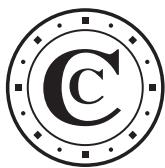


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'ABATTEMENT DE LA TAXE FONCIÈRE POUR LES BAILLEURS SOCIAUX

Un outil de la politique de la ville

Rapport public thématique

Décembre 2025

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| PROCÉDURES ET MÉTHODES..... | 5 |
| SYNTHÈSE | 7 |
| RECOMMANDATIONS..... | 9 |
| INTRODUCTION..... | 11 |
| CHAPITRE I UN DISPOSITIF ATYPIQUE APPRÉCIÉ POUR SA SOUPLESSE | 15 |
| I - UN CADRE HYBRIDE : MI FISCAL MI CONTRACTUEL..... | 15 |
| II - UN DISPOSITIF PARTENARIAL..... | 16 |
| III - UN SPECTRE LARGE D'ACTIONS ÉLIGIBLES, UN EFFET LEVIER FINANCIER ET SOCIAL NON DÉMONTRÉ..... | 17 |
| IV - UNE IMBRICATION DE L'ABATTEMENT DE TFPB AVEC D'AUTRES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE..... | 20 |
| CHAPITRE II UN DISPOSITIF AUX IMPERFECTIONS MULTIPLES..... | 23 |
| I - UN PILOTAGE PEU LISIBLE, UNE GOUVERNANCE À GÉOMÉTRIE VARIABLE..... | 23 |
| A - Un défaut de pilotage central, un pilotage hétérogène des services déconcentrés | 23 |
| B - Une comitologie chronophage et disproportionnée..... | 24 |
| C - Un enchevêtrement de conventions..... | 24 |
| II - UNE CONNAISSANCE ET UN PARTAGE TROP FAIBLES DES INFORMATIONS | 25 |
| III - UN USAGE DU DISPOSITIF S'ÉLOIGNANT DE SA FINALITÉ INITIALE | 29 |
| IV - UN SYSTÈME DE CONTRÔLE ET DE SANCTION IMPARFAIT | 30 |
| CHAPITRE III UN DISPOSITIF À RÉFORMER..... | 35 |
| I - UN MEILLEUR PARTAGE DES INFORMATIONS POUR UN VÉRITABLE PILOTAGE DU DISPOSITIF | 35 |
| II - UNE AMÉLIORATION DES DÉFINITIONS ET DU SUIVI DES ACTIONS POUR GARANTIR UN USAGE CONFORME DU DISPOSITIF | 36 |
| III - UN RENFORCEMENT DU SYSTÈME DE CONTRÔLE POUR UNE EFFICACITÉ ET UNE CRÉDIBILITÉ ACCRUE DU DISPOSITIF | 37 |
| LISTE DES ABRÉVIATIONS | 39 |
| ANNEXES | 41 |

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L.111-3 à 12 du code des juridictions financières (CJF) qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

L'enquête a été effectuée par la cinquième chambre de la Cour. Elle a été notifiée le 31 mars 2025 à la directrice générale des collectivités locales (DGCL), au directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), à la présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH), au directeur de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), au secrétaire général du ministère de l'intérieur, à la contrôleur budgétaire et comptable ministérielle du ministère de l'Intérieur (CBCM IN), à la directrice générale des finances publiques (DGFIP), au directeur de la Direction de la législation fiscale (DLF) et à la directrice du Budget (DB). L'instruction s'est déroulée d'avril à mai 2025.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Outre les administrations centrales et opérateurs précités, des entretiens ont été menés avec les préfectures des départements du Nord, du Rhône et des Yvelines.

Un large panel de parties prenantes a été auditionné :

- des représentants de la filière du logement social comme CDC Habitat, Domofrance, Dynacité, Inter-bailleurs Grand Nancy, Lille Métropole Habitat, Unicil et la Fédération des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) ;
- des associations d'élus telles que l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et France Urbaine, la commune de Saint-Priest (69) et le Syndicat national des directeurs généraux de collectivités territoriales (SNDGCT) ;
- des associations de locataires comme la Confédération nationale du logement (CNL) et le Mouvement des régies.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 10 septembre 2025, par la cinquième chambre, présidée par M. Cabourdin, conseiller maître et président de section, et composée de MM. Chatelain, Colin, Mme Mazoyer et M. Helwaser, conseillers maîtres, ainsi que de Mme Chenkier et M. Siri, conseillers référendaires en service extraordinaire, en tant que rapporteurs, et en tant que contre-rapporteur, Mme Lajus, conseillère maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Oseredczuk, président de section, représentant Mme Thibault, présidente de la cinquième chambre, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpentier, Mme Mouysset et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis, a été consulté sur le projet de rapport le 24 septembre 2025.

