale (direction du budget, direction générale des finances publiques, direction générale du Trésor, secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires, direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature et direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages).

Après avoir été approuvé le 14 novembre 2018 par la cinquième chambre de la Cour, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 19 décembre 2018, aux mêmes directions et direction générale de l'énergie et du climat.

Des auditions ont été organisées les 16 et 18 janvier 2019, en application de l'article L. 141-9 du code des juridictions financières avec les directeurs, ou leurs représentants, de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, de la direction générale du Trésor, de la direction du budget, de la direction de la législation fiscale et de la direction générale des finances publiques.

Le 12 février 2019, une réunion de restitution s'est tenue avec les rapporteurs parlementaires.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête menée par la Cour, a été délibéré, le 15 février 2019, par la cinquième chambre présidée par M. Terrien, président de chambre, et composée de MM. Pannier, Berthomier, Mme Soussia, conseillers maîtres, M. Galliard de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Cabourdin, conseiller maître, Mme Serre, rapporteure extérieure, et, en tant que contre-rapporteur, M. Hayez, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 5 mars 2019 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, Mme de Kersauson, M. Andréani, M. Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

Les principales dépenses fiscales¹ en vigueur en faveur du logement, au nombre de 66, sont rattachées à huit programmes budgétaires différents et affectent six des neuf grandes catégories d'impôts. Elles représentent près de 20 % de l'ensemble des dépenses fiscales supportées annuellement par le budget de l'État au cours des années 2012 à 2018, atteignant un montant de 18 Md€ pour la seule année 2018. La politique publique du logement se caractérise ainsi par un recours important à ces allègements d'impôts, qui excèdent parfois le montant des crédits inscrits dans les programmes budgétaires auxquels ils sont rattachés.

L'enquête dont ce rapport rend compte, réalisée en 2018 à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, s'est appuyée sur les travaux menés par la Cour des comptes depuis 2012² au sujet de ces dépenses fiscales et sur de nouvelles investigations.

Une partie des constats et des recommandations formulés dans le présent rapport sont donc déjà connus, s'agissant notamment de l'absence de pilotage et d'évaluation de ces dispositifs complexes. La Cour a cependant actualisé et approfondi ses travaux, notamment en matière de contrôle des dépenses fiscales consenties et le tableau qu'elle dresse à nouveau est de nature à mettre en cause l'efficience de la plupart de ces dépenses fiscales, voire leur utilité.

Au regard de l'enjeu significatif qu'elles représentent du point de vue des recettes de l'État, la Cour recommande avec insistance de limiter la durée d'existence de ces dispositifs et de ne laisser perdurer que les dépenses fiscales qui, après avoir été évaluées avec rigueur, ont fait la preuve de leur efficience.

Dans le souci constant de l'intérêt général, la Cour a fait le choix de la pédagogie en soulignant clairement les difficultés inhérentes à ces mécanismes de dépenses fiscales et en évaluant la nature des actions entreprises par les administrations pour les surmonter.

Les sept exigences de gestion des dépenses fiscales en faveur du logement



¹ Les dépenses fiscales correspondent à des pertes de recettes fiscales pour l'État qui résultent de mesures dérogatoires (crédits et réductions d'impôts, exonérations et abattements, taux réduits...) aux règles fiscales.

² Cf. liste des travaux de la Cour *infra* p. 15,16.

La conception des dépenses fiscales doit être améliorée

L'accumulation de dépenses fiscales nombreuses et diverses, parfois anciennes et souvent prorogées, ne permet pas d'identifier *a posteriori* la cohérence des choix opérés dans la conduite de la politique publique du logement.

Plus d'un tiers (25) de ces 66 dépenses fiscales ont été conçues avant 2000, la plus ancienne d'entre elles remontant à 1936³. Le rythme soutenu de leur création conduit à un empilement de mesures. Il est difficile de déduire de cette accumulation une cohérence d'ensemble au regard de la politique publique du logement, d'autant que plus de la moitié (34) ne sont pas d'une durée limitée. C'est pourquoi la Cour recommande de borner dans le temps les dépenses fiscales en faveur du logement dont le renouvellement sera soumis à évaluation et de proposer qu'une échéance soit fixée pour toutes celles actuellement non bornées (recommandation n° 5).

Cette sédimentation s'explique en partie par la double origine de ces mesures. Ainsi, pour les 14 principales, représentant en montant 92 % de l'ensemble des 66, si les deux-tiers d'entre elles émanent d'une proposition gouvernementale préparée par les administrations (pour 10,7 Md€), l'autre tiers résulte d'amendements parlementaires au projet de loi de finances (pour 5,6 Md€).

L'examen détaillé des conditions de création de ces dépenses fiscales met en lumière, le plus fréquemment, qu'elles n'ont été précédées ni d'une réflexion sérieuse au regard de la moins-value de recettes qui en résulte ni d'une recherche des mesures alternatives qui auraient permis d'atteindre les objectifs visés. En matière de logement, au regard de leur poids financier, toute dépense fiscale devrait concourir à la poursuite d'un objectif précis, être précédée d'une étude d'impact ou d'une estimation chiffrée et avoir une durée limitée afin d'être régulièrement réexaminée.

Dans ces conditions, l'arbitrage entre les différents objectifs de la politique du logement (construction dans les zones tendues, modération des loyers, développement de la propriété et de la primo-accession) ne donne pas lieu à un usage différencié des différents leviers d'action ni à une analyse de leurs effets globaux. À titre d'exemple, les dépenses fiscales en faveur du logement profitent de manière croissante aux propriétaires bailleurs publics ou privés (+ 5 % entre 2012 et 2018) alors même que celles au bénéfice des propriétaires occupants, notamment des plus modestes, diminuent (- 29 % sur la même période). Cette évolution, en contradiction avec l'objectif affiché d'accroître la part des ménages propriétaires occupants n'a pas été anticipée et n'a donné lieu ni à des arbitrages explicites ni même à des débats.

Le chiffrage des dépenses fiscales en faveur du logement doit progresser

Au regard de la complexité de la politique du logement, le chiffrage du coût des dépenses fiscales est particulièrement difficile, compte tenu des hypothèses de recours à ces mesures par les bénéficiaires et des conditions de mobilisation des informations nécessaires. La difficulté varie selon la nature de l'impôt concerné ; elle est moindre pour l'impôt sur le revenu que pour la TVA. La Cour estime que, lorsqu'un chiffrage est avancé, il devrait être accompagné des

³ Programme 135, « Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des immeubles à caractère social » (mesure n°050102).

informations relatives à l'assiette, à la collecte des données et à la méthodologie de compilation à la disposition des administrations financières, et porté à la connaissance du Parlement.

Ces difficultés, pas toujours surmontées, expliquent souvent pourquoi l'administration s'exonère globalement de la contrainte du plafonnement⁴ fixé au cours des dernières années par les lois de programmation des finances publiques.

La Cour constate que le montant global affiché dans la loi de finances⁵ sous-estime le volume réel des dépenses fiscales en faveur du logement et que l'écart entre prévision et réalisation s'est accru au cours de la période. Cet écart atteint 27 % entre la loi de finances initiales pour 2017 (14,9 Md€) et son exécution établie dans le PLF 2019, soit 17,8 Md€.

Dix-sept dépenses fiscales n'ont pas été chiffrées dans la loi de finances pour 2019, six d'entre elles ne l'ayant jamais été antérieurement⁶. Le total des dépenses « *non chiffrées* » dans cette loi de finances, compte tenu des incertitudes avancées par l'administration, atteignait ainsi un montant exécuté de 2,3 Md€ en 2017. Malgré les difficultés réelles d'estimation, le principe de transparence invoqué par l'administration fiscale devrait la conduire à chercher à estimer le coût d'une dépense *ex ante*, et non à le faire *ex post* (à N+2) privant les parlementaires de l'information pendant deux ans. Lorsqu'une dépense fiscale n'est pas chiffrable et que son effet n'est pas évalué ou lorsqu'elle représente un montant non significatif, la Cour recommande sa suppression (recommandation n° 2) pour conserver celles aux effets économiques avérés.

La présentation des dépenses fiscales doit être complétée

De manière générale, les dépenses fiscales doivent faire l'objet d'une présentation détaillée au Parlement : le projet annuel de loi de finances (PLF) présente dans un fascicule spécifique les dispositions fiscales dérogatoires induisant un coût pour le budget de l'État (tome II *Voies et moyens*) ; les projet annuels de performance (PAP) joints au PLF doivent, conformément au 4 de l'article 51 de la LOLF, comporter une « *évaluation des dépenses fiscales* » ; enfin, un « *jaune* » budgétaire intitulé « *rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements* » doit compléter cette information.

Des progrès indéniables ont été réalisés ces dernières années pour améliorer la présentation de l'information disponible. Toutefois, les divers documents, qui ne peuvent pas

⁴ La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe un plafond au coût des dépenses fiscales qui est, exprimé non plus en euros comme dans la précédente loi de programmation mais en pourcentage du montant des recettes fiscales nettes de l'État majoré du coût de ces dépenses fiscales.

⁵ Projet de loi de finances – jaunes budgétaires : rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements.

⁶ « Exonération des plus-values de cession d'un droit de surélévation », créée en 2011 (n° 150406) ; « exonération pour location en meublé une partie de leur habitation principale », créée en 1952 (n° 180102) ; « exonération des plus-values de cession d'un droit de surélévation », créée en 2011 (n° 210323) ; « déduction des versements à fonds perdus en faveur d'organismes de construction », créée en 1953 (n° 230101) ; « exonération des établissements publics et des SEM d'aménagement pour les résultats réalisés dans une ZAC », créée en 1985 (n° 300205) ; « exonération des immeubles neufs acquis entre juin 1993 et décembre 1994 ou entre le 1^{er} août et le 31 décembre 1995, et des immeubles anciens acquis entre août 1995 et décembre 1996 », créée en 1993 (n° 520107).

être considérés comme de véritables évaluations, demeurent parfois difficilement intelligibles. Ils devraient présenter des informations complètes et actualisées, non seulement sur le chiffrage et la méthode employée⁷, mais aussi sur les objectifs des mesures fiscales en matière de logement, leurs données constitutives et les méthodes utilisées pour évaluer leurs impacts attendus. Ces éléments sont nécessaires pour qu'une évaluation *ex post* puisse être réalisée (voir recommandation n° 3).

Le pilotage des dépenses fiscales est perfectible

Le responsable des programmes budgétaires auxquels sont rattachées la plupart des dépenses fiscales en faveur du logement est le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). La Cour a constaté que bien que leur montant représente jusqu'à l'équivalent des deux-tiers des crédits budgétaires de ces programmes, ce responsable a peu de prise sur les dépenses fiscales qui leur sont rattachées. Contrairement aux dépenses budgétaires qu'il pilote, il ne dispose d'aucun moyen en cours d'exercice pour modifier les modalités de leur mise en œuvre, ces mesures s'apparentant pour l'essentiel à des dépenses de guichet.

Afin de renforcer leur suivi, des conférences fiscales⁸ ont été opportunément instaurées en 2013. Chaque année, elles rassemblent les responsables des programmes et les représentants de la direction de la législation fiscale et de la direction du budget. Ces conférences devaient permettre de mieux maîtriser le coût des dépenses fiscales et d'assurer une meilleure cohérence entre dépenses budgétaires et fiscales sous le pilotage de chaque responsable de programme. Elles devaient également, dans une logique de rationalisation, conduire à la fusion, voire à la suppression de certaines dépenses fiscales. Toutefois, malgré les progrès relevés en 2018 et le passage en revue d'une quinzaine de dépenses fiscales en faveur du logement, leur bilan reste limité⁹. Ces conférences doivent encore évoluer pour devenir un instrument de préparation de la rationalisation des dépenses fiscales (voir recommandation n° 1).

La mesure des effets de la dépense fiscale est essentielle

Si la mesure des effets économiques et budgétaires des dépenses fiscales est délicate en général, elle l'est tout particulièrement en matière de logement. De surcroît, en ce domaine, cette mesure est trop rarement fondée sur des objectifs quantitatifs (par exemple en termes de nombre de logements construits ou de prix des loyers sur un territoire) qui auraient été fixés lors de la création de la dépense fiscale, ou sur des données recueillies, partagées et analysées par les différentes administrations concernées. Au demeurant, les travaux successifs de la Cour, comme ceux de la direction générale du Trésor ont montré que ces dispositifs peuvent avoir des effets indésirables¹⁰, dont la mesure est rarement effectuée. Ils devraient être mieux identifiés, anticipés et mesurés.

⁷ Des dépenses fiscales sont ainsi estimées avec un indice de « bonne » ou « très bonne » fiabilité sans qu'elles ne soient pour autant chiffrées ou que l'on connaisse le nombre de bénéficiaires.

⁸ Cf. Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 : les dépenses fiscales*, 42 p., disponible sur <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/NEB-2016-Depenses-fiscales.pdf>

⁹ Cf. Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017 : Les résultats non probants des conférences fiscales*, mai 2018, p.95, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰ Risque inflationniste, inefficacité du ciblage, captation par des tiers, coût d'opportunité...

En l'état, le responsable de programme devrait pouvoir vérifier que ces effets négatifs ne compensent pas les avantages des dépenses fiscales mais il ne dispose pas des informations nécessaires. Jusqu'à ces dernières semaines, les données utiles, quand elles étaient disponibles, n'étaient pas transmises par l'administration fiscale chargée de leur recueil. De manière plus préoccupante, dans bien des cas, ces informations ne peuvent même pas être collectées en raison de la carence des déclarations fiscales des bénéficiaires de ces mesures.

La Cour recommande d'améliorer le partage et l'exploitation des informations utiles à l'évaluation des dépenses fiscales en faveur du logement. Cela doit résulter d'un travail conjoint entre les ministères chargés du logement, des finances publiques et l'Insee, y compris en aménageant les procédures relatives au secret statistique (recommandation n° 7).

Les lacunes actuelles expliquent partiellement pourquoi il n'est toujours pas possible de présenter, par exemple, une répartition géographique des principales dépenses fiscales en matière de logement.

Le contrôle des contreparties de la dépense fiscale en faveur du logement est très difficile

Au cours des dernières années, le législateur a introduit de façon croissante des contreparties que devraient respecter les bénéficiaires des dépenses fiscales, notamment en matière d'investissement privé locatif. Mais leur contrôle se révèle, en l'état, largement illusoire. Les directions concernées, l'administration fiscale et plus encore celle du logement, sont dans l'incapacité de contrôler raisonnablement, compte tenu de leur nombre et de leur dispersion, le respect des engagements demandés (localisation du logement, plafond de loyer ou plafond de ressources du locataire) au regard d'avantages consentis souvent dans la durée. Une telle lacune contribue encore à atténuer l'utilité sociale de ces mesures.

La Cour a pu vérifier que la réalité de ces contreparties attachées à la dépense fiscale ne donne même pas lieu à de simples tests de cohérence informatisés.

Elle recommande donc de renoncer aux dépenses fiscales dont l'administration n'est pas en mesure de contrôler effectivement les contreparties attendues des bénéficiaires (recommandation n° 6).

L'évaluation des dépenses fiscales en faveur du logement demeure impérative

La Cour a formulé à plusieurs reprises, ces dernières années, des recommandations sur la nécessité de ces évaluations dont l'obligation est inscrite dans la loi organique relative aux lois de finances. Elle constate une nouvelle fois que des évaluations approfondies, rigoureuses et objectives des principales dépenses fiscales en faveur du logement font toujours défaut. Cette lacune, peu admissible au regard du montant des abandons de recettes concernés, rend les pouvoirs publics dépendants des seules estimations des fédérations professionnelles. Les évaluations de l'impact du taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien auxquelles l'administration se réfère, ne reposent ainsi que sur les études, au demeurant anciennes, de deux fédérations professionnelles directement intéressées par la pérennisation de cet avantage fiscal.

Seule une évaluation objective permettrait de mesurer l'efficacité comparée de ces dispositifs au regard de solutions alternatives comme les subventions ciblées, la modulation de taux ou la sortie progressive et sécurisée des dispositifs d'aide à l'investissement locatif.

Pour expliquer cette carence, le ministère chargé du logement souligne l'absence de moyens humains ou financiers disponibles pour réaliser de telles évaluations, dont il reconnaît pourtant la nécessité¹¹.

La Cour prend acte de la disponibilité manifestée par la direction générale du Trésor pour aider à bâtir une méthode d'évaluation. Elle note la possibilité évoquée par la direction du budget de mobiliser les corps d'inspection pour participer à ces évaluations. Si ces mesures n'étaient pas suffisantes, l'association d'experts indépendants pourrait aider à réaliser l'évaluation des dépenses fiscales les plus significatives sur la période de la loi de programmation des finances publiques (recommandation n° 4).

En définitive, la Cour constate donc que, malgré des progrès, les dépenses fiscales demeurent encore trop peu maîtrisées pour être un instrument efficace de la politique du logement, même si des nuances peuvent être faites selon les cas. L'ambition un moment affichée de réduire, d'ordonner et d'orienter les dépenses fiscales en faveur du logement semble s'être éloignée.

Face aux difficultés auxquelles sont objectivement confrontées les administrations concernées, la Cour préconise donc de cesser progressivement de recourir aux dispositifs dérogatoires les moins justifiés

La Cour recommande d'élaborer un programme pluriannuel d'évaluation. Sous réserve que les objectifs recherchés aient été clairement définis et quantifiés et que la capacité de les mesurer soit garantie, ces évaluations permettraient de chiffrer les effets obtenus ; en attendant, elle préconise de réduire le nombre des dépenses fiscales en supprimant celles qui ne sont pas chiffrées et/ou dont l'efficacité paraît insuffisante ou non démontrée.

Tout en mesurant la charge de travail que cela représente, la Cour recommande que soit mis en œuvre un contrôle effectif¹² des déclarations, éventuellement modifiées pour permettre une saisie assistée et contrôlée (s'agissant des déclarations en ligne). Seul ce contrôle peut donner l'assurance que les avantages fiscaux accordés ont bien été assortis des contreparties réellement attendues.

La Cour appelle donc à un effort vigoureux de rationalisation de la gestion de ces dépenses fiscales en faveur du logement. Ainsi, le législateur disposera de données objectives quant à leur efficacité. Il pourra se prononcer sur leur maintien, leur aménagement ou leur suppression sur la base de critères publics et transparents.

La mise en œuvre d'une telle stratégie, qui ne peut plus être différée, peut seul permettre de mieux maîtriser les dispositifs financiers publics en matière de logement et de rompre avec une accoutumance excessive à des dépenses fiscales aux effets peu démontrés.

¹¹ Deux rapports d'évaluation pour le Pinel et le PTZ sont attendus pour l'automne 2019

¹² Contrôle ciblé dans le cadre de la politique de « *datamining* » initiée ou par contrôles aléatoires.

Recommandations

Pilotage

Recommandation n° 1 : utiliser la conférence fiscale de la mission *Cohésion des territoires* pour préparer, en lien avec la conférence budgétaire, les arbitrages en matière de dépenses fiscales en faveur du logement sur la base de l'évaluation de leur efficacité (DB, DLF).

Chiffrage > Mesure

Recommandation n° 2 : programmer la suppression des dépenses fiscales en matière de logement dont l'efficacité et l'efficacité n'ont pas été démontrées et, en l'absence d'évaluation, proposer la suppression des mesures non chiffrées ou d'un montant non significatif (DHUP, DLF).

Présentation

Recommandation n° 3 : améliorer la présentation des documents budgétaires annexés au PLF traitant de dépenses fiscales en faveur du logement pour les rendre plus lisibles, complets et à jour en précisant, notamment, les méthodologies de chiffrage utilisées et actualiser leurs contenus sur la base des évaluations qui auront été produites (DB, DLF, DHUP).

Evaluation

Recommandation n° 4 : réaliser sur la période de la loi de programmation des finances publiques une évaluation des dépenses fiscales les plus significatives en faveur du logement, en mobilisant les ressources des administrations compétentes et, le cas échéant, des expertises externes, (DB, DGFIP, DHUP, Insee).

Conception

Recommandation n° 5 : borner dans le temps les dépenses fiscales en faveur du logement, soumettre leur renouvellement à évaluation et proposer la fixation d'une échéance à toutes celles actuellement non bornées (DHUP, DLF).

Contrôle

Recommandation n° 6 : renoncer au mécanisme et aux dépenses fiscales en faveur du logement dont l'administration n'est pas en mesure de contrôler effectivement les contreparties attendues des bénéficiaires. (DLF, DGFIP).

Chiffrage

Recommandation n° 7 : améliorer la collecte, le partage et l'exploitation des informations utiles à l'évaluation des dépenses fiscales en faveur du logement par un travail conjoint entre les directions des ministères chargés du logement et des finances publiques et l'Insee, y compris par l'aménagement des procédures relatives au secret statistique (DB, DGFIP, DLF, DHUP, Insee).

Introduction

La commission des finances de l'Assemblée Nationale avait souhaité dans sa demande d'enquête sur les dépenses fiscales en faveur du logement, adressée en juillet 2018, que la Cour puisse « *analyser la contribution de ces mesures aux politiques qu'elles sont censées accompagner ou promouvoir, appréhender les effets des dépenses fiscales sur la politique du logement, évaluer la capacité de l'État à les piloter dans la conduite de ces politiques (préparation, chiffrage, évaluation, contrôle) ainsi qu'à en mesurer les effets comparés à ses autres moyens d'action* »¹³.

Malgré l'adhésion des administrations concernées, cette demande n'a pu être satisfaite. Font défaut en effet des objectifs qui auraient été clairement exprimés lors de l'instauration de ces dépenses fiscales, parfois anciennes, par rapport à leurs effets attendus sur le logement. Manquent également des indicateurs solides et des données fiables ou disponibles.

Afin de comprendre les raisons de la persistance d'une situation aussi insatisfaisante, la Cour a donc concentré son analyse sur la gestion de ces dépenses fiscales depuis son intervention de décembre 2011¹⁴. Elle avait déjà relevé ces lacunes à de nombreuses reprises dans ses communications sur ces dépenses fiscales¹⁵ :

- rapport public thématique sur la politique du logement en Île-de-France (avril 2015) ;
- relevé d'observations définitives sur le développement des aides à la personne (juin 2015) ;
- relevé d'observations définitives sur le crédit développement durable et la politique du logement (novembre 2015) ;
- référé concernant le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans (septembre 2016) ;
- rapport au titre du 2° de l'article 58 de la LOLF à la demande du Sénat sur l'efficacité des dépenses fiscales en matière de développement durable (septembre 2016) ;
- rapport au titre du 2° de l'article 58 de la LOLF à la demande du Sénat sur les aides individuelles de l'État à l'accession à la propriété (novembre 2016) ;
- référé sur les dépenses fiscales en faveur du logement social (juin 2017) ;
- référé sur les recommandations des notes d'exécution budgétaires (octobre 2017) ;

¹³ Cf. lettre du Premier président au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale du 28 janvier 2019, en annexe 1 du présent rapport.

¹⁴ Cour des comptes, relevé d'observations définitives du 26 décembre 2011 sur les aides fiscales au logement adressé à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et à la direction du budget.

¹⁵ Ces différentes communications sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes www.ccomptes.fr.

- référé sur les incitations fiscales à l'investissement locatif privé des ménages (mars 2018).

La Cour a également abordé ce sujet dans les recommandations qu'elle a formulées à l'appui des notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) au titre des exercices 2012 à 2017¹⁶ et dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (RSPFP) de juin 2017¹⁷. Elle a consacré un développement général sur les dépenses fiscales dans le rapport sur le budget de l'État en 2017 publié en mai 2018¹⁸. Elle a constaté, à cette occasion, devant la progression de leur montant, « *la renonciation progressive des pouvoirs publics à maîtriser les dépenses fiscales* ».

L'appréciation de la Cour, déjà critique en 2011, a ainsi pu s'affiner en tenant compte de l'évolution des dispositifs, des progrès accomplis, des tentatives de réforme opérées et des suites données ou non à ses recommandations.

Près de huit ans plus tard, et malgré les indéniables efforts consentis, rien ne démontre que ces mesures dérogatoires jouent un rôle moteur et maîtrisé dans la politique du logement, à la hauteur de la perte de recettes fiscales qu'elles engendrent.

Dans ces conditions, la Cour recommande de mettre en extinction les dépenses fiscales dont l'efficacité en faveur de la politique du logement ne serait pas prouvée.

La définition des dépenses fiscales : un concept simple aux contours imprécis

Les dépenses fiscales, parfois qualifiées de « *niches fiscales* », désignent les mesures légales ou réglementaires dérogatoires qui permettent aux contribuables de diminuer le montant de leurs impôts ou de leurs taxes en toute régularité.

Si de nombreux pays affichent le montant de leurs dépenses fiscales, il n'y a pas de définition unique retenue au plan international.

En France, le tome II *Voies et moyens* du projet de loi de finances présente chaque année depuis 1981 « *les dispositions fiscales dérogatoires induisant un coût pour le budget de l'État et considérées comme des dépenses fiscales* ».

Tout en titrant « la difficulté de définir une norme », le document énonce, année après année, la même définition : les dépenses fiscales s'analysent comme « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* ».

Cette définition inchangée avait pourtant été qualifiée de « *vague et incertaine* » par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport sur les entreprises et niches fiscales et

¹⁶ Cf. annexe 3.

¹⁷ Cour des comptes, Rapport sur *la situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁸ Cf. Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017*, Chapitre II-III : Des dépenses fiscales qui continuent de progresser, des politiques de maîtrise en échec. La Documentation française, mai 2018, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

sociales d'octobre 2010.¹⁹ De même, dans son rapport public annuel de 2011²⁰ la Cour soulignait-elle le caractère imprécis de cette définition. Elle indiquait que « *les dépenses fiscales restent définies comme des dispositions législatives ou réglementaires dérogatoires par rapport à une “norme fiscale” qui elle-même n'est pas définie.* ». Ces deux constats restent d'actualité, même si quelques progrès ont été accomplis.

Si la définition des dépenses fiscales telle que présentée dans la loi de finances n'a pas varié, celle-ci a en effet été complétée, à partir du projet de loi de finances pour 2012, par une présentation de la norme fiscale de référence pour chaque grande catégorie d'impôts. Cette précision permet à l'administration de motiver en quoi la dépense fiscale présentée déroge à la norme fiscale de l'impôt considéré.

Pour autant, cette présentation, quasi-identique d'une année sur l'autre, gagnerait à être plus démonstrative. À titre d'exemple, la réduction du taux de TVA appliquée à l'association Foncière Logement²¹ (AFL) n'est pas considérée comme une dépense fiscale alors que la même réduction appliquée aux organismes du logement social en est une.

De même, l'administration fait une référence erronée « *aux critères définis par le Conseil des impôts en 2003* »²² dans sa présentation de la norme fiscale de référence de la TVA. Ce rapport constatait que la définition des dépenses fiscales résultait nécessairement d'une interprétation arbitraire de la loi fiscale. Il énumérait les quatre critères²³ utilisés par l'administration mais sans les reprendre à son compte.

Malgré des améliorations progressives, la **définition française des dépenses fiscales** reste fragile. Cette faiblesse nuit à leur analyse globale, au regard des évolutions de périmètre et des fluctuations de l'appréciation par l'administration des finances de la dérogation à une norme fiscale peu définie. Le rapport public annuel de la Cour pour 2011 concluait sur ce point, en écho au rapport du Conseil des impôts de 2003 : « *Il est, certes, difficile de définir une norme fiscale de référence, mais certains pays sont parvenus à établir une définition plus précise et une liste de dépenses fiscales plus cohérente* ». **Cette conclusion reste elle aussi d'actualité.**

Le montant global des 474 dépenses fiscales évalué dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 s'établit à **environ 100 Md€**.

60 d'entre elles concernent le logement, pour un coût exécuté en 2017 estimé à **17,8 Md€**, soit 19 % du total des dépenses fiscales. Parmi ces 60 dépenses fiscales, 18 ont un montant

¹⁹ Cf. Cour des comptes et Conseil des prélèvements obligatoires, *Les entreprises et niches fiscales et sociales*, octobre 2010. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁰ Cf. Cour des comptes, *Le rapport public annuel 2011*. Chapitre II, Les dépenses fiscales, p. 39-117. La Documentation française, janvier 2011, disponible sur www.ccomptes.fr.

²¹ Foncière Logement est une association à but non lucratif qui a pour vocation de produire des logements locatifs à destination des salariés.

²² Cf. Conseil des impôts, *La fiscalité dérogatoire*, Chapitre II : La fiscalité dérogatoire reste cependant mal maîtrisée. La Documentation française, septembre 2003, 286 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²³ Les quatre critères utilisés par l'administration fiscale étaient « *l'ancienneté de la mesure* » ; « *son caractère général* » (disposition concernant la majorité des contribuables ou des opérations visées) ; « *son rattachement à un principe considéré comme la norme* » ; « *une mesure à caractère incitatif* ».

supérieur ou égal à 100 M€, pour un total proche de 17 Md€, soit 95 % du périmètre des dépenses fiscales étudiées.

Le chiffrage de ces dépenses pose pourtant question. Des variations significatives entre PLF successifs peuvent être relevées sur les montants mentionnés pour une même année, nonobstant les modifications de périmètre ou les dépenses indiquées comme « non chiffrées » pour lesquelles toute approche quantitative est exclue.

Le périmètre examiné des dépenses fiscales en matière de logement

Le présent rapport de la Cour, qui porte sur les exercices 2012 à 2018, examine les **66 mesures fiscales** en faveur du logement qui ont été actives ou le sont encore sur la période²⁴. Pour autant, les travaux du Parlement, de la Cour ou des corps d'inspection de l'année 2011 – année du dernier exercice de revue transversale des dépenses fiscales demandé par le Gouvernement – ont été utilisés. De même, les données disponibles dans le projet de loi de finances pour 2019 ont été intégrées.

Les dépenses fiscales qui ont été retenues sont celles supportées **en métropole** par le budget de l'État, concernant le bâti destiné à l'habitation dans sa construction comme dans sa possession mais non dans sa mutation. Les dépenses d'hébergement ou celles concernant le foncier non bâti sont en conséquence hors périmètre.

Après avoir présenté la dimension centrale des dépenses fiscales dans la politique publique du logement, ce rapport montre que la méthode utilisée pour les présenter conduit à relativiser la pertinence des montants globaux annoncés et de leur suivi pluriannuel (chapitre I).

Faisant le constat d'un outil mal maîtrisé qui ne répond pas aux critères nécessaires à la conduite d'une politique publique du logement efficiente (chapitre II), la Cour souligne l'importance d'une rationalisation profonde de ces dépenses fiscales (chapitre III).

Cette rupture nécessite la mobilisation des administrations concernées mais elle ne pourra intervenir sans la conjugaison des efforts du Gouvernement et du Parlement.

24 Cf. la liste à l'annexe 2.

Chapitre I

Les dépenses fiscales en faveur du logement : des objectifs peu lisibles, une perte de recettes significative

Les 66 dépenses fiscales prises en compte concernent le logement et les dépenses réalisées en métropole, en vue de son entretien ou de son amélioration. Supportées par le budget de l'État, soit directement, soit par remboursement aux collectivités destinataires de l'impôt affecté, ces mesures portent sur le bâti destiné à l'habitation dans sa construction comme dans sa possession, hors activité d'hébergement ou foncier non bâti.

I - Un montant global difficile à déterminer

Le montant de 14,9 Md€ mentionné dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2019 évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du logement ne vise que les dépenses rattachées directement ou indirectement au programme 135²⁵ au sein de la mission *Cohésion des territoires*. Ce montant « *n'est indiqué qu'à titre d'ordre de grandeur* » et ne précise pas plus les dépenses extérieures à ce programme que leur année de référence (estimation initiale du PLF pour 2019, estimation fiabilisée de 2018 ou exécution 2017).

S'agissant des 66 dépenses fiscales en faveur du logement, 50 ont été ou sont en effet rattachées au programme 135 pour un montant exécuté en 2017 de 13,3 Md€ selon le PLF 2019. À ces 50 dépenses, il faut ajouter 16 autres mesures fiscales en faveur du logement inscrites dans sept autres programmes, pour un total de 17,8 Md€ (exécution 2017 selon le PLF 2019).

Comme le montre le tableau ci-après, établi sur des données anciennes mais qui restent valables en proportions, la France est le pays du G7 qui compte le plus grand nombre de dépenses fiscales pour l'un des montants unitaires les plus faibles.

²⁵ *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat.*

**Tableau n° 1 : approche comparée des grandes masses de dépenses fiscales
de six pays de l'OCDE (2008)**

	France	Allemagne	Pays-Bas	États-Unis	Suède	Royaume-Uni	Espagne
<i>Nombre de mesures fiscales</i>	486	105	104	157	175	384	nd
<i>Coût en Md€</i>	73	27	11	966	18	227	53
<i>% du PIB</i>	3,7	1,1	1,8	6,8	5,6	12,6	4,8

Source : « Dépenses fiscales, Étude internationale et réforme en France », OCDE/Direction du budget, 5 juin 2009.

Nota : le coût pour les États-Unis est en dollars des États-Unis.

Les chiffres de 2016, disponibles pour les États-Unis et la France, montrent la stabilité de ces orientations même si l'on note une légère réduction du nombre de mesures fiscales françaises (-7 % à 449 mesures) pour un coût de 88 Md€ (+20 %) ; dans le même temps, les États-Unis ont augmenté d'un peu plus de 7 % le nombre de leurs mesures fiscales et en ont accru fortement le coût, soit +35 % pour un total de 1 310 MdUSD.

Le coût des dépenses fiscales : la difficulté des comparaisons internationales

Les comparaisons internationales sont très délicates en matière de dépenses fiscales du fait des différences de champ des impôts concernés (impôts d'État, fédéraux ou locaux, impôts des collectivités, etc.), de définitions hétérogènes mais également des modalités de mise à disposition des données.

Les documents comparatifs de référence, remontent à 2009²⁶ ou 2010, une étude européenne de décembre 2016 se limitant à certaines catégories (dont le logement) mais sur le seul plan global.

Dans l'Union européenne, une directive de 2011 oblige pourtant les États membres à communiquer des informations sur leurs dépenses fiscales à la Commission²⁷.

En France, dans le domaine du logement en particulier, la multiplicité de dépenses fiscales à faible coût moyen et leur coût global relativement peu élevé expliquent leur faible effet de levier sur cette politique publique.

Pour mesurer l'évolution de leur montant global, ont été retenus les chiffres exécutés disponibles pour les années 2012 à 2017. S'agissant des années 2018 et 2019, les estimations indiquées sont complétées du dernier chiffrage connu pour les mesures « non chiffrées » et notamment pour la dépense fiscale « déduction des revenus fonciers des grosses réparations », qui s'élève à 1,85 Md€ (chiffre 2017) et n'est plus chiffrée qu'en exécution depuis 2014, sans justification convaincante.

²⁶ Il s'agit des sources du tableau n° 1.

²⁷ Directive 2011/85/UE en date du 8 novembre 2011 relative aux exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

Tableau n° 2 : évolution du montant global des dépenses fiscales en faveur du logement

<i>En Md€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Montants estimés</i> ²⁸	16,4	16,6	15,2	15,8	15,7	15,5	18,2	17,4
<i>Montants exécutés</i>	16,7	16,1	16,0	16,9	17,8	17,8	-	-
<i>Évolution des montants estimés</i>		-3,4 %	-0,8 %	+5,8 %	+5,4 %	-0,4 %	+2,4 %	-4,5 %

Source : Cour des comptes

Ces montants doivent être pris avec réserve comme indiqué précédemment. Ils font apparaître qu'*a minima*, depuis 2014, les montants exécutés sont supérieurs aux estimations initiales présentées dans les PLF et que ces écarts tendent à augmenter sur la période.

De plus, le montant total « *ne saurait être considéré comme une véritable sommation des dépenses fiscales du programme [135] et il ne prend pas en compte les dispositifs inférieurs à 0,5 M€ (« ε »)* », comme l'indique une note de bas de page dans les « bleus » annexés aux projets de lois de finances. Il est surprenant que le montant global des dépenses fiscales plafonné par la loi ne puisse être indiqué qu'à titre indicatif et ne soit pas le résultat d'une sommation vérifiable.

²⁸ Montants estimés présentés pour la LFI de l'année et réintégrant le dernier chiffre connu des mesures présentées non chiffrées.

**Tableau n° 3 : les 18 principales mesures fiscales pour le logement en exécution 2017
inscrites au PLF 2019**

<i>Numéro</i>	Intitulé de la dépense fiscale	Programme	en M€
730213	Taux réduit de TVA pour travaux sur logements + de 2 ans	135 Logement	3 090
730210	Taux de TVA réduits pour les opérations réalisées par les OLS	135 Logement	2 450
130201	Déduction des revenus fonciers des dépenses de grosses réparations	174 Énergie, climat	1 845
110222	Crédit d'impôt pour la transition énergétique	174 Énergie, climat	1 682
070101	Exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	157 Handicap et dépendance	1 646
300102	Exonération d'impôt sur les sociétés des organismes de logement social (OLS)	135 Logement	1 180
730223	Taux de TVA réduit pour travaux énergétiques des logements + 2 ans	135 Logement	1 070
110251	Dispositif <i>Scellier</i> 2009-2012	135 Logement	767
210313	Prêt à taux zéro et PTZ+	135 Logement	746
140101	Exonération des intérêts des plans épargne logement (PEL)	145 Épargne	709
110252	Dispositif <i>Scellier</i> intermédiaire 2009-2012	135 Logement	383
110261	Dispositif <i>Pinel</i>	135 Logement	351
130208	Dispositifs <i>Robien</i> et <i>Robien</i> recentré 2003-2009	135 Logement	238
110250	Réduction d'impôt sur le revenu pour investissements locatifs en meublé non professionnel	135 Logement	173
730204	Taux de TVA réduit applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes de logement social	135 Logement	150
730216	Taux de TVA réduit sur les logements vendus dans les quartiers en rénovation urbaine	147 Politique de la ville	150
10247	Déduction des intérêts d'emprunt pour habitation principale	135 Logement	147
120508	Étalement sur 5 ans de l'imposition du PERP pour résidence principale lors d'un départ à la retraite	135 Logement	131

Source : PLF 2019

II - Une gestion budgétaire en voie d'amélioration mais encore perfectible

A - Des rattachements budgétaires artificiels

Les dépenses fiscales sont rattachées pour leur présentation à des impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA, etc.) mais également à des programmes budgétaires. Le

4 de l'article 51 de la LOLF précise d'ailleurs que l'évaluation des dépenses fiscales doit être intégrée au projet annuel de performance de chaque programme.

Les 66 mesures répertoriées (Cf. l'annexe 3) sont ou ont été rattachées aux huit programmes budgétaires suivants :

- P 109 *Aide à l'accès au logement avec trois mesures* ;
- P 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire avec trois mesures concernant les mutations par succession de biens immobiliers situés en Corse* ;
- P 134 *Développement des entreprises et régulations avec une mesure* ;
- P 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat avec 50 mesures* ;
- P 145 *Épargne avec une mesure* ;
- P 147 *Politique de la ville avec une mesure* ;
- P 157 *Handicap et dépendance avec quatre mesures* ;
- P 174 *Énergie, climat et après-mines avec trois mesures*.

Si le rattachement des dépenses fiscales à chaque impôt ne pose pas de difficulté, leur rattachement aux programmes est moins évident.

Ainsi, la dépense fiscale instaurant un « taux de TVA de 10 % pour les travaux d'amélioration des logements achevés depuis plus de deux ans » a pour objectif de favoriser la rénovation et la réparation des logements privés mais elle doit aussi permettre de lutter contre le travail non déclaré qui touche le secteur du bâtiment. Or, si la rénovation des logements relève bien du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, la lutte contre le travail dissimulé est étrangère aux missions de ce programme.

De même, la dépense fiscale instaurant un « dégrèvement de taxe d'habitation en faveur des foyers pour le logement des personnes défavorisées » est rattachée au programme 135 alors que celle concernant le « dégrèvement de taxe d'habitation en faveur des personnes de condition modeste relogées dans le cadre d'un projet ANRU » est rattachée au programme 109 *Aide à l'accès au logement*. S'agissant dans les deux cas de sommes remboursées par l'État aux collectivités locales, aucun motif budgétaire ou opérationnel n'explique ce rattachement à deux programmes différents.

Au-delà de ces rattachements variables, la Cour relève que les responsables de programme ont peu de prise sur les dépenses fiscales qui leur sont rattachées comme cela a été confirmé par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Les coûts, en prévision ou en exécution, sont estimés par la direction de la législation fiscale (DLF) qui ne sollicite pas les directions métier concernées et ne leur communique le montant établi que lors de la préparation de la conférence fiscale annuelle.

Contrairement aux dépenses budgétaires, les responsables de programmes ne disposent d'aucun moyen de régulation ou de pilotage en cours d'année pour infléchir leurs modalités de mise en œuvre.

B - Une articulation inexistante avec les crédits budgétaires

Si les dépenses fiscales faisaient l'objet d'évaluations dans une proportion plus significative, les responsables de programmes pourraient disposer d'indications plus fines que le seul montant estimé par la DLF, notamment sur l'utilisation, voire l'utilité de chaque dépense dans le cadre de sa mission. Ces évaluations permettraient également d'examiner les effets respectifs pour une même politique publique entre les dépenses budgétaires, objet de rapports annuels de performance, et les dépenses fiscales qui échappent de fait au responsable de programme.

Ce sujet est d'autant plus sensible que la part des dépenses fiscales dans une politique publique, une mission ou un programme au sens de la LOLF peut être significative, voire supérieure à celle des dépenses budgétaires. C'est le cas pour plusieurs dépenses fiscales en faveur du logement. Pour la mission *Cohésion des territoires*, qui regroupe l'essentiel des dépenses fiscales du logement, la part de ces dépenses atteint l'équivalent de 68 % des dépenses budgétaires. Parmi celles-ci, celles en faveur du logement *stricto sensu* en représentent 97 %.

C - Des conférences fiscales mises en place qui n'ont pas encore atteint la maturité

Pour mieux gérer le processus de suivi des dépenses fiscales et mieux les articuler avec les dépenses budgétaires, des conférences fiscales ont été instituées en 2013. Elles réunissent la DLF, la DB et les responsables de chaque programme pour examiner les dépenses fiscales rattachées.

À partir du chiffrage fourni par la DLF, il appartient aux responsables des missions concernées de documenter de façon qualitative ces évolutions, de proposer des modifications de mesures, leur maintien en mesure fiscale ou leur déclassement, voire leur suppression ou leur prorogation.

La Cour relevait dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire consacrée aux dépenses fiscales pour 2017 que, sur l'ensemble des missions, seules huit conférences avaient été réunies pour la préparation du PLF 2018. La principale mission portant les dépenses fiscales pour le logement (mission *Cohésion des territoires*) en faisait partie.

Le cadre des conférences fiscales

Circulaire du 5 avril 2013 du Ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué chargé du budget à l'attention de Mesdames et Messieurs les ministres, relative au budget 2014 et l'organisation des conférences fiscales

« .../...La loi de programmation des finances publiques prévoit une maîtrise accrue des dépenses fiscales, dont le coût total doit être stabilisé en valeur. Le Premier ministre a par ailleurs rappelé dans sa circulaire du 14 janvier dernier que les dépenses fiscales ne sauraient venir en substitution de dépenses budgétaires.

Pour respecter cet objectif de stabilisation en valeur des dépenses fiscales, il est nécessaire de compenser la hausse spontanée du coût des dépenses fiscales, comme les éventuelles créations ou extensions de dépenses fiscales, par des suppressions ou des réductions de niches.

.../...Pour parvenir à cet objectif, seront mises en places à compter de cette année des conférences fiscales. Elles se dérouleront dans un cadre associant chaque ministère responsable d'une politique publique et les services du MINEFI (DLF, direction du budget et direction générale du Trésor). L'organisation de ces conférences est assurée par la DLF. Nous vous invitons à présenter dans ce cadre vos propositions de réduction des dépenses fiscales relevant de votre périmètre ministériel.

.../...Vos propositions devront être justifiées sur la base des évaluations disponibles ou que vous aurez établies pour chaque dépense fiscale, en termes de coût, d'efficacité économique et d'efficience. »

La circulaire suivante du 3 avril 2015 relative à l'organisation des conférences fiscales, adressée sous le même timbre aux mêmes destinataires reprend les mêmes dispositions en précisant :

« .../...Ces propositions s'appuieront sur une évaluation documentée, notamment sur la base des évaluations menées régulièrement par les corps d'inspection et d'audit. Dans une optique de simplification de la norme fiscale, une attention particulière pourra être portée par votre ministère concernant les dépenses fiscales de faible coût.

.../...Par ailleurs, concernant les dépenses fiscales caractérisées par un niveau de complexité et de sensibilité élevé, ils nous semblent qu'une démarche d'examen approfondi conjointe entre les ministères concernés et le ministère des finances et des comptes publics pourrait utilement être engagée. »

La circulaire du 17 juillet 2017 devait renforcer le rôle des conférences fiscales : *« toute mesure qui n'aura pas été discutée en conférences fiscales ni portée à la connaissance de la DLF (...) avant la phase d'arbitrage ne pourra être inscrite dans les lois financières de l'année ».*

Il ressort des comptes rendus des deux dernières conférences fiscales concernant le logement dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances pour 2018 et 2019, qu'elles n'ont pas de caractère stratégique ou décisionnaire. Ils mettent en lumière le peu d'information dont disposent les directions pour étayer leurs positions. La DHUP souhaite ainsi maintenir, proroger, voire élargir chaque mesure. Mais elle n'apporte pas d'éléments autres que des orientations générales ou des besoins de principe face à des directions financières (DLF et DB) qui, soucieuses de limiter les effets financiers, soulignent tant le faible nombre de bénéficiaires que la concurrence entre mesures pour un même objectif et proposent de resserrer les dispositifs.

Lors de la conférence fiscale pour le projet de loi de finances pour 2018, quinze dépenses fiscales ont été passées en revue.

Sur les six mesures considérées par les administrations comme présentant un besoin prioritaire d'évaluation, quatre n'étaient pas chiffrées et le montant des deux autres ne s'élevait qu'à 53 M€. Le choix de ces mesures à « évaluation prioritaire » aurait mérité d'être explicité car l'enjeu de leur évaluation n'était *a priori* pas financier.

Parmi les trois mesures à rationaliser, la DLF et la DB ont proposé de porter de deux à cinq ans l'ancienneté du logement pour l'obtention du taux réduit de TVA pour les travaux et

de porter à 10 % le taux de 5,5 % pour travaux d'amélioration énergétique afin d'éviter la complexification des différents taux de TVA.