Le Premier président en a approuvé la publication le 10 novembre 2025.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Un dispositif mi-fiscal mi-contractuel apprécié pour sa souplesse

Instauré en 2001, réformé en 2014 et reconduit jusqu'en 2030, l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) autorisé dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) permet aux organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) de bénéficier d'une réduction de 30 % de la TFPB dont ils sont redevables sur leur parc locatif social. En contrepartie, ces organismes doivent mettre en place des actions, des projets ou des travaux, visant à améliorer le cadre de vie des habitants et à améliorer la qualité des services qu'ils rendent dans les QPV. Ces contreparties sont précisées dans une convention triennale d'utilisation, tripartite (État, collectivités territoriales depuis 2014 et bailleur social) et annexées au contrat de ville. L'ensemble des acteurs apprécie la souplesse de fonctionnement du dispositif.

D'un montant estimé à 315 M€ en 2024, cet abattement constitue une perte de recette fiscale pour les collectivités territoriales, compensée par l'État à hauteur de 40 %, soit 126 M€ en 2024. Sur le plan budgétaire, il s'agit d'une dépense fiscale rattachée au programme 147 *Politique de la ville* de la mission Cohésion des territoires, dont elle représentait en 2024 60 % des crédits consommés. Depuis la création de ce dispositif, peu d'études ont été consacrées à l'analyse de ce dispositif, même s'il a retenu récemment l'attention du ministère chargé de la ville. La Cour a conduit ce rapport public thématique au moment où de nouveaux contrats de ville sont élaborés pour la période 2024-2030 et une nouvelle modification du périmètre des QPV intervient, dans un contexte de réduction des crédits budgétaires de la politique de la ville. Le dispositif d'abattement souffre de nombreuses imperfections, qui justifient de le réformer.

Un pilotage peu lisible, à géométrie variable

Le rôle de chaque acteur national est difficile à appréhender. Celui de l'État est morcelé entre l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la direction générale des collectivités locales (DGCL), la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la direction générale des finances publiques (DGFiP), qui ne partage pas de manière systématique au plan national, ses remontées d'informations avec les trois autres acteurs nationaux. Aucun outil n'existe pour le suivi des conventions d'abattement au plan national ou pour comparer les actions des bailleurs sociaux et leurs coûts hors et dans les QPV. Aucune entité centrale de l'État ne dresse de bilan ou d'évaluation du dispositif, cette tâche ayant été déléguée à l'Union sociale pour l'habitat (USH), qui, en tant que représentante des bailleurs sociaux, est elle-même partie prenante, son dernier bilan remontant par ailleurs à 2022.

Il est vrai que les QPV sont eux-mêmes situés dans des territoires où l'organisation de prise en charge est hétérogène, tant pour les services préfectoraux que pour les collectivités territoriales qui les abritent. Sur certains territoires, les conventions « TFPB » sont complétées par des conventions d'abattement intercommunales regroupées ou non au sein des démarches de gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP). Ceci induit une comitologie locale unanimement critiquée pour son caractère disproportionné et chronophage, caractérisée par de nombreuses réunions d'instances de pilotage, techniques ou décisionnelles, qui se juxtaposent notamment avec celles des contrats de ville.

Une faible connaissance de l'emploi de la dépense fiscale

En dehors de l'outil « QuartiersPlus » déployé par l'USH et dont l'utilisation n'est pas généralisée parmi les bailleurs sociaux, aucun outil d'agrégation d'informations n'offre de vision partagée de l'utilisation de l'abattement. L'USH affirme par exemple que le bénéfice de cet abattement aurait un effet levier de 1,4 sur les investissements permis par cette économie de taxe mais cette affirmation n'est pas démontrée, faute d'un outil de suivi uniformisé et fiable. En revanche, les documents budgétaires renseignent sur le montant et la structure de la dépense fiscale correspondante, qui s'est significativement accrue ces dernières années, augmentant de 85 % entre 2019 et 2024, avec un saut significatif en 2022 - de 68 à 121 M€ - en raison de la réforme de la taxe d'habitation. Avant cette réforme, la part départementale de TFPB n'était pas compensée par l'État, contrairement à celle du bloc communal. Le transfert de la part départementale au bloc communal, a, en l'absence de toute disposition *ad hoc*, conduit à appliquer la compensation de 40 % à la part départementale transférée. Peu d'acteurs ont été en mesure de mettre en perspective les raisons de cette évolution ou de connaître les grands agrégats du dispositif d'abattement. Une amélioration des conditions de pilotage du dispositif par l'État et ses services est nécessaire.