La DHUP a considéré que « *la suppression de cette dépense fiscale aurait du sens* » mais qu'il ne s'agirait pas « *nécessairement d'un signal positif à l'égard des fournisseurs de travaux* ». De plus elle a rappelé l'importance d'une mesure de « *l'impact de la proposition notamment sur l'économie grise* ». L'efficacité de cette mesure de taux réduit pour atteindre les objectifs d'amélioration de la qualité énergétique des bâtiments ne semble pas avoir été abordée. De même, l'effet en terme de lutte contre le travail non déclaré, autre objectif annoncé de cette mesure, n'est visiblement pas connu des administrations. Le coût pour les finances publiques s'est pourtant élevé à plus de 32 Md€ de 2012 à 2019.

Les échanges tenus à propos des six mesures arrivant à échéance ont montré les limites du dispositif actuel des conférences fiscales :

- pour le prêt à taux zéro (PTZ)²⁹, la DLF et la DB ont demandé une évaluation car elles « *s'interrogeaient sur d'éventuels effets d'aubaine générés par le récent élargissement du PTZ (2017), et souhaitaient un recentrage du dispositif sur les zones A et B1³⁰* ». Malgré ces réserves, la loi de finances pour 2018 a prolongé le PTZ jusqu'en fin 2021 et reporté l'évaluation du dispositif par le Gouvernement au plus tard au 1^{er} septembre 2019 ;
- quant au dispositif *Pinel*³¹ auquel la DLF et la DB étaient opposées en raison de son caractère « *inégalitaire* » et de l'absence d'évaluation, il a été prorogé jusqu'à la fin 2021 par la loi de finances pour 2018 avec une évaluation obligatoire portant sur les zonages, censée intervenir avant le 1^{er} septembre 2018, non encore produite, et une autre à réaliser un an plus tard sur l'ensemble du dispositif *Pinel* ;
- s'agissant du dispositif *Censi-Bouvard*³², la DLF a soulevé à juste titre la question de l'absence de pertinence de son renouvellement, compte tenu du moindre intérêt de ce dispositif pour les particuliers investisseurs par comparaison avec celui du régime de droit commun des bénéfices industriels et commerciaux (BIC). La loi de finances pour 2018 a pourtant, prorogé le *Censi-Bouvard* d'un an avec une évaluation obligatoire avant le 1^{er} septembre 2019³³ ;
- pour le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)³⁴, la DHUP a relevé qu'il ne permettait pas d'atteindre les objectifs prévus en termes de rénovation énergétique malgré un coût de 7,5 Md€ entre 2012 à 2019. La DLF a proposé de « refroidir » le dispositif en s'appuyant sur les préconisations du rapport de l'inspection générale des finances et du

²⁹ Il s'agit d'un prêt immobilier sans frais de dossier et dont les intérêts sont à la charge de l'État, destiné à l'achat d'un logement neuf ou à réhabiliter.

³⁰ Les zones A et B1 correspondent aux zones urbaines où le marché immobilier est le plus tendu.

³¹ Il s'agit d'un dispositif d'investissement locatif permettant de déduire fiscalement une partie du prix d'acquisition d'un logement, à condition de le louer.

³² Ce dispositif prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les investissements immobiliers réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle.

³³ La loi de finances 2019 a par ailleurs prolongé de trois ans le dispositif *Censi-Bouvard*, jusqu'au 31 décembre 2021 et le gouvernement a fait adopter un sous-amendement pour maintenir le taux de réduction d'impôt à 11 %.

³⁴ Le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) permet de déduire de l'impôt sur le revenu une partie des dépenses engagées pour les travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique des logements.

Conseil général de l'environnement et du développement durable d'avril 2017 (baisse du taux du crédit d'impôt de 30 à 20 % et exclusion de l'installation de fenêtres³⁵). Dans le cadre de cette conférence fiscale, la recherche d'une différenciation du taux de crédit d'impôt ne semble pas avoir été un élément de la réflexion³⁶, tout comme le choix d'une mesure alternative, dispositif de primes ou de subventions.

Le contexte particulier³⁷ au cours duquel s'est tenue cette conférence fiscale aurait pu expliquer la faiblesse du contenu technique des échanges. Toutefois, la Cour constatait déjà dans son analyse de l'exécution de la loi de finances pour 2017³⁸ que les dépenses fiscales souffraient d'un défaut de pilotage et d'appropriation³⁹.

Elle relevait que « *l'implication de l'administration est réduite et les propositions de modifications ou de suppressions de dépenses fiscales sont pratiquement inexistantes, faute notamment d'une évaluation suffisante. La stratégie de pilotage déployée est lacunaire et souffre d'un défaut d'appropriation : les règles et les plafonds ne sont pas respectés, les effets concrets des dispositifs sont souvent méconnus voire s'avèrent en contradiction avec les objectifs des politiques publiques auxquels ils sont rattachés, seules certaines dépenses sont évaluées et les outils de mesure et de suivi déployés pour contrôler leur efficience sont défaillants.* »

Le compte-rendu de la dernière conférence fiscale du 29 mai 2018 dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2019 confirme ces faiblesses structurelles. Les six mesures abordées à la demande de la DHUP ne sont pas documentées, contrairement aux dispositions des instructions précitées, et n'ont pas fait l'objet d'évaluation préalables :

- la demande d'extension et de prorogation de l'Eco-PTZ (dépense estimée à 51 M€ au PLF 2019) pour lequel il est constaté que la DHUP n'est pas « *capable d'expliquer dans les détails* » sa proposition d'après la DLF ;
- le rétablissement de l'exonération d'impôt sur les sociétés des plus-values de cession d'un droit de surélévation (dépense jamais chiffrée sur la période étudiée) ;
- l'ouverture du régime de la TVA à taux réduit dont bénéficient les organismes de logement social (dépense estimée au PLF 2019 à 2,45 Md€), aux caisses de retraites et de prévoyance,

³⁵ À compter de 2019, le remplacement de fenêtres à simple vitrage par du double vitrage sera à nouveau éligible au CITE, avec un taux de 15 % plafonné à 100 € par fenêtre.

³⁶ Pourtant, la Cour relevait dans sa communication à la commission des finances du Sénat sur *Le soutien aux énergies renouvelables*, mars 2018, 117 p., disponible sur www.ccomptes.fr, que le taux unique de 30 % était défavorable aux technologies les plus chères à l'achat, même si sur le long terme celles-ci se révélaient plus performantes et génèrent le plus d'économies pour les ménages. Elle préconisait d'étudier la mise en place d'un taux majoré pour certains équipements performants.

³⁷ La conférence fiscale s'est déroulée le 22 juin 2017, soit quelques jours seulement après les élections législatives qui faisaient elles-mêmes suite à l'élection du Président de la République. Le Gouvernement avait été nommé la veille.

³⁸ Cour des comptes, Rapport sur *Le budget de l'État en 2017*. La Documentation française, mai 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

³⁹ Cour des comptes, Rapport sur *Le budget de l'État en 2017*, Chapitre II-III : Des dépenses fiscales qui continuent de progresser, des politiques de maîtrise en échec. La Documentation française, mai 2018, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

dont la DLF constate l'absence d'évaluation et de chiffrage tout en soulignant que « *la compatibilité avec le droit communautaire (...) n'est pas garantie* » ;

- l'extension du dispositif *Malraux*⁴⁰ aux propriétaires occupants (dépense estimée pour le PLF 2019 à 29 M€) pour laquelle la DLF signale qu'aucune évaluation n'est fournie et que ce dispositif est contraire à l'objectif du ministère en matière d'accès des foyers modestes au logement ;
- la prorogation d'un an chaque année du dispositif d'aide à l'investissement locatif Censi Bouvard recentré sur la base d'un amendement parlementaire depuis le PLF 2017 (dépense estimée à 180 M€ pour le PLF 2019) que la DLF qualifie « *de dispositif inefficace, peu favorable⁴¹ aux contribuables (victimes de "vendeurs de défiscalisation") et profitant aux exploitants* ». Le dispositif a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2021 après adoption d'un amendement le 12 novembre 2018 à l'Assemblée nationale.

Les principales dispositions de la loi de finances initiale pour 2019 relatives aux dépenses fiscales en matière de logement

Pinel : l'avantage fiscal réservé aux investisseurs dans le neuf est prolongé jusqu'au 31 décembre 2021, mais uniquement dans les zones A bis, A et B1.

Denormandie dans l'ancien : à partir du 1er janvier 2019, un nouveau dispositif fiscal de soutien à l'investissement locatif pour la rénovation de logements situés dans des centre-ville présentant un besoin marqué de réhabilitation est créé. Sont éligibles les acquisitions de logements anciens faisant l'objet de travaux représentant au moins 25 % du coût total de l'opération. Comme pour le dispositif *Pinel*, l'acquéreur doit s'engager à louer le logement pour une durée comprise entre 6 et 12 ans, et son taux de réduction d'impôt variera entre 12 % et 21 %.

CITE : après avoir été supprimé du dispositif, le remplacement de fenêtres à simple vitrage est à nouveau éligible à compter du 1er janvier 2019, avec un taux de 15 % plafonné à 100 euros par fenêtre. Une évaluation est demandée pour le 1^{er} septembre 2019.

ÉCO-PTZ : il est prolongé jusqu'au 31 décembre 2021. La suppression de la condition de bouquet de travaux (dont l'objectif affiché est de faciliter le recours à ces prêts par les ménages modestes et de favoriser l'installation d'équipements utilisant de l'énergie renouvelable) entrera en vigueur au 1er juillet 2019.

Censi-Bouvard : ce dispositif de défiscalisation a été prolongé après adoption d'un amendement jusqu'au 31 décembre 2021.

Enfin, l'impact de plusieurs réformes engagées en 2018 pourra faire l'objet d'un premier bilan. Il en est ainsi pour les ressources des organismes de logement social, de la réduction de loyer de solidarité et de l'augmentation de la TVA sur la construction sociale, mais également pour les particuliers de la réforme de la taxe d'habitation ou de la réforme du CITE.

⁴⁰ Le dispositif *Malraux* créé en 1962, est un régime de défiscalisation, s'adressant aux investisseurs fortement imposés, permettant d'acquérir un bien ancien à réhabiliter, situé dans certaines zones bien définies, le logement devant être destiné à la location.

⁴¹ Puisque moins intéressant que le droit commun des BIC.

Il ressort de l'examen de ces comptes rendus que les conférences fiscales ne s'appuient pas sur une stratégie d'évaluation dans le domaine du logement. Elles souffrent également d'une absence de documentation et d'une fragilité du chiffrage des mesures proposées. Ces conférences n'ont ainsi visiblement pas encore atteint la maturité nécessaire pour répondre aux objectifs fixés par les instructions du Premier ministre.

Pour autant, les directions concernées (DHUP, DB et DLF) ont indiqué à la Cour souhaiter que le rôle des conférences fiscales⁴² soit renforcé. Elles doivent déjà en améliorer le cadre méthodologique.

Recommandation n° 1 : *utiliser la conférence fiscale de la mission Cohésion des territoires pour préparer, en lien avec la conférence budgétaire, les arbitrages en matière de dépenses fiscales en faveur du logement sur la base de l'évaluation de leur efficience (DB, DLF).*

III - Une accumulation de mesures qui nuit à leur lisibilité

A - Des dépenses qui affectent six des neuf catégories d'impôts

Les 66 dépenses fiscales relatives au logement s'imputent sur les recettes de six des neuf grandes catégories d'impôts présentées dans le tome II *Voies et moyens* du PLF 2019⁴³. Le nombre de catégories d'impôt concernées montre la variété des vecteurs fiscaux mobilisés. Pour autant, deux catégories présentent un enjeu financier limité alors que les quatre autres supportent de 1 à 7 Md€ de pertes de recettes sur leur périmètre.

Deux catégories d'impôts regroupent 11 mesures à faibles enjeux financiers :

La **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE) ne comptait qu'une mesure en faveur du logement, « Exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel pour particuliers en habitat individuel comparés à ceux en habitat collectif alimentés par des réseaux de chaleur ». Sa dernière incidence budgétaire était en 2014 pour un montant de 50 M€.

Les **droits d'enregistrement et de timbre** comptent 10 mesures pour un montant global de 51 M€. Cinq d'entre-elles sont évaluées à *epsilon* ou non chiffrées. Les deux mesures chiffrées à 20 M€ le sont en ordre de grandeur et sans indication du nombre de ménages bénéficiaires. La première, prise en 2002 pour s'appliquer jusqu'en 2027 concerne « l'exonération temporaire (des droits) des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers situés en Corse ». La seconde, prise en 2014 pour une durée d'un an, porte sur « l'exonération temporaire de droits de mutation à titre gratuit, sous conditions, des donations entre vifs de terrains à bâtir, réalisés en pleine propriété et constatées par un acte authentique signé entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2015, dans la limite d'un plafond variable en fonction du lien de parenté et d'un plafond global de 100 000 € par donateur ».

⁴² La DG Trésor qui n'est pas partie prenante à ces conférences a indiqué partager les constats de la Cour sur la nécessité d'améliorer la cohérence entre conférences budgétaires et fiscales.

⁴³ Les comparaisons sont réalisées à partir des chiffres exécutés 2017 mentionnés au PLF pour 2019.

Il aurait été intéressant de disposer d'indicateurs permettant de mesurer leurs effets attendus et réalisés tout comme le nombre de leurs bénéficiaires.

Deux autres catégories d'impôts regroupent 13 mesures d'importance et d'enjeux financiers intermédiaires :

- **l'impôt sur les sociétés** est concerné par cinq mesures pour un montant de 1 183 M€ constitué quasi exclusivement par l'exonération d'impôt sur les sociétés des organismes de logement social (OLS) pour 1 180 M€ ;
- les **impôts locaux** sont touchés par sept mesures pour un montant de 1 873 M€, au bénéfice notamment des personnes âgées ou de condition modeste exonérées de taxe d'habitation pour 1 385 M€ ou de taxes foncières. Ces mesures sont des mesures sociales appliquées au logement.

Les deux dernières catégories d'impôts regroupent près de la moitié du poids financier des dépenses fiscales en faveur du logement avec 42 mesures :

- la **taxe à la valeur ajoutée** est affectée par six mesures prévoyant des taux réduits, pour un montant total de 7 145 M€ constitué notamment des mesures au profit des organismes HLM et assimilés pour leurs travaux et ventes internes (2 515 M€) et de celles concernant les travaux de rénovation et d'amélioration de la qualité énergétique des logements de plus de deux ans (3 450 M€ et 1 180 M€) ;
- **l'impôt sur le revenu** est, avec 36 mesures, réduit d'un montant de 7 555 M€, ce qui en fait la catégorie d'impôt la plus impactée. Cinq mesures ont un poids nettement plus important dans cette catégorie : le CITE (1 678 M€), la déduction des grosses réparations des revenus fonciers (1 355 M€), le PTZ (935 M€), le dispositif SCPELLIER (774 M€) et le PEL.

Le tableau suivant présente les quatre catégories d'impôt dont les dépenses fiscales en faveur du logement ont été supérieures à 1 Md€ chaque année sur la période.

Tableau n° 4 : regroupement par grandes catégories d'impôts et de bénéficiaires des dépenses fiscales en faveur du logement

<i>En M€</i>	Exécution 2012 (PLF 2014)	Exécution 2017 (PLF 2019)	Estimation 2019 (PLF 2019)
Total Impôt sur les sociétés des organismes de logement social (OLS)	1 160	1 183	1 163
Total Impôts locaux	1 724	1 888	1 934*
- dont mesures sociales pour les personnes âgées ou handicapées	1 583	1 790	1 794
- dont mesures économies d'énergie des OLS	77	52	52
Total TVA à taux réduit	6 430	6 945	7 205
- Sous total OLS	1 390	2 785	2 865
Sous total travaux +2 ans	5 040	3 090	3 200
- Sous total travaux économies d'énergie +2 ans	-	1 070	1 140
Total Impôts sur le revenu	7 363	7 725	7 035*
- Sous total propriétaires occupants	5 141	3 573	2 748
Sous total propriétaires bailleurs	2 132	4 033	4 195*
- Sous total propriétaires (non différencié)	35	57	30
- Sous total locataires	55	62	62

Nota : la totalité des exonérations d'impôts locaux n'a pas été détaillée, seules deux sous-catégories portant sur la taxe d'habitation sont exposées.

* Pour les mesures non chiffrées au PLF 2019, le dernier chiffre indiqué, celui de l'exécution 2017 a été repris dans la totalisation.

Source : Cour des comptes

Les **bénéficiaires directs** de ces dépenses sont indiqués lorsque leur identification est aisée. Ce sont pour les dépenses les plus importantes :

- les organismes de logement social (OLS) qui bénéficient de l'exonération de l'impôt sur les sociétés et d'une TVA à taux réduit pour leurs travaux et ventes internes⁴⁴ ;
- les locataires qui bénéficient de la non-imposition de l'allocation logement et de l'APL⁴⁵, ainsi que de l'exonération de taxe d'habitation⁴⁶ pour les plus âgés ou ceux souffrant d'un handicap ;
- les propriétaires occupants qui bénéficient de la TVA à taux réduit pour les travaux et améliorations réalisés dans leurs logements de plus de deux ans ainsi que ceux concernant

⁴⁴ La loi de finances pour 2018 a porté le taux de TVA applicable à l'acquisition de terrains à bâtir, à la construction et à la rénovation d'immeubles dans le secteur du logement social et intermédiaire de 5,5 % à 10 % à compter du 1^{er} janvier 2018.

⁴⁵ Les allocations familiales, les allocations logement et autres prestations sociales ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu.

⁴⁶ Le nouveau régime de dégrèvement de la taxe d'habitation de la résidence principale, institué à compter des impositions 2018 (article 1414 C du CGI) modifiera les exonérations et dégrèvements existants.

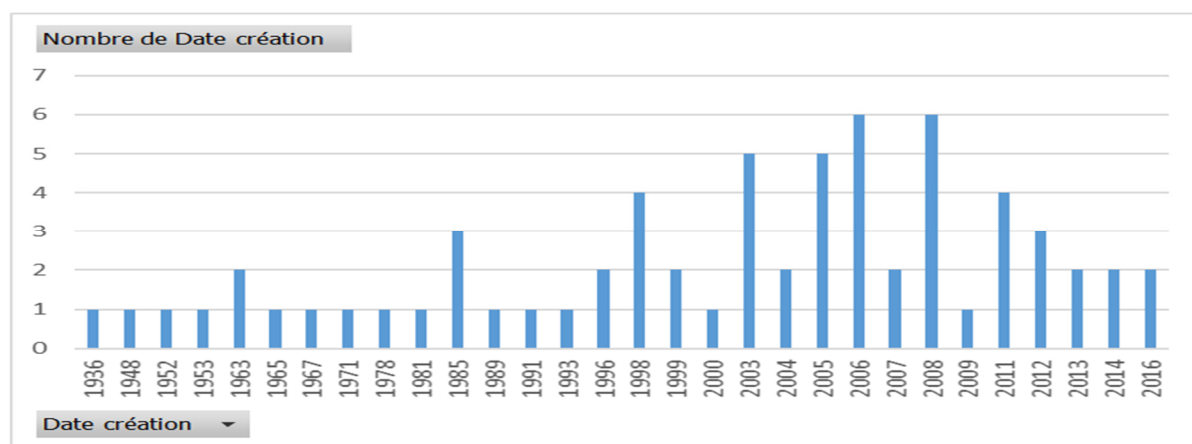
les économies d'énergie, de réductions d'impôts sur le revenu ou de prêts aidés, tels le PTZ, le CITE, le PEL, les intérêts d'emprunt pour la résidence principale (droit éteint depuis 2011) et d'une exonération des impôts locaux pour les plus âgés ou handicapés ;

- les propriétaires bailleurs qui bénéficient des déductions des dépenses de grosses réparations sur leurs impôts fonciers, des réductions d'impôts sur le revenu des dispositifs d'investissement locatif soumis à conditions.

Comme le souligne la DHUP, « les dépenses fiscales présentent l'avantage d'un affichage clair de la volonté politique et d'une rapidité de mise en œuvre par les acteurs économiques (ménages et entreprises) ».

Ces caractéristiques peuvent expliquer l'accumulation, dans le temps, de dépenses fiscales en faveur du logement comme l'illustre le graphique suivant.

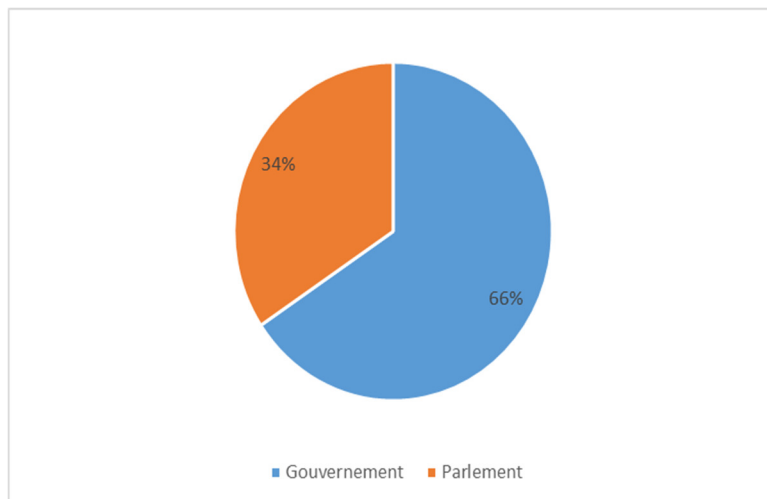
Graphique n° 1 : années de création des 66 dépenses fiscales en faveur du logement étudiées



Source : Cour des comptes

Même si le Gouvernement est la plupart du temps à l'origine de ces mesures, comme le montre le schéma ci-après, un tiers des principales dépenses fiscales en faveur du logement résultent de l'initiative parlementaire. Leur création échappe donc au processus des conférences fiscales ci-dessus évoqué.

Graphique n° 2 : origine de 14 dépenses fiscales représentant 92 % du montant d'ensemble en faveur du logement



Source : Cour des comptes

B - Une dispersion d'objectifs qui rend difficile une stratégie cohérente de l'emploi des dépenses fiscales en faveur du logement

Les documents annexes aux projets de loi de finances précisent depuis le PLF 2009 que la « *grande variété de dépenses fiscales participe à la mise en œuvre de la politique du logement* », à savoir « **l'accompagnement de l'effort de construction de logements sociaux, l'amélioration de l'habitat privé, le soutien à l'accession à la propriété** ».

Les objectifs indiqués pour les principales dépenses fiscales en faveur du logement tendent principalement à :

- accroître la part des ménages propriétaires ;
- détendre le marché locatif, en focalisant leurs effets sur les zones tendues⁴⁷ ces dernières années ;
- améliorer la qualité des logements, notamment via les travaux d'économies d'énergie ;
- dynamiser et/ou soutenir l'activité du secteur du bâtiment ;
- soutenir l'emploi dans le secteur du bâtiment et lutter contre l'emploi non déclaré.

La poursuite de ce dernier objectif justifie le taux réduit de TVA applicable aux travaux réalisés dans les logements de plus de deux ans. Cette dépense fiscale représente un coût de 45,3 Md€ de 2012 à 2019.

Comme la Cour a pu le mettre en évidence dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2017⁴⁸, aucune étude sérieuse n'a cependant pu être

⁴⁷ Une zone est dite « tendue » si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande (en termes de volume et de prix).

⁴⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

présentée pour justifier que cette mesure coûteuse atteindrait cet objectif, de fait assez éloigné des axes de la politique du logement rappelés constamment dans les annexes des projets de loi de finances depuis 2009.

Le soutien des dépenses fiscales à l'activité du secteur du bâtiment ne devrait pas être considéré comme un objectif de la politique publique du logement mais plutôt des missions budgétaires *Économie* ou *Travail et Emploi*. Les mesures concourant à l'atteindre pourraient être rattachées, à titre subsidiaire ou principal, à ces missions budgétaires, peut-être plus adaptées pour mesurer leur efficacité sur l'économie de ce secteur que la mission *Cohésion des territoires*.

Le tableau n° 4 (page 31) met en lumière l'évolution des grandes masses financières de ces dépenses fiscales et du nombre de leurs bénéficiaires de 2012 à 2017 sur la base de dépenses exécutées ; il les met en perspective avec leurs estimations pour 2019.

L'augmentation de 9 % de la dépense fiscale liée au taux réduit de TVA est exclusivement due au taux réduit au profit des organismes de logement social (OLS), qui a presque doublé sur la période. En revanche, la part correspondant aux travaux et améliorations réalisés par des particuliers dans les logements de plus de deux ans ainsi que ceux concernant les économies d'énergie a diminué de 13 %.

La part des OLS dans le montant des dépenses fiscales liées au taux réduit de TVA est ainsi passée de 21 % à 38 %. On peut en déduire que ces organismes ont poursuivi leurs investissements⁴⁹, voire les ont augmenté. Ils disposaient globalement, au moins jusqu'en 2017, de la trésorerie pour le faire. Sur la même période, les dépenses fiscales des particuliers en faveur de leur logement ou de leurs biens immobiliers ont diminué.

Il est donc surprenant que ces dépenses fiscales, à destination des particuliers, soient prévues en augmentation de 4 % dans le projet de loi de finances pour 2019 par rapport à l'exécution 2017 alors même que les restrictions prises sur ces mesures interviendront dès 2019. Une explication de la méthode de calcul retenue serait de nature à répondre à cette apparente incohérence.

Les évolutions différenciées de la catégorie des réductions d'impôt sur le revenu sont encore plus marquées selon leurs types de bénéficiaires, qu'il s'agisse des locataires, des propriétaires occupants ou des propriétaires bailleurs.

Le montant des dépenses fiscales au bénéfice des propriétaires occupants a diminué de 27 % entre 2012 et 2017 (exécutés). À l'inverse, pour les propriétaires bailleurs, il a progressé de 89 %.

La baisse de l'effort fiscal pour les propriétaires occupants serait encore plus sensible, hors CITE. En effet, à l'intérieur de cette sous-catégorie, les dépenses fiscales, au titre du CITE, ont augmenté de 51 %.

Celles liées à l'exonération des intérêts des plans épargne logement (PEL) ont progressé de +22 % (soit 709 M€ en 2017). L'augmentation des encours des PEL résultant du relèvement des plafonds de dépôts en 2013 obéit davantage à une logique d'opportunité financière qu'à la constitution réelle d'une épargne en vue d'un achat immobilier.

⁴⁹ ANCOLS, Rapport d'activité annuel 2017, publié en janvier 2019.

A contrario, les propriétaires bailleurs ont bénéficié d'une très forte augmentation de leurs déductions fiscales ; celles-ci ont presque doublé sur la période qu'il s'agisse de l'exécuté 2017 (+89 %) ou du prévisionnel 2019 (+94 %).

Les évolutions constatées mettent en évidence que les dépenses fiscales ont apporté un soutien appuyé aux bailleurs, qu'ils soient organismes de logement social ou particuliers investisseurs. À l'inverse, elles ont abouti à un **désengagement fort au détriment des propriétaires occupants** et notamment des plus modestes pour accéder à la propriété. Le premier objectif affiché de la politique du logement est pourtant « *d'accroître la part des ménages propriétaires* ».

Il est important de souligner que le tableau n°4 ne fait pas apparaître les bénéficiaires indirects de la politique visant à « *dynamiser ou soutenir l'activité du bâtiment* ». Il s'agit des constructeurs et promoteurs comme de l'ensemble des professionnels de ce secteur, auquel le secteur bancaire peut être ajouté tant pour l'activité de crédits générés que pour la rémunération de son intermédiation dans le cadre du prêt à taux zéro (PTZ).

À la différence des bénéficiaires directs des dépenses fiscales, dont seuls les organismes de logement social ont des représentants institutionnels, les bénéficiaires indirects sont soutenus par leurs organisations professionnelles : elles produisent en ce sens des données et des chiffrages des effets de ces mesures ; leurs publications mesurent ainsi l'atteinte des objectifs de la politique publique du logement par le biais de ces dépenses fiscales.

Il n'existe pas d'évaluations tierces ou publiques qui pourraient apporter un autre angle de vue, sans doute plus objectif, sur l'effet de ces mesures. De surcroît, dans la grande majorité des cas, ces estimations ne donnent pas lieu à des évaluations contradictoires ni à des contre-expertises de l'administration.

Incidences d'une politique fiscale pour le logement en France et aux États-Unis

Les dépenses fiscales en faveur du logement mises en œuvre aux États-Unis représentent un coût de 233 MdUSD imputé seulement sur l'impôt sur le revenu (IR). Elles correspondent à un peu moins de 20 % de l'ensemble des dépenses fiscales de ce pays. Les trois principales mesures totalisent 169 MdUSD, soit 72 % du total. Elles sont constituées de la déductibilité des intérêts d'emprunt de l'impôt sur le revenu (IR) pour les particuliers (93,2 MdUSD en 2018 soit 40 % des dépenses fiscales en faveur du logement)⁵⁰; de la déduction des impôts fonciers de l'IR (41 MdUSD en 2018) et de la non-imposition des plus-values réalisées sur la résidence principale (34 MdUSD en 2018).

En France, le total des dépenses fiscales en faveur du logement imputées sur l'IR est indiqué au PLF 2018 pour 3,4 Md€, soit 3,4 % de l'ensemble des dépenses fiscales 2018 (99,8 Md€).

S'agissant de leur concentration, les trois principales dépenses fiscales en faveur du logement imputables à l'IR (PTZ ; *Scellier* et *Pinel*) s'élèvent à 2,3 Md€, soit 66 %.

⁵⁰ Un rapport du *Joint Committee on Taxation* (JCT) du Congrès d'août 2014 indique que 21 % des déclarations d'impôts ont imputé des intérêts d'emprunt à leur impôt sur le revenu et que les 18 % de ceux-ci (soit moins de 4 % des déclarants) dont les revenus dépassaient les 200 000 USD ont bénéficié de 42 % du coût de cette mesure.

La comparaison de l'emploi des dépenses fiscales en faveur du logement des particuliers montre que les États-Unis leur consacrent l'équivalent de 2,72 % du PIB contre 0,13 % en France. Mais cet important écart n'est pas la seule différence. Aux États-Unis, les dépenses fiscales en faveur du logement imputables à l'IR portent sur le logement des contribuables pour leurs propres besoins alors qu'en France 60 % de ces dépenses bénéficient à des propriétaires bailleurs pour leur permettre de diminuer le coût de leur investissement locatif, ces derniers relevant essentiellement des tranches marginales d'impôt les plus élevées et en retirant de fait, le plus grand avantage fiscal.

Chapitre II

Un outil peu maîtrisé qui répond mal aux exigences d'une politique du logement efficiente

I - Des montants affichés peu fiables et sous-estimés

A - Un périmètre aux contours mal définis

Au-delà des difficultés de définition des dépenses fiscales au regard d'une norme fiscale peu précise, l'administration des finances rappelle que la norme de « référence » n'est pas définie de façon intangible. En effet, elle « *résulte d'une observation des faits et d'une interprétation a posteriori des intentions du législateur.../... qui **explique** en grande partie les « changements de périmètre » (classements/déclassements de dépenses fiscales) ».*

Cette précision confirme que la norme n'en est pas une, la notion d'« *observation des faits* » n'étant de surcroît ni expliquée, ni justifiée. Quant aux intentions *a posteriori* du législateur, il serait plus logique de prendre appui sur les études d'impact, voire sur les débats législatifs plutôt que d'interpréter les intentions du législateur *a posteriori*.

Si la méthode de détermination d'une dépense fiscale mérite d'être considérée plus sérieusement, les évolutions annuelles qui en résultent sont en revanche retracées chaque année dans le PLF⁵¹. Ce dernier précise qu'« *une mise à jour de la liste des dépenses fiscales est ainsi effectuée chaque année et permet d'identifier certaines mesures qui, jusqu'alors recensées comme des dépenses fiscales, peuvent être considérées comme des **modalités de calcul de l'impôt** et **déclassées** de la liste des dépenses fiscales. Le déclassement d'une dépense fiscale existante a principalement trois explications possibles :*

- la mesure peut être **assimilée** au barème de l'impôt ;
- la mesure peut être dictée par l'application du droit conventionnel ;
- la mesure correspond à des reports d'imposition ou est destinée à éviter certains “frottements fiscaux ”».

⁵¹ Depuis le PLF 2006.

Les motifs et modalités du déclassement d'une dépense fiscale en modalité de calcul de l'impôt gagneraient à être mieux précisés dans les documents budgétaires. Cela permettrait de mieux éclairer le législateur et les citoyens et également d'étayer de façon progressive et empirique une définition de la norme fiscale de référence.

En matière de logement, l'enjeu financier de ces déclassements peut porter sur des sommes significatives ; ainsi en est-il du déclassement de quatre dépenses fiscales en faveur du logement dans le PLF 2006 en modalités de calcul de l'impôt, estimées à 285 M€ avant leur déclassement et atteignant un montant de près de 4 Md€ en 2018.

Si une partie de cet écart se justifie probablement par l'évolution spontanée de chaque mesure, une part substantielle de ces 3,7 Md€ s'explique aussi par la minoration des estimations lorsque ces mesures figuraient dans le périmètre des dépenses fiscales.

B - Des méthodes de chiffrage non explicites

Si le type de méthode utilisée (simulation, reconstitution à partir de données déclaratives fiscales ou de données autres que fiscales) est précisé en regard de chaque dépense fiscale, le détail de la méthode appliquée n'est, en revanche, pas décrit. Cette lacune ne permet pas de comprendre l'évolution constatée d'une dépense d'une année sur l'autre, voire sur une même année reportée l'année suivante. En effet, dans le PLF de l'année N, la dépense fiscale fait l'objet d'une estimation initiale. Lors du PLF de l'année N+1, ce montant de l'année N fait l'objet d'une nouvelle estimation et enfin au PLF de l'année N+2, l'estimation devient définitive. Pour autant ce chiffrage n'est pas assimilable à un chiffre comptable. Cela reste une estimation du coût de la dépense fiscale, ce qui la différencie nettement d'une dépense budgétaire, alors même que toutes deux ont les mêmes conséquences sur l'équilibre des finances publiques.

À titre d'illustration, le coût de la dépense fiscale concernant les « taux de TVA de 5,5 % et taux de 10 % pour les travaux ventes ... portant sur des logements sociaux » créée en 1998 a été estimé au PLF de 2016 à 1 630 M€. Au PLF de 2017, ce coût a été réévalué pour 2016 à 1 800 M€ et enfin chiffré au PLF de 2018 à 2 155 M€ toujours pour l'année 2016. Le travail permanent effectué pour fiabiliser les chiffrages a donc permis de constater une sous-évaluation de 525 M€ de cette dépense au PLF pour 2016, soit de 32 % de son montant.

A contrario, le coût de la dépense fiscale concernant les « crédits d'impôts des PTZ et PTZ+ »⁵² pour laquelle la fiabilité est qualifiée de « très bonne »⁵³, a été estimé au PLF pour 2016 à 956 M€. Au PLF pour 2017, ce montant a été réévalué à 875 M€ pour 2016 et enfin chiffré au PLF pour 2018 à 935 M€ toujours pour 2016, soit une minoration de 21 M€ ou de 3 % par rapport à son estimation au PLF pour 2016.

De façon globale, sur les 474 dépenses fiscales présentées dans le PLF pour 2019, 21 % d'entre elles (99), sont chiffrées avec une fiabilité « très bonne » ; 26 % (121), avec une fiabilité

⁵² Crédits d'impôt accordés aux organismes financiers distribuant ces prêts pour compenser leurs coûts estimés de distribution de ces prêts aidés et l'absence d'intérêts perçus.

⁵³ Tome II *Voies et moyens du PLF* : « pour chaque dépense chiffrée, la fiabilité de l'estimation est précisée depuis le PLF 2006. Elle peut être « très bonne » ou « bonne ». Le chiffrage peut également constituer un simple ordre de grandeur » voire être considéré comme « non chiffrable ».

« bonne » ; 39 % (184), avec une fiabilité de « l'ordre de grandeur » et 15 % (70), n'ont pu être chiffrées.

Ces différences de fiabilité s'expliquent également par la nature de la dépense fiscale. Si elle prend la forme d'un crédit d'impôt, elle est facile à évaluer. S'il s'agit d'un abattement ou d'une réduction d'assiette, elle peut être évaluée sous la forme de simulation à partir des données fiscales. Dans le cas d'une franchise ou d'un seuil d'exonération, en revanche, l'absence d'indication des revenus correspondant dans les déclarations nécessite de recourir à des estimations sur des bases autres que fiscales. De plus ces estimations sont toujours faites à comportement inchangé des contribuables alors même que la dépense fiscale peut avoir un objectif incitatif.

Enfin, comme souligné précédemment, le suivi de ces chiffrages est réalisé par la DLF qui sollicite d'autres services du ministère des finances, mais *a priori* pas la DHUP. Il ne fait intervenir aucune contre-expertise externe. La DHUP a indiqué à la Cour que « *si la question du recensement des dépenses fiscales en faveur du logement était désormais surmontée, celle de leur chiffrage demeurerait* ».

C - Un chiffrage largement perfectible quand il existe

1 - Le chiffrage non exhaustif des mesures présentées

Tableau n° 5 : les mesures « non chiffrées » en faveur du logement ou *epsilon* (€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Mesures actives</i>	58	56	60	59	60	59	59	57
<i>nc</i>	8	7	7	8	5	11	15	17
<i>ε</i>	9	6	7	5	6	5	5	5
<i>% nc</i>	14 %	12 %	12 %	14 %	8 %	19 %	25 %	30 %
<i>% ε</i>	15 %	10 %	12 %	8 %	10 %	8 %	8 %	9 %

Nota : montants exécutés pour les données 2017, seconde estimation pour 2018 et estimation initiale du PLF 2019 pour 2019.
Source : Cour des comptes.

En matière de logement, sur les 17 dépenses non chiffrées dans le PLF pour 2019, six ne l'ont jamais été⁵⁴. Non chiffrées, ces dépenses ne sont pas non plus limitées dans le temps, et elles sont donc d'application infinie. L'incapacité à chiffrer une dépense fiscale interdit toute évaluation véritable de ses effets. Rien ne peut donc argumenter en faveur de la pertinence économique de son maintien⁵⁵.

Certaines de ces dépenses fiscales qui ne sont pas chiffrées sont pourtant d'une grande précision. Ainsi en est-il de « l'exonération sous certaines conditions et dans certaines limites

⁵⁴ Mesures n° 150406 ; n° 180102 ; n° 210323 ; n° 230101 ; n° 300205 ; n° 520107.

⁵⁵ La DHUP a indiqué à la Cour qu'elle était favorable à un réexamen dès 2019 des dépenses fiscales non chiffrées ou de faible montant.

des immeubles neufs acquis entre le 1^{er} juin 1993 et le 31 décembre 1994 ou entre le 1^{er} août et le 31 décembre 1995, et des immeubles anciens acquis entre le 1^{er} août 1995 et le 31 décembre 1996 » codifiée aux articles 793-2-4° à 6° et 793 *ter* du code général des impôts. Les conditions requises ne relèvent d'aucune condition de localisation, ni non plus de critères sociaux ou économiques et la limite fixée est un plafond d'exonération de droits de 46 000 € par héritier. Cette dépense non bornée dans le temps permet toujours l'exonération des droits de mutation de biens acquis il y a 25 ans. La précision des périodes d'application retenues, l'absence de chiffrage et d'indication du nombre de bénéficiaires, comme le fait que ce « droit de tirage » soit toujours valide ne permet pas de connaître la qualité, voire l'identité des bénéficiaires.

Recommandation n° 2 : *programmer la suppression des dépenses fiscales en matière de logement dont l'efficacité et l'efficience n'ont pas été démontrées et, en l'absence d'évaluation, proposer la suppression des mesures non chiffrées ou d'un montant non significatif (DHUP, DLF).*

2 - Le manque de fiabilité du chiffrage des dépenses fiscales

Les fragilités et le manque de permanence des méthodes de chiffrage ont un impact significatif. Ces faiblesses relativisent les calculs de progression de chaque dépense fiscale comme la possibilité de s'assurer du respect de leur plafonnement et de leur poids exact au sein des finances publiques. Plusieurs biais entachent en effet ces chiffrages.

La définition « floue » de la norme fiscale précédemment évoquée peut conduire à considérer qu'une imposition dérogatoire d'un taux commun ne relève pas pour autant d'une dépense fiscale. De la même façon, comme indiqué précédemment, le déclassement d'une dépense fiscale en méthode de calcul de l'impôt relativise le montant global des dépenses fiscales.

L'absence de rigueur méthodologique des estimations, comme la non disponibilité ou l'impossibilité d'accéder à des données aboutissent à une présentation globalement minorée des dépenses fiscales en faveur du logement lors du PLF initial comme le montre le tableau n° 6. La DLF, qui ne partage pas ce constat, souligne que la difficulté de ce chiffrage varie en fonction de la nature de l'impôt concerné : aisé pour l'impôt sur le revenu, il est complexe pour la TVA. Cette direction reconnaît ainsi qu'elle ne dispose pas de la capacité de suivre un éventuel taux d'erreur par dépense fiscale en l'état des systèmes d'information dont elle dispose.

L'écart brut constaté entre le chiffrage au PLF de l'année N et celui indiqué comme exécuté en N+2 n'était que de 287 M€ en 2012, soit moins de 2 % mais il était plus de 10 fois supérieur en 2016 avec 3,2 Md€ (soit 22 %) ou en 2017 avec 2,4 Md€ (soit 16 %).

**Tableau n° 6 : écarts entre le chiffrage initial affiché et l'exécution constatée
des mesures en faveur du logement**

<i>M€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Total affiché en estimation initiale de l'année du PLF</i>	16 415	16 388	14 062	14 779	14 596	15 374
<i>Écarts bruts constatés en exécution</i>	287	-249	1 953	2 158	3 250	2 401
<i>Total des chiffrages sous-estimés</i>	1190	883	2462	3298	3 568	3 253
<i>% de sous-estimation</i>	7 %	5 %	18 %	22 %	24 %	18 %
<i>Total des chiffrages surestimés</i>	903	1 132	509	1 140	318	852
<i>Écarts en valeur absolue</i>	2 093	2 015	2 971	4 438	3 886	4 105
<i>% du chiffrage global</i>	13 %	12 %	21 %	30 %	27 %	27 %

Source : Cour des comptes.

Les données du tableau n°6 totalisent les montants de chaque dépense fiscale indiqués dans le tome II *Voies et moyens* du PLF. Comme pour toutes les sommations de dépenses fiscales faites dans ce document, les valeurs « nc » et « *epsilon* » sont comptées pour zéro. Or, pour la présentation des programmes dans les bleus budgétaires, comme dans la totalisation globale du montant des dépenses fiscales, la DB et la DLF comptent ces valeurs pour leur dernier montant connu lorsqu'il existe. Cette méthode non intuitive est indiquée dans une note de bas de page des seuls bleus budgétaires : « *lorsqu'une dépense fiscale est non chiffrable (« nc »), le montant pris en compte dans le total correspond au dernier chiffrage connu (montant 2018 ou 2017) »*.

La discrétion de cette explication méthodologique n'est adaptée ni aux enjeux de l'information budgétaire du Parlement ni à l'exigence d'un suivi rigoureux des dépenses fiscales. En effet, si cette méthode permet de communiquer un montant budgétaire global exact, elle induit une complexité qui rend totalement opaque le détail du suivi des dépenses fiscales. Le « non chiffré », devrait distinguer le non chiffré définitif du non chiffré temporaire pour lequel le chiffre pris en compte dans la totalisation serait éventuellement indiqué en italique (puisque sous réserve) plutôt que de ne pas l'être.

Ces pratiques créent, en effet, des différences notables de lecture entre documents budgétaires comme le montre l'abandon du chiffrage en N et N+1 de la mesure « déduction des revenus fonciers des dépenses de grosses réparations ». Intervenu à partir du PLF pour 2014, il serait dû à l'intégration des sociétés civiles immobilières dans le champ des bénéficiaires à compter de 2015. Cet argument ne saurait justifier de ne pas afficher en N et N+1 une dépense évaluée en 2019 (N+2) à 1,845 Md€ pour 2017. **La DLF a indiqué à la Cour privilégier la « certitude » d'un chiffrage en N+2, à la transparence de chiffres provisoires non assurés en N et N+1.**

Cette explication n'est pas recevable pour une dépense dont la fiabilité d'évaluation est mentionnée comme étant de « l'ordre de grandeur ». Elle ne saurait être invoquée compte tenu des nombreuses approximations d'évaluation constatées parmi les autres dépenses fiscales en faveur du logement.

La fiabilité des montants peut aussi être affectée par la divergence des chiffres indiqués dans le Tome II *Voies et Moyens* du PLF 2019 pour le total des dépenses fiscales rattachées directement à la mission *Cohésion des territoires* (14 937 M€) et la totalisation du nombre de mesures et des montants des dépenses fiscales de chacun des six programmes de la même mission présentés dans les bleus budgétaires du même PLF pour un montant de 16 663 Md€, soit un écart de 1 726 M€.

D - Des dépenses fiscales au coût sous-estimé

Dans son rapport public annuel de 2011⁵⁶, la Cour relevait déjà pour l'ensemble des dépenses fiscales que « *le chiffrage du coût de beaucoup d'entre elles est très fragile* ». De réelles améliorations ont été progressivement apportées au fil des présentations budgétaires. Toutefois, l'exhaustivité de leur périmètre n'est toujours pas assurée, l'administration des finances reconnaît que la fiabilité du chiffrage est encore très perfectible et que les méthodes employées sont encore trop sommairement expliquées.

Suivant la méthode de reconstitution utilisée, les erreurs d'estimation s'inscrivent dans une fourchette allant de 12 % à 27 % pour des montants de 2 à 4,1 Md€. La sous-estimation des dépenses fiscales en faveur du logement au PLF initial concourt à expliquer entre les deux-tiers et les trois-quarts de ces écarts. Elle a conduit à minimiser d'autant en PLF initial les dépenses fiscales du logement, à afficher une baisse de leur montant au PLF de 2014 puis à occulter leur hausse au cours des années suivantes.

Ces éléments permettent de constater, toutes choses égales par ailleurs, que le niveau global de fiabilité des estimations s'est nettement dégradé sur la période à partir de 2014.

⁵⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*. Première partie, Les observations des juridictions financières, chapitre II : les dépenses fiscales, p. 39-117. La Documentation française, janvier 2011, disponible sur www.ccomptes.fr.