Un usage du dispositif à recentrer sur sa finalité initiale

Conçu pour financer des actions supplémentaires par rapport à la gestion « normale » des bailleurs sociaux ou de leurs seules obligations, ce dispositif a notamment pour objectif de compenser la propension des logements des quartiers sensibles à se dégrader plus rapidement du fait d'une éventuelle moindre qualité patrimoniale, d'une utilisation plus intensive du bâti ou d'incivilités. Il s'agit ainsi d'éviter que cela ne se répercute sur les charges locatives. Appelé aussi « sur-entretien », il consisterait plus exactement en une « sur-intervention », par exemple en matière de maintenance des ascenseurs. Toutefois, faute de définition précise de ce qui relève des moyens de gestion de droit commun, certaines de ces actions sont assimilées à une « sur-intervention » alors qu'elles relèvent de l'entretien normal. Par ailleurs, faute d'obligation précise, certaines actions sont reportées d'une année sur l'autre ou déployées dans un autre QPV, comme le montre l'analyse réalisée à partir d'un échantillon de bailleurs. Un meilleur cadrage des actions susceptibles d'être financées par la TFPB s'impose donc pour mieux les distinguer, dans le cadre des contrôles opérés, de celles qui relèvent de la mission normale du bailleur.

Un contrôle à renforcer en tout état de cause

Le dispositif fiscal d'abattement de la TFPB souffre depuis son instauration d'un encadrement juridique insuffisant, en particulier en ce qui concerne sa vérification. Le contrôle de la réalité des actions menées au titre de l'abattement est faible et inégal selon les territoires. Il est éclaté entre les préfectures et les directions départementales des finances publiques, dont les rôles ne sont pas clairement définis et dont les modalités de coopération ne sont pas organisées. De plus, en l'état actuel de la réglementation, la restitution totale ou partielle de l'abattement, dans le cas où le montant des contreparties est inférieur au montant de l'abattement, n'est pas prévue. Les préfets et les maires ne disposent pas de leviers d'action, sauf à dénoncer la convention d'utilisation de l'abattement de TFPB, ce qui constitue une sanction peu adaptée. Cette situation devrait être corrigée en renforçant *a minima* le système actuel de contrôle, voire en étudiant la transformation de cet abattement en un dispositif de subvention plus classique à l'instar des autres outils de la politique de la ville.

Recommandations

1. S'assurer de la transmission, par la direction générale des finances publiques aux services préfectoraux, des montants exonérés d'abattement de taxe foncière sur le patrimoine bâti (TFPB) par bailleur, dans le cadre de leur gestion des conventions en 2026 (*Agence nationale de la cohésion des territoires, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).
2. Élaborer un référentiel et un guide des bonnes pratiques permettant de s'assurer que sont exclusivement financées des actions qui ne le seraient pas dans le cadre de la mission normale du bailleur en 2026 (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, Agence nationale de la cohésion des territoires*).
3. Adopter les dispositions juridiques nécessaires pour permettre la remise en cause, totale ou partielle, d'un abattement non dûment justifié en 2026 (*Agence nationale de la cohésion des territoires, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère de la transition écologie, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'intérieur*).

Introduction

Instauré par la loi du 30 décembre 2000 de finances pour 2001² et introduit à l'article 1388 bis du code général des impôts (CGI), l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est un dispositif fiscal qui permet aux organismes d'habitation à loyer modéré (HLM)³ et aux sociétés d'économie mixte (Sem)⁴, propriétaires de logements locatifs sociaux destinés à l'habitation principale ainsi qu'aux logements-foyers⁵, situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), de bénéficier d'un abattement de 30 % de leur base imposable, en contrepartie d'actions ayant pour but « *l'amélioration des conditions de vie des habitants* ».