Tableau n° 7 : détail des écarts supérieurs à 100 M€ entre N et N+2 pour 2016 et 2017

N° de la mesure	Libellé	Écart 2016 en M€	écart 2017 en M€	Fiabilité
730213	Taux réduit pour les travaux des logements + 2 ans	-170 (-5 %)	+320 (+9 %)	Bonne
050101	Exonération taxe foncière des personnes âgées ou de condition modeste	-158 (nc)	+177 (+87 %)	Très bonne
110222	Crédit d'impôt pour la transition énergétique	-278 (-20 %)	-12 (-1 %)	Très bonne
070101	Exonération taxe d'habitation des personnes âgées ou handicapées ou de condition modeste	-228 (-20 %)	-96 (-6 %)	Bonne
130208	Robien (avril 2003-décembre 2009)	-155 (-119 %)	-108 (-83 %)	Ordre de grandeur
120508*	Étalement sur 5 ans de l'imposition du capital issu d'un (PERP)	-126 (nc)	-131 (nc)	Bonne
300102	Exonération d'Impôt sur les sociétés pour les organismes du logement social	-220 (-22 %)	-180 (-18 %)	Ordre de grandeur
730210	Taux réduits de TVA pour organismes de logement social	-525 (-32 %)	-650 (-36 %)	Ordre de grandeur
130201*	Déduction grosses réparations revenus fonciers	-1355 (nc)	-1845 (nc)	Ordre de grandeur

*Nota : Seules les 2 mesures avec un * sont impactées par la prise en compte du « non chiffré » valorisé à zéro ou à la dernière valeur connue si déterminée.*

Source : Tomes II Voies et moyens des PLF pour 2016 à 2019.

Le tableau n° 7 présente les neuf dépenses fiscales en faveur du logement dont l'écart entre le montant annoncé au PLF pour 2016 puis au PLF pour 2017 et le montant exécuté indiqué en N+2, soit dans les PLF pour 2018 puis pour 2019, a été supérieur à 100 M€ sur une de ces deux années.

Ces neuf dépenses représentent les deux-tiers du total des dépenses fiscales en faveur du logement, soit 11,8 Md€ en exécution 2016 et 12,3 Md€ en 2017. Suivant la méthode de sommation utilisée, le taux d'erreur d'estimation des dépenses fiscales les plus importantes en faveur du logement s'élève entre 16 % et 37 % à comparer aux 12 % et 27 % de taux d'erreur sur l'estimation de l'ensemble des dépenses en faveur du logement. Cela signifie *a minima* que la dépense fiscale n'est pas mieux estimée lorsque son enjeu financier est plus important, bien au contraire.

Il est également surprenant de constater qu'un indice de « très bonne fiabilité » ou de « bonne fiabilité » peut supporter des écarts de 87 % ou de 20 %, voire être non chiffrée (« nc »). De même, l'estimation du montant du coût de la dépense fiscale *Robien*⁵⁷, qui a une fiabilité relevant de « l'ordre de grandeur » en 2016 ou 2017 alors que la mesure n'ouvre plus de droits nouveaux depuis 2009, mériterait d'être précisée. En effet, la méthode utilisée n'a pas gagné en fiabilité pour un dispositif stabilisé depuis huit ans.

La dépense fiscale portant sur l'exonération d'impôt sur les sociétés en faveur des organismes de logement social peut être évaluée facilement compte tenu du nombre circonscrit

⁵⁷ Les dispositifs *Robien* permettent de déduire des revenus fonciers un amortissement sur le prix de revient d'un logement acquis pour être mis en location, sous certaines conditions.

d'assujettis. C'est pourquoi la fiabilité de son estimation est qualifiée de « bonne ». Cette mesure est pourtant sous-évaluée d'environ 20 % depuis 2016 alors que précédemment elle semblait avoir été fixée tant en estimation qu'en exécution à 1 Md€. Cette minoration pose la question de la fiabilité du montant annoncé de son coût réel pour les finances publiques notamment au cours des années 2012 à 2015.

Si les sous-estimations, quels que soient les problèmes de méthode, peuvent être considérées comme des aléas inhérents à l'exercice, elles ne doivent toutefois pas aboutir à un système peu lisible et insuffisamment explicite. Celui-ci peut masquer des évolutions et des écarts significatifs sur une composante importante des finances publiques en faveur du logement.

Recommandation n° 3 : *améliorer la présentation des documents budgétaires annexés au PLF traitant de dépenses fiscales en faveur du logement pour les rendre plus lisibles, complets et à jour en précisant, notamment, les méthodologies de chiffrage utilisées et actualiser leurs contenus sur la base des évaluations qui auront été produites (DB, DLF, DHUP).*

E - Des tentatives de plafonnement des dépenses fiscales peu concluantes

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2009-2012 a introduit une première forme de plafonnement en retenant que le coût des créations de dépenses fiscales devrait être compensé par une réduction de celles existantes. La loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 a renforcé cette contrainte en appliquant un gel en valeur du coût total des dépenses fiscales.

Toutefois, dès la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019, cette règle a été assouplie puisqu'un plafond des dépenses fiscales est fixé pour chaque année. La Cour relevait, dans sa synthèse des dépenses fiscales de l'exécution budgétaire pour 2017, « *qu'en 2017, le dépassement constaté du plafond des dépenses fiscales s'est élevé à 3,2 Md€. Les dépassements continus au cours des exercices 2015, 2016 et 2017 ne se sont traduits par aucune mesure d'ajustement* ».

L'ambition précédemment affichée de plafonner les dépenses fiscales a progressivement été abandonnée. Si la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 fixe encore un plafond annuel, il l'est en pourcentage du total des recettes et des dépenses fiscales (assimilant ces dernières à des recettes fiscales potentielles auxquelles le législateur aurait renoncé)⁵⁸. En 2018, le plafond est ainsi fixé à 112 Md€ alors que les prévisions votées en loi de finances s'établissent à 99,8 Md€, soit un pourcentage de 25,6 % correspondant déjà presque à l'objectif de 2022.

⁵⁸ Article 20 : « I. - Le rapport entre, d'une part, le montant annuel des dépenses fiscales et, d'autre part, la somme des recettes fiscales du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements, et des dépenses fiscales ne peut excéder 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour l'année 2020, 26 % pour l'année 2021 et 25 % pour l'année 2022. II. - Les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1er janvier 2018 ne sont applicables que pour une durée maximale de quatre ans, précisée par le texte qui les institue. »

La Cour constatait dès lors que « *les règles imposées par la nouvelle loi de programmation des finances publiques sont donc sensiblement moins contraignantes que celles établies par les deux lois précédentes. Le plafond de dépenses fiscales ainsi calculé serait, en 2018, supérieur de 26,3 Md€ à celui fixé pour 2017 par la précédente loi de programmation des finances publiques* ».

Quel que soit le niveau d'ambitions, les conditions de chiffrage des dépenses fiscales, précédemment exposées, rendent la mesure du niveau discutable et décalée dans le temps. La voie du plafonnement paraît donc de ce fait compromise.

II - Une évaluation prescrite par la LOLF mais jamais réalisée

Qu'ils émanent du Conseil des prélèvements obligatoires, de la Cour des comptes, de l'inspection générale des finances ou du Parlement, les rapports relatifs aux dépenses fiscales reprennent tous les mêmes critiques sur la définition des dépenses fiscales, sur la fragilité de leur chiffrage, voire sur la sous-estimation chronique de leurs montants, sur l'absence de leur pilotage, sur l'inefficience de certaines d'entre elles et l'indigence, voire l'inexistence des études préalables de leur impact. Mais la critique de leur absence d'évaluation est certainement la plus prégnante.

Le rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale présenté le 5 juin 2008 sur les niches fiscales comme le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires d'octobre 2010⁵⁹ avaient ainsi souligné le caractère embryonnaire de l'évaluation des dépenses fiscales, souvent reconduites sans la moindre analyse de leur efficience.

Pourtant, dès 2001, la loi organique relative aux lois de finances retenait au 4 de l'article 51 qu'une annexe explicative présentant les dépenses fiscales serait jointe au PLF de l'année.

Par ailleurs, conformément aux dispositions du cinquième alinéa de ce même article, les annexes présentant les crédits par programme sont accompagnées du projet annuel de performance qui précise notamment « l'évaluation des dépenses fiscales ». Cette disposition législative est toutefois restée sans beaucoup d'effet. Le tome II *Voies et moyens* n'est en rien un recueil d'évaluations, pas plus que les éléments fournis dans les projets annuels de performance.

Le fascicule spécifique à certaines dépenses fiscales produit à partir du PLF pour 2009, tel celui pour le logement, aurait pu répondre à cette exigence, mais il s'agit en réalité d'une présentation détaillée reprise, sans changement, d'année en année des principales mesures fiscales que d'une véritable évaluation de celles-ci. Le document annexé au PLF pour 2019 veille néanmoins à fournir une présentation plus organisée et thématique des dépenses fiscales en faveur du logement sans pouvoir toutefois encore être assimilé à un document évaluatif.

⁵⁹ Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et « niches » fiscales et sociales, des dispositifs dérogatoires et nombreux*. La Documentation française, octobre 2010, disponible sur www.ccomptes.fr.

L'évaluation des dépenses fiscales à l'étranger

La plupart des pays ne conduisent pas d'évaluations régulières de leurs dépenses fiscales après leur entrée en vigueur. Ce point est fréquemment critiqué aux États-Unis par le *Government Accountability Office* (GAO) dans ses analyses budgétaires.

Les Pays-Bas font figure d'exception car en plus d'une évaluation *ex ante* systématique, le ministère porteur de la dépense réalise une évaluation *ex post* tous les cinq ans (confiée le plus souvent un cabinet d'audit externe). De 2008 à 2015, ce pays a diminué de 17 % le nombre de ses dépenses fiscales pour un coût global en augmentation de 68 % (18,5 Md€ en 2015) soit 2,7 % de son PIB. La quasi totalité de ces dépenses fiscales se concentre sur trois ministères (affaires économiques, infrastructures et environnement, finances).

S'agissant des analyses concernant plus spécifiquement le logement, la Commission européenne n'a publié qu'en décembre 2016 un document intitulé « l'incidence financière et l'équité des dépenses fiscales dans l'Union européenne⁶⁰ ». Ce document est présenté comme « *la première tentative pour comparer l'incidence financière et l'équité des dépenses fiscales concernant quatre catégories : pension, logement, éducation et santé* ». Il y est constaté que « *compte tenu du large recours aux dépenses fiscales et de leur diversité dans les différents pays de l'Union, la mesure de leur impact, de leur efficacité, voire de leur effet redistributif, ne sont pas faciles à déterminer surtout dans une optique de comparaison entre pays* ».

Pour la catégorie du « logement », seules les dépenses fiscales imputables aux impôts sur le revenu ont été étudiées. Elles existent dans 22 pays de l'Union dans lesquels elles représentent une part inférieure à 5 % de l'ensemble des recettes fiscales imputables à l'impôt sur le revenu (moins de 3 % pour la France), mais elles peuvent atteindre 7 % au Luxembourg et en Espagne, voire 14 % au Danemark et 17 % aux Pays-Bas.

Au-delà d'une approche quantitative descriptive, le document constate que ce sont les déciles supérieurs de revenu qui en bénéficient le plus.

Avec toutes les réserves méthodologiques exposées précédemment, sur un plan quantitatif, la France se situerait pour les dépenses fiscales en faveur du logement imputables à l'impôt sur le revenu légèrement en dessous de la moyenne européenne mais elle présenterait une progression « classique » de ces avantages en fonction des déciles de revenus.

A - Un objectif d'évaluation inscrit dans la loi de programmation 2009-2014 et une première revue en 2011

La loi de programmation des finances publiques pour 2009-2014 modifiée en 2012 avait prévu dans son article 11-2-III que « *dans les trois ans* » suivant la création ou l'extension d'une mesure fiscale, le « *Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur à la date de publication de la présente loi, cette évaluation est présentée au plus tard le 1er janvier 2012* ».

⁶⁰ « *The fiscal and equity impact of tax expenditures in the European Union* », JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms, No 1/2016, décembre 2016.

Cette disposition a été suivie d'effet puisqu'une mission d'évaluation des dépenses fiscales votées avant 2009 a été confiée à un comité d'évaluation présidé par un inspecteur général des finances et rassemblant les principales directions du ministère des finances. Le rapport « Guillaume » a été remis au Gouvernement en juin 2010 et demeure une référence non renouvelée⁶¹.

Le comité a passé en revue 315 mesures inscrites sur la liste annexée au PLF pour 2011 (sur 449) dont le coût total était de 56 Md€.

Méthodologie employée dans le rapport « Guillaume »

« Les rapporteurs du comité se sont attachés à caractériser les dispositifs, à examiner le chiffrage de leur coût, à apprécier leurs effets directs sur les contribuables concernés et à en évaluer l'efficacité économique, sociale et environnementale ainsi que l'efficience.

La très grande hétérogénéité des informations disponibles et le manque de temps pour procéder à des analyses statistiques lourdes ne pouvaient que limiter la qualité de certaines évaluations. Dans la plupart des cas, les représentants des bénéficiaires de ces dispositifs n'ont pas été entendus, ce qui constitue une limite à cette démarche d'évaluation. Les niches pour lesquelles les enjeux financiers sont les plus importants ont cependant fait l'objet d'études plus approfondies qui ont parfois été confiées à des centres de recherche. En dépit de l'hétérogénéité des données disponibles, les rapporteurs ont utilisé des méthodes harmonisées et les résultats sont présentés sous une forme standardisée. En particulier, l'efficience de chaque mesure a été notée sur une échelle de 0 (mesure inefficente) à 3 (mesure très efficace). Le coût des dépenses fiscales notées 0 ou 1, c'est-à-dire peu ou pas efficaces, s'élève à 40 Md€. »

Dans le rapport public annuel de 2012⁶², la Cour concluait : « sous ces réserves (méthodologiques), les marges de réduction des dépenses fiscales mises en évidence par ce rapport sont très importantes et elles ont été peu utilisées. Il serait donc souhaitable d'approfondir l'évaluation de certains dispositifs, d'étendre ces travaux aux mesures prises après février 2009 et d'en tirer toutes les conséquences ».

En réponse, le Gouvernement avait répondu soutenir « l'idée que cette démarche doit être poursuivie et amplifiée ». Pourtant, les dispositifs inefficaces ou peu efficaces visés ont presque tous été maintenus jusqu'à présent.

S'agissant des dépenses fiscales en faveur du logement, 45 mesures incluses dans le champ du rapport « Guillaume » figurent encore dans le périmètre retenu pour le présent rapport.

Le tableau ci-après reprend de façon synthétique leurs scores en 2011 et leur valorisation en 2019.

⁶¹ Cf. Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, dit « Rapport Guillaume », de 2011.

⁶² Cf. Cour des comptes, *Le Rapport public annuel 2012*. Tome II, chapitre I. Les dépenses fiscales : des réductions encore modestes, p. 9 La Documentation française, février 2012, disponible sur www.ccomptes.fr.

Tableau n° 8 : score des dépenses fiscales en faveur du logement évaluées par le comité du « rapport Guillaume » et valorisation 2019

<i>Scores</i>	Nombre de dépenses fiscales	Valorisation 2019
<i>Non évaluées</i>	8	134 M€
<i>0 - 1</i>	25	8 028 M€
<i>2 - 3</i>	12	4 879 M€
Total	45	13 041 M€

Source : Cour des comptes

Comme le montre le tableau, le coût de ces 45 mesures est encore évalué à 13 Md€. 25 cotées « 0 » ou « 1 » (inefficientes ou peu efficaces) ont un coût équivalant à 8 d€ en 2019. On compte encore 12 mesures relativement efficaces ou efficaces (scores « 2 » et « 3 ») valorisées en 2019 pour près de 5 Md€.

Au regard de la seule évaluation globale disponible, 55 % des dépenses fiscales en faveur du logement étaient au mieux « peu efficaces » pour un coût chaque année de plus de 10 Md€. Les contrôles de la Cour conduits sur ces différents dispositifs depuis cette date ont confirmé cette appréciation.

B - Une renonciation progressive à l'évaluation dans les lois de programmation des finances publiques depuis 2014

La loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 disposait à son article 17 que « *les dépenses fiscales font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacité. Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales....* ». En réalité, elles ne l'ont pas été.

La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a pris acte de cette incapacité à réaliser une évaluation globale. Son article 21 limite l'exigence d'évaluation aux seules « *créations ou extensions de dépenses fiscales, ... instaurées par un texte postérieur au 1^{er} janvier 2015* ». Elles doivent être évaluées dans les « *trois années suivant la date de leur entrée en vigueur* ». Cette disposition conduit à renoncer à l'évaluation du « stock » des dépenses fiscales préexistantes. Elle privilégie paradoxalement celles qui auront *a priori* dû faire l'objet d'une étude d'impact avant d'être adoptées plutôt que celles qui n'ont jamais été étudiées.

La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 n'aborde plus le sujet de l'évaluation des dépenses fiscales. Elle se limite à prévoir une durée maximale de trois ans pour toute nouvelle création ou extension de dépenses fiscales à compter du 1^{er} janvier 2018.

Comme le constatait la Commission des finances du Sénat lors de la préparation de cette dernière loi de programmation des finances publiques : pour l'année 2015, « *aucune dépense fiscale n'a fait l'objet d'une évaluation - à l'exception des évaluations préalables des lois de finances, dont la qualité méthodologique ne paraît pas à la hauteur des enjeux. Pour 2016, même en incluant ces évaluations préalables, le taux de dépenses fiscales évaluées ne s'est élevé qu'à 1,1 %.* Une analyse plus objective conduit à retenir la seule évaluation du crédit d'impôt

pour la transition énergétique (CITE) dans le cadre du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) relatif à l'aide à la rénovation énergétique des logements, publié en avril 2017, soit un taux de revue des niches fiscales de 0,2 %. L'évaluation des dépenses fiscales est donc, pour l'heure, quasiment inexistante et ne permet pas à la représentation nationale, ni au Gouvernement, de disposer d'une vision cohérente et documentée des centaines de dispositifs fiscaux dérogatoires qui diminuent le montant des recettes perçues par l'État. »

Sur les 28 dépenses fiscales qui auraient dû faire l'objet d'une évaluation en application de l'article 23 de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019, trois entrant dans le champ de ce rapport devaient faire l'objet d'une évaluation dans le cadre de la loi de finances pour 2018 :

- le CITE, prorogé d'un an. L'évaluation de la mesure concernant le CITE a été conduite en 2017 dans le cadre de la revue de dépenses⁶³ « aides à la rénovation énergétique » (qui comprend également le taux réduit de TVA à 5,5 % pour travaux énergétiques et l'éco-PTZ). Les conclusions de cette revue de dépenses soulignent que ces dispositifs sont peu efficaces au regard de leur objectif énergétique et de l'effort financier consenti⁶⁴ ;
- la réduction d'impôt *Pinel*, prorogée de quatre ans, aurait dû faire l'objet de deux rapports ; l'un aurait dû être remis avant le 1^{er} septembre 2018 sur le zonage et le recentrage de cette mesure et l'autre avant le 1^{er} janvier 2019 sur le respect des conditions de loyer et de revenus des occupants de ces logements ; cette dernière évaluation est désormais annoncée pour septembre 2019 ;
- le PTZ, également prorogé de quatre ans. L'évaluation de cette dernière dépense aurait dû faire l'objet d'un rapport avant le 1^{er} septembre 2018 ; cette évaluation est désormais annoncée pour septembre 2019.

Le constat de cette absence d'évaluation rejoint celui fait par l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales et le conseil général de l'environnement et du développement durable dans un rapport sur le logement produit en août 2014 et non rendu public à ce jour, selon lequel « *le recours accru à des dépenses fiscales se traduit par une méconnaissance du coût public réel de certains dispositifs et de leurs résultats. Aucun des 14 dispositifs d'aide à l'investissement locatif mis en place depuis 1986 n'a fait l'objet d'une évaluation pour en apprécier l'effet déclencheur. Le nombre de logements construits dans le cadre de ces dispositifs n'est pas connu globalement, encore moins par dispositif et par localisation dans ces conditions, les possibilités d'évaluation des dispositifs apparaissent limitées, ce qui réduit les possibilités d'optimisation* ».

Cette réduction d'impôts pour investissement locatif des particuliers outre-mer avait déjà été évaluée inefficace, par le rapport « Guillaume ». L'évaluation réalisée sept ans plus tard

⁶³ Revue de dépenses réalisée par une mission IGF/CGEDD.

⁶⁴ Pour y remédier, il était préconisé : « *de réduire le taux du CITE à 20 %, de relever le plafond afin de mieux prendre en compte le coût des travaux de rénovation global, réduire la dépense fiscale associée au remplacement des fenêtres ; rétablir un taux de TVA unique à 10 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements de plus de deux ans, identique aux autres travaux d'entretien-amélioration ; simplifier le fonctionnement des dispositifs éco-PTZ, peu mobilisés actuellement, et d'en dresser un bilan d'ici fin 2018* ».

le confirme encore, tout en soulignant le coût pour les finances publiques du rôle des intermédiaires sans répondre au besoin initial.

Une autre évaluation relative à l'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer a également été conduite pour répondre aux obligations communautaires découlant des dispositions du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC). Réalisée par trois cabinets prestataires de l'administration, et remise en décembre 2017 au ministère des outre-mer, cette évaluation conclut que l'aide fiscale concernant les particuliers bailleurs, sur la période 2009-2016, « s'élève à 2 Md€ dont une partie, estimée entre 6 % et 10 %, aurait été captée par l'intermédiation des cabinets de défiscalisation. Ces mesures auraient soutenu la construction d'environ 36 000 logements. L'évaluation constate que les investisseurs ne connaissent pas bien ces dispositifs et que les acteurs du logement social ne maîtrisent pas tous leur mise en œuvre. Par ailleurs, les logements retenus n'ont pas toujours répondu aux besoins de la population locale tant en termes qualitatifs que quantitatifs. »

C - Des annexes aux PLF abusivement intitulées rapports d'évaluation

Depuis l'article 136 de la loi de finances pour 2008, est prévue la présentation en annexe du PLF, d'un rapport « évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements ». Ces rapports ne sont pas produits par la DLF contrairement au tome II *Voies et moyens* annexé au PLF mais *a priori* par chaque direction métier (la DLF assure néanmoins la mise en forme). Le premier rapport annexé au PLF pour 2009 pour l'évaluation des dépenses fiscales en faveur du logement présentait huit dépenses fiscales parmi les plus importantes rattachées au programme 135 pour une valeur de 10,7 Md€.

Dix ans plus tard, le rapport annexé au PLF pour 2019 présente 10 mesures pour une valeur de 13,8 Md€ soit près de 4 Md€ de plus que les années précédentes.

Le choix des mesures présentées a conduit à les renouveler de moitié lors de ce dernier PLF avec des mesures bien plus significatives. Une introduction plus explicite permet de les mettre en perspective de leurs objectifs respectifs. Malgré ce progrès notable, le document reste une présentation détaillée sans prétendre évaluer les dispositifs concernés.

Seules certaines mesures du programme 135 sont retenues dans ce document. Il décrit chaque dispositif, rappelle les objectifs visés, l'évaluation du coût de la dépense fiscale qui peut n'être que mentionnée « nc » (non chiffrée), comme le nombre de bénéficiaires qui peut être non déterminé. Ces deux informations, lorsqu'elles existent, figurent déjà dans le tome II *Voies et moyens* du PLF.

Si deux paragraphes sur l'efficacité de la dépense et sur l'estimation de cette efficacité complètent les présentations, il ne s'agit pas d'évaluations mais de simples descriptions, voire d'affirmations, sans références. L'efficacité ou l'efficacité des dispositifs n'est pas analysée, la référence à d'éventuelles études d'impact *ex ante* ou *ex post* n'est pas mentionnée et aucune évolution des dispositifs ni de pistes de modifications n'est proposée.

- Première illustration : la réduction du taux de TVA pour les travaux effectués dans des logements de plus de deux ans pour les particuliers

Cette mesure, la plus onéreuse des mesures présentées en 2009 comme en 2019, a pour objectif de « favoriser la rénovation et la réparation de logements privés pour dynamiser le

secteur du BTP, secteur à forte intensité de main d'œuvre. Il s'agit de lutter en particulier contre le travail au noir qui touche beaucoup ce secteur ». Le commentaire sur l'atteinte des objectifs est strictement identique dans chacune des présentations annuelles depuis 2009.

Il est notamment indiqué que « *cette mesure contribue significativement à la création d'emplois et d'entreprises dans ce secteur en stimulant la demande de travaux dans les logements* ». L'estimation de la création de 40 000 à 60 000 emplois actualisée en 2004 par la Fédération française du bâtiment (FFB) est reprise chaque année sans avoir été réactualisée ou vérifiée par l'administration ou par un organisme indépendant. Pour sa part, le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011⁶⁵ évaluait ce gain à 14 000 emplois seulement dans le bâtiment.

Avec prudence, l'administration indique en revanche que « *le surcroît d'activité du secteur serait de l'ordre de 1,5 Md€ en 2002 et de 1,7 Md€ à 2,0 Md€ en 2007* ».

Ainsi, l'effet d'une telle dépense fiscale (plus de 5 Md€ en 2009 et de toujours plus de 3 Md€ en 2019), qui ne permettrait au mieux que de générer un montant équivalent d'activités supplémentaires, reste étayée par une estimation peu documentée datant de 2004. De même, si cette mesure est supposée contribuer à la lutte contre le travail non déclaré, le nombre moyen d'emplois créés (59 000 sur la période) pour un coût moyen estimé de 45 000 € correspondrait à un investissement public de 2,6 Md€ chaque année ou de 1,5 Md€ en estimant grossièrement les retombées fiscales et sociales de ces emplois. L'efficacité de cette dépense fiscale pourrait utilement être comparée à d'autres mesures plus pérennes en faveur de l'emploi.

Cette évaluation non étayée et non actualisée n'intègre visiblement pas tous les paramètres qui la rendrait crédible.

Pour la première fois, dans les documents du PLF pour 2019, le rapport conclut l'évaluation de cette mesure par un paragraphe qui laisse entendre que l'administration est pleinement consciente de son inefficience. En effet, il cite le Conseil des prélèvements obligatoires qui, dans son rapport de décembre 2015 sur la taxe sur la valeur ajoutée⁶⁶, concluait que, « *dans les limites des évaluations disponibles, le bilan économique des effets économiques de la mesure paraît faible : une augmentation certes positive du nombre d'emplois (32 000 emplois, dont 14 000 dans le bâtiment), mais pour un coût élevé (5 Md€ par an en moyenne) et une concentration du bénéfice du dispositif sur les ménages les plus aisés* ».

À défaut d'une suppression, une évaluation sérieuse permettrait au Parlement de se prononcer sur cette mesure fiscale sensible à de nombreux égards.

- Deuxième illustration : les réductions d'impôt pour l'investissement locatif des bailleurs privés (*Robien, Scellier et Pinel*)

Ces mesures concernant l'investissement locatif des bailleurs privés ont été regroupées, compte tenu de leur objectif commun mentionné dans le rapport annexé aux PLF : « *encourager la production d'une offre nouvelle de logements privés pour détendre le marché locatif, notamment dans ses zones les plus tendues. Relancer la construction en centre-ville, notamment*

⁶⁵ Rapport « Guillaume », comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, <https://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf>

⁶⁶ Conseil des prélèvements obligatoires, *La taxe à la valeur ajoutée*. La Documentation française, décembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

dans les zones tendues, ce qui doit contribuer à soutenir l'emploi dans le secteur du bâtiment. Éviter aux logements dégradés de quitter le parc locatif, remettre sur le marché des logements vacants et améliorer la qualité des logements locatifs disponibles ». Ces mesures sont plus connues sous le nom des ministres du logement à leur origine, ce sont les dispositifs *Robien* jusqu'en 2008 ; *Scellier*, *Scellier* intermédiaire de 2009 à 2012 et *Duflot* puis *Pinel* depuis 2013.

Leur efficacité est présentée de façon identique au fil des projets de loi de finances ; les références sont anciennes et jamais actualisées quelle que soit la mesure, indépendamment du fait qu'elles constituent des dispositifs différents.

De surcroît, les difficultés d'application des mesures antérieures, voire leur inefficacité constatée, n'ont pas toujours été prises en compte lors de la conception des mesures ultérieures. C'est ainsi que les mesures fiscales en faveur de l'investissement locatif privé adoptées à la suite du dispositif *Robien* n'ont pas tiré toutes les conséquences du constat fait pour ce dispositif dès le PLF pour 2009. Étaient ainsi indiqués « *des phénomènes de production manifestement excessive dans certaines zones et qu'il ne peut être exclu que le dispositif ait eu un effet sur la tension des prix des terrains* ». En conséquence, il avait été décidé de limiter aux seules zones tendues (incluant jusqu'à la zone B2) le bénéfice de ces mesures.

Cette faiblesse n'a pourtant pas été prise en compte lors de l'élaboration du dispositif *Scellier* qui lui a succédé. En effet, celui-ci permet sous autorisation de bénéficier de la déduction fiscale jusqu'en zone C (zone non tendue).

De la même façon, alors que les dispositifs *Duflot*, puis *Pinel* avaient été centrés dès le début sur les zones tendues A et B1, la loi de finances pour 2017 a rouvert sous conditions le bénéfice de ce dispositif à des communes de zone C, le PLF pour 2018 revenant à son tour sur cette ouverture.

Dans l'estimation de l'efficacité du dispositif *Robien*, il est par ailleurs indiqué : « *le dispositif Robien ne contribue en revanche pas directement à la production de logements à loyer modéré (comme le fait le logement social, dont le loyer peut être inférieur de moitié à celui du marché)* ».

Cette assertion est désormais précisée par le référé de la Cour au Premier ministre du 17 janvier 2018. Celui-ci souligne que le coût pour les finances publiques d'un logement financé *via* ces déductions fiscales est trois fois plus élevé que celui d'un logement social comparable financé par un prêt locatif social (PLS⁶⁷) et deux fois plus élevé que celui d'un logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI⁶⁸). De surcroît, la durée d'utilité pour le logement social sera au moins de 40 années contre un maximum de 21 ans pour un *Pinel* sans compter le loyer très inférieur d'un logement PLAI.

Enfin, l'estimation de l'efficacité de la mesure *Robien* mentionne chaque année, *a priori* pour rassurer sur l'efficacité de cette mesure, « *qu'un rapport détaillé a été remis par le Gouvernement au Parlement au début de l'année 2008 sur l'évaluation des dispositifs d'aide à*

⁶⁷ Le prêt locatif social (PLS) finance des logements locatifs situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est tendu.

⁶⁸ Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) finance des logements locatifs destinés à des ménages qui cumulent des difficultés économiques et des difficultés sociales

l'investissement locatif », et que ces dispositifs ont fait l'objet d'une « *évaluation approfondie* » dans le cadre du «rapport « Guillaume » précité.

Il est excessif de qualifier ce rapport de 2008 d'évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif. En effet, sa conclusion indique qu'il s'agit d'un état des lieux avec des questionnements sur l'efficacité de ces dispositifs en vue de futurs travaux⁶⁹. S'agissant du rapport « Guillaume », l'ensemble des mesures d'incitation à l'investissement locatif des bailleurs privés était coté « 1 », c'est-à-dire comme des mesures peu efficaces.

Pour cet ensemble de raisons, la Cour recommandait dans son rapport définitif sur l'investissement locatif privé du 25 octobre 2017, « *d'engager un véritable travail en amont d'évaluation approfondie dès lors qu'une mesure visant à prolonger un dispositif existant est envisagée* ».

La Cour estime que ce travail d'évaluation doit s'organiser en collaboration avec les responsables de programmes, la DLF et la direction générale des finances publiques et qu'il ne saurait être différé plus avant, compte tenu des montants en cause ».

En réponse à la Cour dans le cadre de l'enquête dont ce rapport rend compte, la direction du budget et la DLF ont indiqué avoir commencé des travaux pour produire dès le début de cette année un programme d'évaluation de certaines dépenses fiscales en vue des conférences fiscales de 2019.

S'ils aboutissent, ces travaux pourraient permettre :

- de justifier l'efficacité d'un dispositif lorsque l'évaluation conclut à son maintien ;
- d'identifier des pistes d'amélioration et de réforme lorsque l'objectif de politique publique est insuffisamment atteint ou que le coût du dispositif est excessif, mais que le principe du dispositif reste pertinent ;
- de supprimer le dispositif lorsque l'évaluation conclut à son inadéquation.

Même si elle estime ne pas disposer des moyens humains ou financiers qui lui permettraient de réaliser les évaluations qu'elle souhaiterait, la DHUP exprime son accord, comme les directions du budget et de la législation fiscale, pour que soit élaboré un programme pluriannuel d'évaluation. La direction générale du Trésor a indiqué sa disponibilité pour aider à construire une méthode d'évaluation et la direction du budget a suggéré la mobilisation des corps d'inspection pour participer à ces évaluations. La DHUP précise également qu'elle serait favorable à un « bornage » dans le temps des dépenses fiscales. Cette limite temporelle inciterait à évaluer ces dépenses *a minima* à échéance pour proposer leur renouvellement au Parlement.

⁶⁹ « Si ce rapport ne permet pas de trancher l'ensemble des questions que pose l'évaluation des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif, il apporte cependant un certain nombre d'informations quantitatives et conduit à dégager plusieurs pistes de réflexions quant à une éventuelle évolution future de ces dispositifs. Enfin, il ouvre la voie à de futurs travaux qui permettraient d'approfondir l'appréhension de l'impact macro-économique de ces dispositifs ainsi que de leur effet sur les marchés locaux de l'habitat ».

Recommandation n° 4 : réaliser sur la période de la loi de programmation des finances publiques une évaluation des dépenses fiscales les plus significatives en faveur du logement, en mobilisant les ressources des administrations compétentes et, le cas échéant, des expertises externes, (DB, DGFIP, DHUP, Insee).

Recommandation n° 5 : borner dans le temps les dépenses fiscales en faveur du logement, soumettre leur renouvellement à évaluation et proposer la fixation d'une échéance à toutes celles actuellement non bornées (DHUP, DLF).

Chapitre III

La nécessité d'une profonde rationalisation des dépenses fiscales en faveur du logement

Les recommandations résultant des contrôles réalisés par la Cour depuis 2012 sur les dépenses fiscales en faveur du logement ont été très partiellement suivies d'effet. Alors que plus de 70 % des recommandations de la Cour⁷⁰ sont en moyenne mises en œuvre dans les trois années qui suivent leur énoncé, celles relatives aux dépenses fiscales en matière de logement font totalement exception.

Depuis 2012, s'agissant des dépenses fiscales en faveur du logement, la Cour a formulé 42 recommandations qui peuvent être regroupées en cinq thèmes :

- réduire leur nombre, leur coût et supprimer les dépenses fiscales considérées comme inefficaces (12 recommandations) ;
- limiter la durée de vie de chaque dépense fiscale et supprimer la notion de dépense « non bornée » (deux recommandations) ;
- mieux cibler les objectifs de ces dépenses s'agissant de leur localisation, de leurs bénéficiaires et des types de logement aidés (six recommandations) ;
- rattacher les dépenses fiscales en faveur du logement à un seul programme budgétaire en charge de la politique du logement ; harmoniser et simplifier la mise en œuvre de ces mesures ; améliorer la méthode de chiffrage des dépenses fiscales ; accroître le rôle et l'impact des conférences fiscales ; soumettre le bénéfice de ces dépenses à un agrément administratif (huit recommandations) ;
- évaluer les effets et l'efficacité de ces dépenses de façon systématique au cours d'une mandature, fixer des objectifs clairs à chaque dépense fiscale et fournir des indicateurs de mesure (14 recommandations).

Les travaux conduits dans le cadre l'enquête dont ce rapport rend compte ne conduisent pas la Cour à modifier son appréciation. La rationalisation des dépenses fiscales reste une condition *sine qua non* de l'amélioration de l'efficacité de la politique du logement. La Cour

⁷⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2019*. Tome II, chapitre IV, Le suivi des recommandations de la Cour en 2018 : 72,4 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre après trois ans. La Documentation française, février 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

appelle à une action rapide et d'ampleur pour évaluer leur efficacité et efficience et réduire les dépenses fiscales sans utilité.

I - Mettre en cohérence dépenses fiscales et objectifs affichés de la politique du logement

Dans le cadre de la politique publique du logement, le nombre important de dépenses fiscales, leur évolution dans le temps, leurs prorogations, ainsi que leur complexité d'application ne permettent pas d'identifier la cohérence des choix politiques opérés. L'arbitrage entre les différents leviers de l'action publique en faveur du logement (poursuite de la construction dans les zones tendues, modération des loyers, développement de la propriété et primo-accession) appelle à clarifier et à mettre en cohérence les objectifs attendus des dépenses fiscales existantes avec les orientations de la politique du logement.

A - Des exemples d'inadéquation entre objectifs et résultats

Qu'il s'agisse de dépenses fiscales visant au développement de la construction ou de l'offre locative privée ou sociale, de l'accession à la propriété ou encore de l'amélioration de la qualité – énergétique notamment – des logements, la Cour a mis en lumière à plusieurs reprises une inadéquation importante entre les objectifs affichés et les effets constatés.

Lorsque les dispositifs ont vocation à être maintenus, il convient de s'interroger sur l'adéquation entre les objectifs ayant justifié la création et le maintien des dépenses fiscales d'une part, et, d'autre part, ceux réellement poursuivis aujourd'hui.

1 - Une aide à la constitution d'une offre locative privée coûteuse pour les finances publiques

La Cour a montré dans son rapport public thématique sur le logement en Île-de-France⁷¹ les effets perniciox du recours aux dépenses fiscales pour soutenir ce secteur : ciblage insuffisant limitant l'impact du dispositif en matière d'augmentation de l'offre et incapacité à modérer les loyers dans les zones pour lequel le besoin était le plus grand⁷².

Parallèlement, dans les régions les moins tendues, le recours aux réductions fiscales favorise une surproduction locative, un phénomène de vacance prolongée, une dégradation de l'équilibre financier des opérations d'investissement due aux ajustement à la baisse des loyers

⁷¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le logement en Île-de-France, donner de la cohérence à l'action publique*. La Documentation française, avril 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷² Plusieurs recentrages tardifs et partiels sont intervenus depuis la publication de ce rapport en 2015 sans invalider ses constats.

et la captation d'une partie significative de l'aide fiscale par les promoteurs et « *commercialisateurs* » des programmes défiscalisés⁷³.

Plus récemment, en mars 2018⁷⁴, la Cour a mis en évidence la faible part des logements concernés par le bénéfice de ces dépenses fiscales au regard de la production totale de logements – de l'ordre de 10 % – et l'absence d'études économiques réellement conclusives sur l'apport de ces aides fiscales à la production de logements locatifs. La direction générale du Trésor partage les interrogations fortes de la Cour sur le lien de causalité entre les aides à l'investissement locatif et la construction de logement. De plus, la Cour a constaté que ce faible volume de logements aidés produits n'était pas situé dans les zones les plus tendues dans lesquelles le besoin social est pourtant le plus important.

Par ailleurs, l'écart parfois incohérent entre les loyers plafonds fixés et les loyers de marché témoigne d'un effet non avéré en matière de modération des loyers. La Cour constate l'inadaptation des avantages fiscaux pour orienter l'investissement dans les zones les plus tendues, malgré un resserrement du zonage éligible, car la rentabilité locative y est moins importante (coût d'acquisition élevé). Par ailleurs, elle relève les difficultés à respecter les engagements de resserrement des zones éligibles.

Elle souligne également, sauf exception, l'incapacité de l'administration fiscale à pouvoir contrôler les contreparties demandées aux propriétaires bailleurs.

La quasi-impossibilité pour l'administration de contrôler les contreparties des dépenses fiscales

La Cour a examiné un échantillon de déclarations comportant un investissement locatif privé avec réduction d'impôt dans un service des impôts des particuliers (SIP) francilien en décembre 2018

Il en ressort une typologie des bénéficiaires de ces dispositifs répartis en deux groupes aux stratégies différentes visant :

- soit à augmenter leurs revenus par la défiscalisation : c'est le cas de la majorité des dossiers examinés, et notamment des plus hauts revenus du panel. Pour ces ménages et ces particuliers qui ne sont pas dépendants, en termes financiers, de cette rentrée de revenu foncier, ils peuvent assumer les risques liés au respect des conditions du dispositif (durée d'engagement, risque de déficit).
- soit à augmenter leur patrimoine immobilier : pour ce deuxième groupe de ménages et de particuliers au revenu imposable moindre que ceux évoqués *supra*, l'équilibre économique est plus précaire et le risque plus important.

Si la première stratégie – augmenter les revenus – se révèle « payante » ou « indolore » dans tous les cas examinés, ce n'est pas le cas pour la seconde – augmenter le patrimoine immobilier.

Le contrôle des dispositifs est très difficile

⁷³ À ce titre, il convient de signaler, plus d'un an après l'amendement parlementaire déposé dans le cadre de l'examen de la loi de finances 2018, l'absence de décret visant à plafonner les frais et commissions des vendeurs de programmes neufs destinés à être loués avec le dispositif *Pinel*, annoncé pourtant début 2018.

⁷⁴ Cf. référé de la Cour des comptes, adressé le 17 janvier 2018 au Premier ministre relatif aux *dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages*, disponible sur www.ccomptes.fr.

La Cour a constaté que les redressements opérés sont nombreux. Cela s'explique par la complexité des dispositifs : dans tous les dispositifs, le calcul du report est à l'origine de la plupart des erreurs constatées (deux-tiers des dossiers examinés) ; cela conduit le SIP à concentrer ses contrôles sur ce seul point assez simple. Les dépenses fiscales concernées, dont la durée d'application est longue, s'inscrivent dans des dispositifs si compliqués et si difficiles à vérifier (s'assurer, par exemple, du respect de la condition de louer durant six, neuf ou douze ans en tant qu'habitation principale et des conditions de loyer et de ressources des locataires) que leur contrôle nécessiterait des moyens sans proportion avec les enjeux des redressements potentiels.

Ainsi, le locataire du bien immobilier concerné est le grand absent du contrôle : plus de la moitié des dossiers ne comportent aucune information sur le locataire. La seconde moitié ne contient que des informations partielles comme le bail de location et l'avis d'imposition du premier locataire, mais non pas des suivants. Aucun dossier ne dispose de ces données sur une durée longue, qu'il s'agisse de la fin de bail, du changement de locataire, de l'évolution de la situation personnelle des locataires, etc. Le service des impôts ne peut pas examiner les conditions relatives aux locataires dans la durée, car ils ne disposent pas des éléments et les investigations à entreprendre seraient trop importantes. Même s'il ne s'agit pas d'une orientation spécifique de contrôle, les agents constatent qu'ils ont un meilleur « rendement » à contrôler systématiquement les erreurs de reports, grâce à des méthodes de contrôle simples et à l'efficacité indéniable.

Sans porter atteinte aux principes même du caractère déclaratif de ces mesures à l'appui de la déclaration des impôts en ligne, des messages d'incohérence pourraient notamment être mis en place lorsque le contribuable les saisit mal ou insuffisamment. Cette précaution permettrait d'éviter les erreurs manifestes, commises souvent de bonne foi, et d'orienter les équipes de contrôle vers d'autres objectifs de contrôles dont le respect des conditions de location, sous la réserve toutefois que les informations soient disponibles.

Ces constats posent, de façon plus globale, la question de la pertinence de ce type de dépenses fiscales construites avec un ensemble de contreparties à satisfaire sur des durées longues et sans que soit organisée de façon crédible la possibilité de contrôler leur exécution dans le temps.

La Cour considère que ces dépenses fiscales n'ont pas permis de développer une offre locative privée dans les zones en tension avec effet sur la modération des loyers. Dans son référé de mars 2018, elle a montré que le coût annuel pour les finances publiques d'un logement de 190 000 € bénéficiant de l'avantage *Pinel* était, toutes choses égales par ailleurs, trois fois plus élevé que celui d'un logement social comparable, financé par un prêt locatif social (PLS), ou deux fois plus élevé que celui d'un logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), alors même que la durée des locations est, dans ces derniers cas, bien supérieure (40 ans).

En réponse, le Premier ministre indiquait qu'il souscrivait « *de manière générale aux observations émises par la Cour des comptes dans ce référé sur l'efficacité des dispositifs* ». Il rappelait la décision du gouvernement de recentrer le dispositif *Pinel*⁷⁵ mais également celle de reconduire ces dispositifs pour quatre ans au nom d'une « *certaine stabilité de l'action publique* ».

La Cour maintient sa recommandation.

⁷⁵ Décision prise en LFI 2018 à la suite des recommandations de la Cour tel que rappelé par la DHUP.

Il importe de revoir profondément le dispositif des aides à l'investissement locatif privé à défaut de les supprimer, compte tenu de leur coût disproportionné pour les finances publiques et des faibles effets constatés.

2 - Des crédits d'impôt « qualité énergétique » et des taux réduits de TVA en faveur de l'amélioration des logements très onéreux

S'agissant de travaux d'entretien et d'amélioration des logements, la Cour constate⁷⁶ que le crédit d'impôt développement durable (CIDD) remplacé par le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), l'éco-PTZ et d'autres mesures visant le même objectif (dégrèvements au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties propres au secteur social) ou la TVA réduite pour travaux économisant l'énergie, sont finalement peu performants d'un point de vue énergétique car ils ne prennent pas en compte la qualité énergétique globale du logement.

L'objectif affiché d'amélioration de la performance énergétique n'a toujours pas été atteint malgré plus de 11 Md€ de dépenses fiscales à ce titre depuis 2012. La DGEC, consciente des limites de l'outil fiscal, souligne néanmoins la nécessité d'une certaine stabilité pour permettre aux acteurs économiques une bonne appréhension et un recours optimal aux dispositifs fiscaux.

La réduction du taux de TVA pour les travaux réalisés dans des logements de plus de deux ans, qui reste la dépense fiscale la plus importante en faveur du logement, n'a fait l'objet d'aucune étude d'efficacité sérieuse alors que le respect de ses contreparties ne peut matériellement pas être vérifié. La « TVA à taux réduit pour les opérations réalisées par les organismes de logement social », qui représente la seconde dépense fiscale, n'est pas plus documentée s'agissant de son impact économique.

Ces deux dépenses fiscales portant sur la TVA représentent une perte de recette de plus de 45 Md€ sur la période étudiée. Il serait *a minima* souhaitable que leur pertinence économique soit évaluée.

En revanche, et par comparaison, la Cour a souligné les résultats encourageants du programme « *Habiter mieux* » de l'agence nationale de l'habitat (ANAH)⁷⁷. Ce dispositif d'aides pour les propriétaires occupants, dans le cadre d'une enveloppe programmée de crédits, s'adresse à un public ciblé et répond à trois priorités : l'accompagnement social des ménages les plus défavorisés, les enjeux de rénovation du parc de logements privés et les engagements successifs de la France en matière de baisse de consommation d'énergie et de transition énergétique.

Il convient de souligner la démarche engagée par la DGEC et la DHUP pour rendre, à partir de 2020, le CITE plus efficace *via* un nouveau barème forfaitaire qui renforcera la prise en compte de l'efficacité énergétique des dépenses réalisées. Dans ce cadre, les directions envisagent de « budgétiser » une partie de cette dépense fiscale en confiant à l'ANAH le versement de la prime correspondant au crédit d'impôt pour les foyers à revenus modestes. Le

⁷⁶ Cf. communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat relative à *l'efficience des dépenses fiscales relatives au développement durable*, septembre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁷ Cf. communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat relative au *programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)*, février 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

développement de ce type de dispositifs d'aides, ciblés et accompagnés, serait moins coûteux pour les finances publiques et permettrait probablement une meilleure atteinte des objectifs des politiques publiques du logement et du développement durable.

B - Des dépenses fiscales qui ne bénéficient pas aux publics prioritaires de la politique du logement

Au regard des interventions successives et constats de la Cour, l'analyse des bénéficiaires réellement constatés des dépenses fiscales ne correspond pas aux objectifs affichés de la politique du logement. Ces dépenses devraient en effet constituer un instrument d'amélioration des conditions de logement des plus modestes et permettre l'accès à la propriété du plus grand nombre. Qu'il s'agisse de développer l'offre locative, l'accession à la propriété ou l'amélioration et la rénovation des logements et contrairement aux objectifs invoqués lors de la création des dépenses fiscales, les travaux de la Cour montrent que les principaux bénéficiaires finaux de ces mesures ne sont ni les locataires intermédiaires ou modestes⁷⁸ ni les primo-accédants. À l'analyse, il apparaît que ce sont les investisseurs bailleurs ou les ménages et les particuliers situés dans les déciles supérieurs de revenus mus par un objectif de rentabilité ou de recherche de profits qui tirent le plus parti de ces mesures.

Ainsi, le rapport public thématique sur *le logement en Île-de-France* de 2015 soulignait que les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ont représenté une aubaine pour les bailleurs investisseurs privés car ils ont été peu contraints par le haut niveau des loyers plafonds fixés en contrepartie de leurs avantages fiscaux. Ils ont également profité d'un contexte de forte hausse des prix immobiliers qui a alimenté leurs anticipations de plus-value à la revente. Dans son référé sur les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages publié en mars 2018⁷⁹, la Cour a relevé que ces dépenses fiscales bénéficiaient à des ménages au revenu relativement élevé. Ainsi, 25 % des bénéficiaires se situaient en 2013 dans la tranche d'imposition supérieure à 71 000 € qui ne représentait alors que 2,3 % des foyers imposés.

Pour les propriétaires occupants, les aides en matière de rénovation et d'amélioration ont également produit des effets d'aubaine, notamment pour les plus aisés d'entre eux, permettant de réduire le prix de dépenses qu'ils auraient de toute façon engagées ou aux fournisseurs de facturer plus cher leurs produits ou interventions. En 2012 et en 2015, le commissariat général au développement durable a relevé que le crédit d'impôt développement durable (CIDD) était majoritairement utilisé par les ménages les plus aisés. L'éco-PTZ avait été utilisé à 90 % par des propriétaires occupants. Plus de la moitié des éco-prêts attribués de 2013 à 2015 avaient été accordés aux foyers fiscaux relevant des deux plus hauts déciles de revenus.

⁷⁸ Rapport d'activité de la direction générale des finances publiques (DGFIP) : En 2017, 43,1 % des foyers fiscaux s'acquittaient de l'impôt sur le revenu et près de 6 millions de foyers ont bénéficié d'une restitution d'impôt non pas due à un trop important acompte mais consécutive à un solde négatif, grâce à un crédit d'impôt, une prime, etc.

⁷⁹ Cour des comptes, Référé sur *Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages*, mars 2018, 5 pages, disponible sur www.ccomptes.fr.

Enfin, le cloisonnement et l'absence de partage de données entre les administrations laissent une place prépondérante, en matière d'études économiques des effets produits par ces mesures, à des entités privées dont l'impartialité peut être mise en question.

Ainsi, dans le référé rendu public le 28 novembre 2016⁸⁰ sur le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans, la Cour soulignait que si la mesure avait fait l'objet de neuf tentatives d'évaluation entre 1999 et 2015, sept d'entre elles émanaient directement des deux fédérations professionnelles intéressées, la Fédération française du bâtiment et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment dans l'objectif de pérenniser cet avantage fiscal.

En matière de logement, la Cour recommande de systématiser les évaluations rigoureuses et indépendantes des dépenses fiscales et d'examiner leur efficacité au regard d'objectifs clairement exprimés par le législateur.

II - Mettre fin aux dépenses fiscales devenues injustifiées

A - L'exonération d'impôt sur les sociétés accordée aux organismes de logement social (OLS)

L'exonération d'impôt sur les sociétés, dont bénéficient tous les organismes de logement social en vertu de l'article 207-4 du code de la construction et de l'habitat, devrait permettre de faciliter le réinvestissement des profits dans l'activité pour favoriser le développement et l'amélioration du logement social. La Cour s'est déjà prononcée sur cette dépense fiscale à plusieurs reprises⁸¹. Elle a relevé que les bénéfices annuels réalisés par ces entreprises n'étaient pas forcément réinvestis et que cette exonération était de nature à favoriser comparativement les organismes construisant peu ou ayant un parc occupé par des ménages plus aisés que la moyenne.

Cette conjonction conduit ceux d'entre eux qui réalisent les bénéfices les plus importants à thésauriser. L'augmentation de 18 % du montant de cette dépense fiscale entre 2012 et 2017 (chiffres définitifs) met en lumière la bonne tenue de la capacité d'autofinancement du secteur, avec un autofinancement locatif de 10 % du chiffre d'affaires et un autofinancement global (y compris les cessions de logements) de 15 % en 2016. Ce niveau est supérieur aux investissements en fonds propres des bailleurs sociaux, ce qui explique pour partie l'évolution du potentiel financier par logement, qui est passé de 1 180 € en 2011 à 1 490 € en 2016⁸².

Sur la base de ces indicateurs de santé financière, le gouvernement a proposé les mesures de réduction de loyer de solidarité (RLS) (liée à la baisse concomitante des aides personnalisées

⁸⁰ Cour des comptes, Référé sur *Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans*, novembre 2016, 4 pages, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸¹ Cf. Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2017, 253 p., disponible sur www.ccomptes.fr, et référé relatif aux *dépenses fiscales en faveur du logement social*, adressé le 1^{er} juin 2017 aux ministres de la cohésion des territoires et à celui de l'action et des comptes publics, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸² « *L'étude sur le logement social* », édition 2018, Banque des territoires – Perspectives.

au logement) et d'augmentation de la TVA sur la construction sociale adoptées dans la loi de finances pour 2018.

Au regard de l'autofinancement locatif du secteur de l'ordre de 2 Md€ en 2016, dernière référence connue, ces nouvelles dispositions entraînent dès 2018 une baisse de chiffre d'affaires de 4 %, soit 800 M€ et une hausse de la TVA acquittée sur les travaux de 700 M€, auxquelles s'ajoute une augmentation de cotisations à la CGLLS, destinée à financer l'aide à la pierre et la rénovation urbaine, ainsi que les restructurations, qui pourrait atteindre en 2020 359 M€ par rapport à 2016⁸³.

Ce nouveau cadre modifie substantiellement le modèle financier de la construction sociale, qui devra suppléer à la contraction des apports en fonds propres par les prêts de haut de bilan bonifiés proposés par la Caisse des dépôts et des ventes de logements.

Au-delà des débats actuels sur le véritable impact de la loi de finances pour 2018 sur les résultats et l'autofinancement du secteur, qui ne peuvent encore se nourrir des résultats constatés pour l'an passé, l'exonération d'impôt sur les sociétés doit être considérée comme une modalité de soutien à l'investissement. Cette modalité ne permet toutefois que très imparfaitement de faire coïncider les capacités financières et les besoins.

La Cour renouvelle donc sa recommandation d'aller vers la suppression de cette mesure fiscale, recommandation déjà formulée dans ses précédentes publications. Celle-ci pourrait être envisagée à budget constant, au profit d'aides ciblées pour les organismes qui investissent, minorant ainsi leur coût de construction et par conséquent les loyers offerts tout en orientant ces constructions/rénovations dans les zones les plus tendues.

Pour mémoire, le ministre de l'action et des comptes publics avait réservé en 2018 un accueil attentif aux recommandations de la Cour, précisant qu'il convenait « *effectivement de s'interroger sur la pérennité des exemptions fiscales dont bénéficie le secteur* », le ministre de la cohésion des territoires indiquant quant à lui que « *le point soulevé par la Cour doit donc être analysé de manière plus approfondie* », sans qu'une étude nouvelle ne soit présentée.

Ces échanges sont certes antérieurs à la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) et de l'alignement du taux réduit de TVA sur les travaux. Le moment à retenir pour la suppression de cette exonération d'IS devra être arrêté en fonction de la mesure des effets de la RLS et de la TVA. La Cour constate que le choix d'une augmentation du taux de la TVA frappe les organismes de logement social qui investissent alors que le maintien d'une exonération de l'impôt sur les sociétés encourage les organismes qui thésaurisent.

De même la voie retenue de la réduction de loyer de solidarité (RLS) aboutit à privilégier les économies de dépenses budgétaires (APL), dont le caractère redistributif a été amplement démontré, par rapport à la réduction de dépenses fiscales, dont l'efficacité et l'utilité ne sont pas avérées.

⁸³ Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat, *La Caisse de garantie du logement locatif social* (CGLLS), mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

De surcroît, dans le débat introduit devant la Commission européenne concernant le risque de surcompensation du service d'intérêt économique général du logement social⁸⁴, la suppression de cette exonération serait de nature à conforter la position de la France. Elle contribuerait à limiter les cas de dépassement du bénéfice raisonnable, admis par la décision 2012/21/UE de la Commission européenne, dont le contrôle est confié à l'ANCOLS par le code de la construction et de l'habitation⁸⁵.

Face à cette proposition renouvelée de la Cour de supprimer l'exonération d'impôt sur les sociétés comme celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties (*Cf. infra*) selon des modalités à définir en tenant compte des mesures prises en 2018, les positions des administrations divergent, la DHUP s'y opposant en invoquant des éléments de contexte alors que la direction générale du Trésor, la direction du budget et la DLF partagent la position de la Cour avec les mêmes réserves s'agissant du calendrier et de l'impact des mesures de 2018 précitées.

B - Les exonérations et dégrèvements des organismes de logement social portant sur les impôts locaux pénalisent les territoires dans lesquels ils sont les plus concentrés

Ces dépenses fiscales, imputées sur les recettes des impôts locaux et remboursées partiellement pour certaines aux collectivités locales, ont augmenté de 16 % sur la période. Elles concernent essentiellement les personnes âgées de condition modeste ou des personnes souffrant de handicap. Les organismes de logement social qui ont réalisé des travaux d'économie d'énergie qu'ils peuvent déduire à raison d'un quart de leur taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et ceux qui bénéficient du dégrèvement temporaire de longue durée pour leurs immeubles n'en représentent qu'une faible part.

En revanche, sur le dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties de longue durée, seule la part supportée par l'État figure parmi les dépenses fiscales. La Cour avait déjà relevé dans son référé sur les dépenses fiscales en faveur du logement social⁸⁶, rendu public le 18 septembre 2017, que cette mesure était supportée à près de 95 % par les collectivités locales d'implantation de ces immeubles sociaux. Le montant global de cette exonération, évalué dans ce référé à 700 M€ (chiffres 2014), pèse donc sur ces collectivités à forte concentration de logements sociaux et notamment de logements récemment construits ou rénovés.

La Cour soulignait le paradoxe de la moindre compensation de la taxe lorsque la part de logements sociaux sur un territoire est plus importante et particulièrement lorsque ceux-ci sont récents ou rénovés : *« la perte de recettes que celle-ci subit du fait de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties 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 sont souvent*

⁸⁴ Référé du 3 décembre 2018 sur « Les lacunes du contrôle de la conformité au droit européen des aides publiques au logement social » : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-02/20190228-refere-S2018-3328-Ancols.pdf>

⁸⁵ Réponse du 18 février 2019 du Premier ministre au référé du Premier président du sur *les lacunes du contrôle de la conformité au droit européen des aides publiques au logement social*, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2019-02/20190228-refere-S2018-3328-Ancols-rep-pm%2Bannexe.pdf>

⁸⁶ Cour des comptes, *Référé, Les dépenses fiscales en faveur du logement social*, septembre 2018, 4 pages, disponible sur www.ccomptes.fr.

celles où le besoin de financement de logements sociaux est le plus important. Les nouvelles dispositions adoptées dans la loi de finances pour 2017, ont partiellement atténué ces effets mais au prix d'un degré supplémentaire de complexité des règles d'exonération ».

La Cour recommandait de « *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* ».

De même, l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties « classique » entraîne pour chaque collectivité locale concernée une moins-value fiscale d'autant plus importante qu'elle compte plus de logements sociaux sur son territoire.

En réponse, le ministre de l'action et des comptes publics avait indiqué qu'il émettait des réserves « *quant à la mise en place d'un nouveau dispositif de subventions ciblées* ». En revanche, le ministre de la cohésion des territoires indiquait son opposition à cette proposition de subvention.

Les collectivités financièrement les plus pénalisées par ce dispositif étant souvent celles pour lesquelles le besoin de financement de logements sociaux est le plus important, la Cour recommande à nouveau la suppression de ces deux exonérations.

III - Créer les conditions d'une évaluation véritable

A - Simplifier les dépenses pour permettre leur contrôle

Les multiples dépenses fiscales en faveur du logement se caractérisent par leur complexité et, à quelques notables exceptions près, par leur faible montant unitaire.

Ainsi, en 2015⁸⁷, la Cour a mis en lumière des différences injustifiées dans les contreparties attachées aux différentes aides à l'investissement locatif privé : la durée de location effective, le plafond de loyer ou le plafond de ressources du locataire ne sont pas les mêmes selon que le bénéficiaire s'inscrit dans un dispositif *Périssol*, *Besson*, *Robien*, *Robien* recentré, *Borloo* populaire, *Scellier* libre, *Scellier* intermédiaire ou *Duflot*.

En 2016⁸⁸, la Cour a souligné l'instabilité dans le temps des principales aides à l'accession à la propriété. En 2017⁸⁹, la Cour a mis en évidence la complexité des règles d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et elle a comptabilisé près de 70 cas possibles d'application du régime de taux réduit de TVA pour le secteur immobilier social.

⁸⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique*, La Documentation française, avril 2015, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr;

⁸⁸ Cour des comptes, Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur *Les aides de l'État à l'accession à la propriété*, novembre 2016, 102 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸⁹ Cour des comptes, référé relatif aux *dépenses fiscales en faveur du logement social*, adressé le 1^{er} juin 2017 aux ministres de la cohésion des territoires et à celui de l'action et des comptes publics, disponible sur www.ccomptes.fr.

Par ailleurs, le grand nombre d'acteurs institutionnels publics et associatifs intervenant dans le secteur du logement sur l'ensemble du territoire national a conduit la Cour à constater en 2015, dans le cadre de travaux sur le développement des aides à la personne, une absence d'homogénéité dans l'application, selon les territoires de l'éligibilité au dégrèvement de certains travaux. Elle a recommandé en 2016⁹⁰ le développement de la coordination de l'action des services déconcentrés de l'État avec celle des collectivités territoriales.

Enfin, à l'instar du CIDD remplacé et simplifié par le CITE, la Cour établit un lien de corrélation entre la complexité des dispositifs mis en place et les redressements fiscaux établis à l'encontre de contribuables de bonne foi, même si les contrôles par l'administration fiscale restent peu fréquents⁹¹.

Dans le but de simplifier l'empilement des dépenses fiscales, la Cour a proposé à de nombreuses reprises une alternative à ces dispositifs : remplacer les règles d'exonérations complexes par des subventions ciblées, aligner les taux de TVA ou supprimer les taux réduits, homogénéiser les périmètres géographiques d'intervention, sortir progressivement et de façon sécurisée des dispositifs d'aide à l'investissement locatif. Une autre démarche conduite par la DGEC mérite d'être soulignée qui consiste à contrôler les détenteurs de certificats d'économie d'énergie pour s'assurer de la réalité et de la qualité des prestations éligibles au CITE mises en œuvre par les professionnels labellisés RGE (reconnus garants de l'environnement).

Les dépenses fiscales en matière de logement sont si complexes qu'elles concourent à obscurcir la politique du logement et à réduire son efficacité. Comme le montrent les tests réalisés par la Cour, ces caractéristiques rendent vaine ou disproportionnée la possibilité même de contrôler le respect des engagements contenus dans la plupart des dispositifs. La direction générale Trésor a reconnu le caractère illusoire du contrôle d'un avantage fiscal sur une longue durée (neuf ans) en matière de fiscalité des particuliers.

La Cour réitère donc son constat ; les conditions de contrôle des contreparties des dépenses fiscales⁹² sont insatisfaisantes.

En soulignant le coût élevé des dépenses fiscales, la Cour relève que le respect des contreparties attachées à l'avantage fiscal ne fait l'objet d'aucun autre contrôle fiscal que de droit commun. Il n'y a pas de stratégie spécifique de contrôle de ces avantages fiscaux, dans le cadre de thématiques transversales de contrôle, voire de tests de cohérence informatisés. La direction du budget et la DLF soulignent qu'une stratégie de contrôle thématique ou des dispositifs de blocage de saisie de données incohérentes ne sont pas conformes tant aux

⁹⁰ Cour des comptes, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur *Les aides de l'État à l'accession à la propriété*, novembre 2016, 102 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹¹ Cf. communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat relative à *l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, septembre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹² Cf. Cour des comptes, *Rapports publics thématiques : Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique*, avril 2015, 224 p., *Le développement des services à la personne*, juillet 2014, 190 p. La Documentation française, référé adressé le 14 septembre 2016 aux ministres de l'économie et des finances et du logement et de l'habitat durable, relatif au *taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration*, et référé adressé le 17 janvier 2018 au Premier ministre relatif à *l'investissement locatif des ménages*, disponibles sur www.ccomptes.fr.

principes actuels de contrôles des services fiscaux que de celui du caractère déclaratif des déclarations d'impôts.

Les échanges avec la direction générale des finances publiques confirment que le législateur continue de créer ou de perpétuer des dépenses fiscales prévoyant des engagements ou des contreparties des bénéficiaires alors que l'administration ne peut en aucun cas en contrôler la mise en œuvre.

Pour autant, le développement du « *datamining*⁹³ » via le service national de programmation et d'analyse des risques (SNPAR) créé en 2014 par la direction générale des finances publiques et comptant aujourd'hui 24 ETP, autorise dorénavant, grâce à une décision de la CNIL, l'agrégation de données autres que déclaratives. Si le « *datamining* » est déjà utilisé pour le secteur professionnel, un dispositif similaire est en cours de déploiement pour les particuliers. Il pourrait permettre des croisements de données et orienter le contrôle fiscal en fonction de faisceaux d'indices.

Recommandation n° 6 : *renoncer au mécanisme et aux dépenses fiscales en faveur du logement dont l'administration n'est pas en mesure de contrôler effectivement les contreparties attendues des bénéficiaires. (DLF, DGFIP).*

B - Chiffrer et exploiter les données avec rigueur et volontarisme

1 - Fiabiliser et documenter le chiffrage des dépenses fiscales ayant vocation à durer

Dès son rapport public annuel pour 2011, la Cour soulignait le chiffrage imparfait des dépenses fiscales. Elle recommandait de fixer un objectif global de progression de ces dépenses fiscales comme des remboursements et dégrèvements. Elle prend acte que les dernières lois de programmation des finances publiques, et notamment de celle pour 2018-2022, suppriment, en sens contraire de cette recommandation, toute référence à l'évaluation des dépenses fiscales en méconnaissance de l'article 51 de la LOLF. L'actuelle loi de programmation fixe un plafonnement qui traduit en réalité un relâchement de l'effort envisagé. En effet, il s'établit à un niveau supérieur de près de 20 M€ par rapport au niveau actuel des dépenses fiscales.

Pour autant, indépendamment de la fixation d'un plafond de dépenses, la Cour souligne à nouveau que la pertinence de celui-ci dépend essentiellement de la qualité du chiffrage de chaque dépense fiscale. Or, qu'il s'agisse des dépenses fiscales favorisant la construction, les travaux d'amélioration ou l'accession à la propriété, la sous-estimation des dépenses fiscales en faveur du logement est récurrente.

Le présent rapport met en évidence la fragilité des estimations réalisées en loi de finances initiale lorsqu'elles existent. Il constate l'écart avec le chiffrage deux ans plus tard en exécution. Sans remettre en cause les marges d'erreurs inhérentes à toute prévision, la Cour recommande aux administrations financières concernées de documenter leurs méthodes de chiffrage et, *a minima*, de les partager avec la DHUP s'agissant du logement, voire de les soumettre à des

⁹³Technologies informatiques permettant de faire une analyse et de déterminer des corrélations entre plusieurs données.

institutions extérieures spécialisées en matière de prévision si elles ne trouvent pas en interne les ressources nécessaires.

2 - Mutualiser et exploiter les données déclaratives

Pour évaluer les dispositifs de dépenses fiscales en faveur du logement, il convient de mettre en relation les diverses bases de données gérées par des administrations, voire des ministères différents.

Dans son référé sur l'investissement locatif des ménages de mars 2018, la Cour souligne le cloisonnement des administrations et l'absence d'accès respectifs aux bases de données entre la DHUP et la direction générale des finances publiques notamment. Ainsi la DHUP ne connaît-elle pas le nombre et la durée réelle de mise en location des logements construits ou réhabilités grâce à ces aides, pas plus que le profil socio-économique des ménages qui y sont logés. En effet, les données sont détenues – mais non utilisées – par la direction générale des finances publiques et l'Insee. La DHUP, chargée de piloter ces dispositifs, ne peut ainsi exploiter ces données détaillées et se trouve contrainte de s'en remettre aux données moins fiables ou moins objectives fournies par des groupes d'intérêt sectoriels.

La Cour constate par ailleurs que les conférences fiscales conduites depuis 2013 n'ont pas encore permis d'accroître suffisamment les échanges entre services de l'État sur ce point.

Des progrès ont certes été enregistrés depuis la publication du référé de 2018 relatif à la mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrés de l'État, comme l'annonçait le Premier ministre dans sa réponse. Ainsi relève-t-on le partage d'un fichier permettant un suivi et une localisation géographique des dispositifs liés à la résidence principale tels que le CITE, le transfert annoncé d'un fichier comportant la localisation des biens locatifs bénéficiant de dispositifs fiscaux, et d'un autre permettant le suivi des montants de TVA payés secteur par secteur, etc. Néanmoins, la Cour constate encore aujourd'hui l'insuffisance de travail conjoint voire d'aide à l'exploitation des données échangées entre la direction générale des finances publiques et la DHUP⁹⁴, qui ne permet pas au service du contrôle fiscal de cibler d'éventuelles campagnes. L'absence de culture de travail commune aux administrations détentrices des informations (DHUP, direction générale des finances publiques, Insee via ses services statistiques ministériels) ne facilite pas l'exploitation de ces bases quand bien même elles sont ou seraient mutualisées.

La mutualisation de données statistiques sectorielles, y compris fiscales, constitue un enjeu majeur et une condition impérative du chiffrage et de l'évaluation méthodique et rigoureuse des dépenses fiscales en faveur du logement. L'harmonisation de l'application des règles du secret statistique et du secret fiscal sera également un écueil à surmonter. La question du secret statistique mériterait d'être clarifiée afin de déterminer les possibilités offertes par la loi et les conséquences opérationnelles d'un refus de communication. La mise à contribution des services statistiques ministériels semblerait la solution la plus rapide et la plus efficace dans un premier temps.

⁹⁴ À l'issue d'une première exploitation du fichier élaboré à partir des déclarations 2042 des contribuables, la DHUP a constaté que 50 % d'entre elles ne mentionnaient pas la localisation des biens locatifs justifiant de la déduction fiscale accordée.

Recommandation n° 7 : *améliorer la collecte, le partage et l'exploitation des informations utiles à l'évaluation des dépenses fiscales en faveur du logement par un travail conjoint entre les directions des ministères chargés du logement et des finances publiques et l'Insee, y compris par l'aménagement des procédures relatives au secret statistique (DB, DGFIP, DLF, DHUP, Insee).*

3 - Partager les connaissances et faire preuve de transparence

Les conférences fiscales, instaurées notamment pour permettre ce partage n'ont pas encore atteint leur objectif, compte tenu notamment du manque d'évaluations disponibles et de données élémentaires fiables les concernant. De même, l'absence de mise en commun des informations dont pourraient disposer les administrations ne leur permet ni d'étayer suffisamment les propositions présentées dans le projet de loi de finances, ni quelques fois de dépasser les positions de principe.

L'efficacité de ces conférences fiscales qui auraient pu progressivement tenir le même rôle dans le processus d'élaboration du PLF que les conférences budgétaires, gagnerait à être renforcée. Cela permettrait de disposer d'une vision globale des moyens investis dans le financement de la politique publique du logement (crédits budgétaires et abandon de recettes fiscales) et des positions partagées ou non des administrations de façon à mieux éclairer les parlementaires, à défaut d'évaluations de qualité. Cette approche mettrait également le responsable du programme porteur de la politique du logement, en situation d'établir son rapport de performance sur la totalité des ressources allouées pour mener à bien sa mission.

Conclusion générale

En consentant à des dépenses fiscales en faveur du logement, l'État renonce chaque année à une part significative de recettes, qui a atteint en 2017, dernière année connue au PLF pour 2019, presque 18 Md€.

Malgré les améliorations réalisées, les documents fournis à l'appui des projets de loi de finances n'offrent toujours pas les éléments permettant de décider rationnellement du bien-fondé de la mobilisation de cet instrument. En effet, s'il peut présenter des avantages sur le plan théorique, il se révèle complexe par nature. Même si les ordres de grandeur restent vraisemblables, les faiblesses du chiffrage de ces dépenses ne permettent pas d'assurer l'exactitude des montants avancés, elles conduisent à sous-estimer le coût réel des mesures et privent d'une base solides d'éventuelles évaluations.

La faiblesse de l'information du Parlement pourrait être compensée, dans une certaine mesure, par une plus grande clarté des explications méthodologiques, mais également par des estimations financières partagées entre les administrations concernées.

Cette question du chiffrage pourrait être considérée comme accessoire si l'emploi des dépenses fiscales en faveur du logement s'inscrivait dans une approche intégrée de l'effort public pour cette politique, s'il résultait d'objectifs explicites et si les résultats visés étaient atteints et valablement évalués. Les constats de la Cour montrent que ce n'est toujours pas le cas et que ces dépenses constituent plutôt une facilité insuffisamment encadrée et suivie, y compris par les responsables des programmes budgétaires auxquels elles sont rattachées.

La persistance de cette faiblesse est de moins en moins compatible avec les enjeux financiers et politiques liés à ces dépenses. Malgré les progrès faits en matière d'organisation des conférences fiscales, de limitation de la durée des mesures nouvelles, de plafonnement global des dépenses, d'introduction de contreparties à certaines dépenses, d'échange d'informations entre administrations ou de demandes d'évaluation, la Cour ne relève pas d'amélioration substantielle de l'efficacité de cet instrument.

C'est pourquoi elle préconise une réforme plus profonde de ces dépenses fiscales, qui conduirait au maintien des seules mesures efficaces, objectivement évaluées, une fois le cadre de leur gestion restauré. Cette initiative incombe au premier rang au Parlement qui vote la loi fiscale et qui peut demander au Gouvernement les garanties que requiert cet instrument, délicat par nature.

Liste des abréviations

ANAH	Agence nationale de l’habitat
CIDD	Crédit d’impôt pour le développement durable
CITE	Crédit d’impôt pour la transition énergétique
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
DB	Direction du budget
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGEC	Direction générale de l’énergie et du climat
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DLF	Direction de la législation fiscale
ETP	Equivalent temps plein
GAO	Government Accountability Office
IS	Impôt sur les sociétés
LFI	Loi de finances initiale
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
NEB	Note d’analyse et d’exécution budgétaire
OLS	Organisme de logement social
PAP	Projet annuel de performances
PLF	Projet de loi de finances
PTZ	Prêt à taux zéro
RAP	Rapport annuel de performance
RLS	Réduction de loyer de solidarité
RPA	Rapport public annuel
RPT	Rapport public thématique
SNPAR	Service national de programmation et d’analyse des risques
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexes

Annexe n° 1 : échanges de lettres entre le Premier président et le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale	74
Annexe n° 2 : liste des 66 dépenses fiscales incluses dans le périmètre du rapport.....	79
Annexe n° 3 : extraits des notes d'exécution budgétaire de la Cour 2012-2017	84

Annexe n° 1 : échanges de lettres entre le Premier président et le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 198

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 19 juillet 2018

Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Ces demandes portent sur :

- le bilan du transfert aux régions de la responsabilité de la gestion des fonds de cohésion en France (FEDER, en particulier) ;
- les investissements informatiques à la DGFIP et la DGDDI ;
- la réserve opérationnelle de la gendarmerie et de la police ;
- les dépenses fiscales en matière de logement ;
- les sociétés d'économie mixte (SEM).

Par ailleurs, je vous propose de modifier les modalités de diffusion de ces enquêtes qui étaient retenues jusqu'à présent. En effet, compte tenu de la qualité des travaux de la Cour, le bureau de la commission a souhaité que tous les membres puissent en disposer en temps utile. Si vous en étiez d'accord, les commissaires pourraient donc en être destinataires une semaine avant leur présentation en commission par la Cour, étant précisé que leur attention serait attirée sur la nécessité de maintenir un strict embargo jusqu'à cette audition. À l'issue de cette réunion, la commission serait en mesure, conformément aux dispositions de la LOLF, d'autoriser la Cour à les publier, notamment sur son site internet.

Jc vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Éric WOERTH

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes

**Le Premier président**KCC D1802700 KZZ
20/07/2018Le **20 JUIL. 2018**

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 19 juillet dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour sera en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur *le bilan du transfert aux régions de la responsabilité de la gestion des fonds de cohésion en France (FEDER en particulier)* sera réalisé par une formation inter-juridictions présidée par M. Dominique Antoine, conseiller maître.

Celui sur *les investissements informatiques à la DGFIP et à la DGDDI* sera réalisé par la première chambre, présidée par M. Raoul Briet.

Celui sur *la réserve opérationnelle de la gendarmerie et de la police* sera réalisé par la quatrième chambre, présidée par M. Gilles Andréani.

Celui sur *les dépenses fiscales en matière de logement* sera réalisé par la cinquième chambre, présidée par M. Pascal Duchadeuil.

Celui sur *les sociétés d'économie mixte (SEM)* sera réalisé par la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales, présidée par M. Christian Martin, conseiller maître.

Le rapport sur *les dépenses fiscales en matière de logement* vous sera remis en février 2019. Les quatre autres vous seront remis en avril 2019.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ et l'approche de ces enquêtes.

Monsieur Eric Woerth

Président de la Commission des
finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

En ce qui concerne les modalités de diffusion des rapports aux commissaires, je ne vois pas d'objection à ce qu'ils en soient destinataires une semaine avant leur présentation en commission par la Cour, sous réserve bien entendu que la confidentialité en soit préservée pendant ce délai. Il me semble en outre opportun de maintenir la pratique actuelle de publication par la Cour à l'issue de l'audition de présentation du rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération!


Didier Migaud

Cour des comptes

KCC D1900288 KZ
28/01/2019Le **28 JAN. 2019****Le Premier président**

Monsieur le Président,

Par lettre du 19 juillet 2018, vous m'avez demandé, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation par la Cour des comptes d'une enquête sur les dépenses fiscales en matière de logement.

En réponse à ce courrier, je vous ai indiqué, dans ma lettre du 20 juillet 2018, que la Cour était en mesure d'effectuer ce contrôle, confié à la cinquième chambre.

A la suite de l'entretien qui s'est tenu entre Mme Véronique Louwagie, députée de l'Orne, M. François Jolivet, député de l'Indre, M. Gérard Terrien, président de la cinquième chambre, et l'équipe de contrôle, le 20 septembre 2018, puis de l'entretien du 8 octobre 2018 entre M. François Jolivet et l'équipe de contrôle, je suis en mesure de vous apporter les précisions suivantes :

1. Le rapport qui portera sur les années 2012 à 2018 s'attachera à examiner les 66 dépenses fiscales concernées et leur poids financier au regard des dépenses budgétaires en faveur du logement, à analyser la contribution de ces mesures aux politiques qu'elles sont censées accompagner ou promouvoir, à évaluer la capacité de l'État à les piloter dans la conduite de ces politiques (préparation, chiffrage, évaluation et contrôle), ainsi qu'à en mesurer les effets comparés à ses autres moyens d'action.
2. Le rapport portera sur les dépenses fiscales en faveur du logement en tant qu'habitation, qu'elle soit occupée par son propriétaire ou par un locataire. Il en résulte que les mesures portant sur les droits d'enregistrement et de mutation ne seront pas examinées, pas plus que celles concernant les logements d'hébergements temporaires ou touristiques. S'agissant des dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer, elles seront traitées dans une enquête récemment engagée par la Cour portant sur le logement outre-mer, de façon à pouvoir les appréhender dans leur contexte spécifique.

Monsieur Eric Woerth

Président de la Commission des
finances, de l'économie générale et
du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

3. Le rapport sera établi à partir de l'ensemble des travaux antérieurs de la Cour sur ce sujet (16 communications définitives depuis 2013), mais aussi après des entretiens avec l'ensemble des administrations concernées, deux investigations supplémentaires ayant été faites auprès des DDFIP du Val-de-Marne et du Gard. L'enquête comportera des éléments de comparaison, autant que cela est possible dans cette matière, avec d'autres pays.

Le rapport, qui devait initialement vous être communiqué en février 2019, vous sera remis à la mi-mars, certaines administrations ayant eu des difficultés à répondre dans les délais prévus au relevé d'observations provisoires de la Cour, transmis à la fin décembre dernier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier Migaud

Annexe n° 2 : liste des 66 dépenses fiscales incluses dans le périmètre du rapport

Numéro	Libellé de la mesure	Programme
050101	Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	157
050102	Exonération en faveur des immeubles à caractère social	135
050201	Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans 70	157
050204	Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM	174
070101	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	157
070201	Dégrèvement d'office en faveur des gestionnaires de foyers et des organismes sans but lucratif agréés pour les logements loués à des personnes défavorisées	135
070203	Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste relogés dans le cadre d'un projet conventionné au titre du programme ANRU	109
100114	Déduction des travaux de grosses réparations supportés par les nus propriétaires dans le cas de démembrements de propriété consécutifs à une succession ou une donation	135
110222	Crédit d'impôt pour la transition énergétique	174
110234	Crédit d'impôt prime d'assurance contre les impayés de loyers	109
110236	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	135
110243	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans les résidences hôtelières à vocation sociale	135
110247	Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	135
110250	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle	135
110251	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1 ^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer) : Dispositif <i>Scellier</i>	135
110252	Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1 ^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire) : Dispositif <i>Scellier</i> intermédiaire	135
110261	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositif <i>Pinel</i>)	135
120201	Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement	109

120508	Étalement sur 5 ans de l'imposition du versement en capital issu d'un plan d'épargne retraite populaire (PERP) au titre de la primo-accession à la propriété de la résidence principale lors de la retraite	135
130101	Exonération d'impôt sur le revenu au titre des revenus fonciers pour les associés personnes physiques des SCI d'accession progressive à la propriété	135
130201	Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	135
130203	Déduction spécifique sur les revenus des logements loués sous conditions de loyer et de ressources du locataire : Dispositif <i>Besson</i> ancien	135
130204	Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1er janvier 1999) : Dispositif <i>Périssol</i>	135
130208	Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009 : Dispositifs <i>Robien</i> classique et <i>Robien</i> recentré	135
130209	Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1er janvier 1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003 : Dispositif <i>Besson</i> neuf	135
130211	Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale : Dispositif <i>Robien</i> ZRR jusqu'en 2009 et <i>Scellier</i> ZRR à compter de 2009	135
130214	Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : Dispositif <i>Borloo</i> populaire	135
130215	Déduction spécifique sur les revenus des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : Dispositif <i>Borloo</i> ancien	135
130217	Déduction des intérêts d'emprunt supportés par les nus propriétaires de logements dont l'usufruit est détenu temporairement par un bailleur social (opérations d'« usufruit locatif social »)	135
130218	Déduction spécifique sur les revenus fonciers des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH: dispositif <i>Cosse</i>	135
140101	Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	145
150114	Exonération de la première cession d'un logement en France par des personnes physiques non résidentes de France, ressortissantes d'un État membre de l'Espace économique européen (EEE), dans la limite de 150 000 € de plus-value nette imposable	135
150117	Exonération des plus-values de cession d'immeubles réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité dont les revenus n'excèdent pas certaines limites	157
150118	Exonération des plus-values immobilières réalisées à l'occasion des cessions d'immeubles au profit des organismes concourant au logement social	135
150119	Exonération des plus-values immobilières réalisées à l'occasion des cessions d'immeubles au profit des collectivités territoriales en vue de leur cession par celles-ci à des organismes de logements sociaux	135

150120	Exonération des plus-values immobilières au titre de la première cession d'un logement sous condition de emploi par le cédant d'une fraction du prix de cession à l'acquisition ou la construction d'un logement affecté à son habitation principale	135
150201	Abattement exceptionnel de 25 % sur les plus-values de cession de biens immobiliers, autres que des terrains à bâtir, réalisées du 1er septembre 2013 au 31 août 2014 et, sous conditions, du 1 ^{er} septembre 2014 au 31 décembre 2016	135
150406	Exonération temporaire des plus-values de cession d'un droit de surélévation réalisées par les particuliers en vue de la réalisation par le cessionnaire de locaux destinés à l'habitation	135
180102	Exonération accordée sous certaines conditions, aux personnes louant ou sous-louant en meublé, une partie de leur habitation principale	135
180309	Imputation sur le revenu global des déficits commerciaux supportés par les loueurs en meublé qui réalisent un montant de recettes annuelles excédant 23 000 € et le montant de leurs autres revenus d'activité	135
210313	Prêt à taux zéro (crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt) et prêt à taux zéro renforcé PTZ+ (crédit d'impôt sur les bénéfices au titre de prêts ne portant pas intérêts destinés à financer l'acquisition d'une résidence principale en première accession à la propriété)	135
210321	Eco prêt à taux zéro (crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt destinée au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens)	135
210323	Exonération des plus-values de cession d'un droit de surélévation	135
230101	Déduction des versements à fonds perdus effectués en faveur de certains organismes de construction	135
300102	Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	135
300110	Exonération des unions d'économie sociale	135
300205	Exonération des établissements publics et des sociétés d'économie mixte chargés de l'aménagement par une convention contractée, en application du deuxième alinéa de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme ainsi que des sociétés d'habitations à loyer modéré régies par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, pour les résultats provenant des opérations réalisées dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté	135
320125	Imposition au taux de 19 % des plus-values de cessions de biens immobiliers ou de titres de sociétés à prépondérance immobilière à des bailleurs sociaux réalisée avant le 31 décembre 2011	135
320141	Imposition au taux réduit de 19 % des plus-values de cession d'immeubles à usage professionnel (bureaux et locaux commerciaux) au profit d'une société immobilière spécialisée, d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ou d'un organisme de logement social, sous réserve que le cessionnaire s'engage à transformer ces immeubles en local d'habitation dans un délai de 3 ans	134
520107	Exonération sous certaines conditions et dans certaines limites des immeubles neufs acquis entre le 1er juin 1993 et le 31 décembre 1994 ou entre le 1er août et	135

	le 31 décembre 1995, et des immeubles anciens acquis entre le 1er août 1995 et le 31 décembre 1996	
520112	Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers situés en Corse	112
520124	Exonération temporaire de DMTG des donations entre vifs de terrains à bâtir, constatées par un acte authentique signé entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2015, à concurrence de 100 000 € et dans la limite de la valeur déclarée des biens et sous certaines conditions	135
520125	Exonération temporaire de DMTG des donations entre vifs d'immeubles neufs à usage d'habitation qui n'ont jamais été occupés, ni utilisés sous quelque forme que ce soit, consenties en pleine propriété au profit d'un enfant ou d'un petit-enfant	135
530101	Exonération des transferts de biens de toute nature opérés entre organismes HLM et sociétés de crédit immobilier ou leurs unions et les organismes bénéficiant de l'agrément maîtrise d'ouvrage (article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation) en matière de droit proportionnel	135
530207	Application du droit réduit de 1,1 % et de 3 % pour les actes et conventions conclues à compter du 6 août 2008 sur les cessions d'actions de sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux et d'organismes d'HLM	135
540101	Exonération des procurations et attestations notariées établies en vue du règlement d'une indivision successorale de biens immobiliers situés en Corse	112
550101	Exonération du droit de 1,10 % des actes de partage de succession et des licitations de biens héréditaires à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse	112
550102	Exonération du droit de 1,10 % sur les actes de partage des copropriétés	135
570202	Droit fixe applicable à certaines opérations concernant les sociétés transparentes et les sociétés civiles immobilières régies par l'article L. 443-6-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation	135
730204	PLF 2015 : Taux de 7 % (5,5 % à compter du 1er janvier 2014) applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif	135

730210	PLF 2018 : aux de 5,5 % pour certaines opérations (livraisons à soi-même d'opérations de construction, livraisons à soi-même de travaux de rénovation, ventes, apports, etc.) et taux de 10 % pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien lorsqu'ils ne bénéficient pas du taux réduit de 5,5 %, portant sur les logements sociaux et locaux assimilés suivants : - logements sociaux à usage locatif ; - logements destinés à la location-accession - logements relevant des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence ; - logements relevant de certains établissements d'hébergement de personnes âgées ou handicapées ; - partie des locaux dédiés à l'hébergement dans les établissements d'accueil pour enfants handicapés - logements destinés à l'accession dans le cadre d'un bail réel solidaire	135
730213	Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	135
730216	PLF 2015 : Taux de 7 % (5,5 % à compter du 1er janvier 2014) applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine	147
730222	Taux de 10 % de TVA applicable aux livraisons de logements neufs soit à des organismes mentionnés au 4° du 1 de l'article 207 ou soumis à contrôle, au sens du III de l'article L.430-1 du code de commerce, des organismes collecteurs agréés mentionnés au deuxième alinéa de l'article L.313-18 du code de la construction et de l'habitation, soit à des personnes morales dont le capital est détenu en totalité par des personnes passibles de l'impôt sur les sociétés ou des établissements publics administratifs, qu'elles destinent à la location à usage de résidence principale dans le cadre d'une opération de construction ayant fait l'objet d'un agrément préalable entre le propriétaire ou le gestionnaire des logements et le représentant de l'État dans le département, qui précise le cadre de chaque opération et porte sur le respect des conditions prévues aux a à c de l'article 279-0 bis A du CGI	135
730223	Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	135
800116	Exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel pour particuliers en habitat individuel comparés à ceux en habitat collectif alimentés par des réseaux de chaleur	174

Annexe n° 3 : extraits des notes d'exécution budgétaire de la Cour 2012-2017

Exercice 2012 (extraits)

Suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2011

- poursuivre la réduction des dépenses fiscales rattachées à la mission ;

L'effort de réduction du nombre des dépenses fiscales a été très limité en 2012 (deux dépenses supprimées, en solde net), alors même que le coût estimé des dépenses fiscales rattachées à la mission progresse d'environ 400 M€ entre 2011 et 2012.

Recommandations de la Cour au titre de 2012

Renouvellement de la recommandation :

- réduire le nombre et le coût des dépenses fiscales, en tirant les enseignements de leurs évaluations, en particulier celles contenues dans le rapport de juin 2011 du Comité d'évaluation, et en mettant en priorité l'accent sur les dispositifs jugés les moins efficaces.

Exercice 2013 (extraits)

Suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2012

- réduire le nombre et le coût des dépenses fiscales, en tirant les enseignements de leurs évaluations, et en mettant en priorité l'accent sur les dispositifs jugés les moins efficaces

Si un travail d'évaluation a bien été engagé, les réformes proposées paraissent toutefois insuffisantes au regard des enjeux de la mission.

Recommandations de la Cour au titre de 2013

Au titre de la gestion 2013, la Cour renouvelle une des recommandations émises en 2012 :

- réduire le nombre et le coût des dépenses fiscales, en tirant les enseignements de leurs évaluations, et en mettant en priorité l'accent sur les dépenses les moins efficaces.

Exercice 2014 (extraits)

Suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2013

- réduire le nombre et le coût des dépenses fiscales, en tirant les enseignements de leurs évaluations, et en mettant en priorité l'accent sur les dépenses les moins efficaces ;

Si un travail d'évaluation est engagé depuis 2013, il devrait être largement renforcé. En outre, les réformes proposées paraissent encore très insuffisantes au regard des enjeux de la mission.

Recommandations de la Cour au titre de 2014

Recommandation n° 1 : réduire le nombre et le coût des dépenses fiscales, en tirant les enseignements de leurs évaluations, et en mettant en priorité l'accent sur les dépenses les moins efficaces.

Exercice 2015 (extraits)

Suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2014

- réduire le nombre et le coût des dépenses fiscales, en tirant les enseignements de leurs évaluations, et en mettant en priorité l'accent sur les dépenses les moins efficaces.

Sur ce point la Cour relève que les dépenses fiscales progressent en nombre par rapport à 2014. Les dispositifs ayant une incidence budgétaire sur le périmètre de la mission (programme 147 exclu), sont au nombre de 53 en 2015 contre 50 un an plus tôt. Le coût des dépenses fiscales, s'il s'inscrit en baisse depuis quatre ans, et confirme cette tendance en 2015, reste particulièrement élevé. Le montant des dépenses fiscales contribue quasiment à doubler la taille de la mission. Les évaluations des dépenses restent trop faibles en nombre et concentrées sur des dispositifs d'importance relative au regard des montants de dépenses en jeu sur la mission.

Recommandations de la Cour au titre de 2015

Recommandation n° 1 : évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes (recommandation modifiée) (DHUP, DLF, DB).

Exercice 2016 (extraits)

Suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2015

- évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes (DHUP, DLF, DB).

Le nombre de mesures fiscales n'a pas augmenté en 2016 et reste stable par rapport à l'exercice précédent, avec 53 dépenses fiscales rattachées à titre principal. Le coût des dépenses fiscales en 2016, en baisse par rapport à l'exercice 2015, a néanmoins été réévalué à la hausse entre les deux projets de loi de finances.

Son montant de 13,02 Md€ représente 72,7 % des 17,9 Md€ de CP ouverts sur la mission. Au vu de l'importance de l'effort financier consenti par l'État au travers des dépenses fiscales, les évaluations restent en 2016 insuffisantes, se limitant souvent à des dispositifs d'importance relative au regard des montants en jeu. Une fusion de dispositif et deux suppressions de dépenses fiscales ont été actées en LFR 2016 et LFI 2017, mais elles ont été souvent complétées par la création de nouveaux dispositifs qui ne permettent pas de rationaliser le volet « dépenses fiscales » de la mission.

Recommandations de la Cour au titre de 2016

Recommandation n° 1 (DHUP, DLF, DB) : évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes.

Exercice 2017 (extraits)

Suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2016

- évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes.

Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

Recommandation n° 5 (DHUP, DLF, DB) au titre de 2017: évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer toutes celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes ou non démontrées.