Son objectif initial visait à encourager les bailleurs sociaux dotés d'un patrimoine vieillissant ou en restructuration, à améliorer la qualité du service rendu aux locataires des zones sensibles, sans peser sur les charges locatives de ces derniers⁶, en allégeant la charge fiscale des bailleurs, accrue du fait de l'absence d'actualisation des valeurs locatives cadastrales de leur patrimoine immobilier depuis 1980. Le dispositif a été créé dans un contexte où nombre d'entre eux sortait, au début des années 2000, des périodes d'exonérations de TFPB prévues par la réglementation. Pour financer ces interventions, sans alourdir le montant des dépenses publiques, le gouvernement a utilisé le levier incitatif de l'abattement fiscal plutôt que celui de la subvention ou du prêt.

À l'origine, l'abattement était de droit applicable pour tout logement social situé en zone urbaine sensible. En 2014, l'abattement a connu un tournant avec la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi « Lamy »⁷, avec son rattachement aux contrats de ville, l'intégration des collectivités territoriales dans le processus et l'exigence d'une contrepartie des organismes HLM bénéficiaires de l'abattement.

La mise en œuvre de l'abattement de la TFPB a donné lieu, lors de son instauration, à une compensation intégrale par l'État aux collectivités territoriales⁸. Le taux de compensation s'est réduit de manière continue au fil des années pour atteindre 26,4 % en 2015, laissant à la charge des collectivités une perte budgétaire d'autant plus importante pour elles qu'elles accueillaient de nombreux logements sociaux. Depuis la loi de finances pour 2016, ce taux a été en conséquence réévalué à 40 %.

² L'art. 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.

³ Cités à l'article L. 411-2 du CCH.

⁴ Art. L. 481-1 du CCH.

⁵ Les locaux annexes aux logements sociaux éligibles à l'abattement bénéficient en principe également de cet abattement à condition qu'il s'agisse de dépendances usuelles des logements (garages, parties communes usuelles d'un immeuble collectif, etc.). L'abattement ne s'applique pas aux logements faisant l'objet d'une location-attribution ou d'une location-accession.

⁶ Circulaire UHC/IUH 2/21 n° 2001-68 du 8 octobre 2001 de la DHUP.

⁷ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

⁸ Art. 42 de la loi n°2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.

La compensation par l'État de l'abattement de la TFPB est une dépense fiscale⁹, rattachée au programme budgétaire 147 *Politique de la ville* de la mission « Cohésion des territoires », qui représente pour l'État un coût en 2024 de 126 M€. Elle est allouée aux collectivités territoriales sous forme de prélèvement sur recettes de l'État. Les collectivités territoriales prennent en charge 60 % de l'abattement, soit 189 M€ de non-perçu en 2024. L'abattement de TFPB dont bénéficient les bailleurs sociaux avoisinait ainsi les 315 M€ au cours de cette année.

L'abattement de TFPB dans les QPV a été reconduit dans le cadre des nouveaux contrats de ville pour 2024-2030, dénommés « Engagements Quartiers 2030 » par la loi de finances pour 2024. Cette mesure a mis fin à la reconduction annuelle du dispositif à chaque loi de finances, qui était source d'incertitude et de lourdeur.

Créés en 2014 sous cette appellation nouvelle, les QPV sont des quartiers situés en territoire urbain et caractérisés par un nombre minimal d'habitants, identifiés par un écart de développement économique et social mesuré par la part des bas revenus. À l'échelle nationale, un tiers du parc social se trouve en QPV, soit près de 1,4 million de logements sociaux. En 2024, il était estimé que 44 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté monétaire dans ces quartiers¹⁰. Le taux de chômage des habitants des QPV y était deux fois et demi supérieur à celui des autres quartiers.

La nouvelle géographie des QPV introduite en 2024¹¹ modifie le périmètre des quartiers bénéficiaires de la politique de la ville, avec 137 nouveaux QPV recensés (outre-mer compris et hors Mayotte dont chaque commune est désormais considérée comme un quartier prioritaire).

La diminution en loi de finances initiale (LFI) 2025 de 30 M€ des crédits de la politique de la ville¹², renforce la nécessité de s'assurer de l'efficience de la contrepartie de l'abattement TFPB en faveur des bailleurs sociaux.

L'abattement de TFPB dans les QPV fait l'objet d'une attention récente de la part du ministère chargé de la ville¹³ depuis le début d'année 2025, qui contraste avec le peu d'études sur ce sujet réalisées jusqu'à présent.

⁹ Dépense fiscale numéro « 050106 – Abattement en faveur des immeubles en ZUS (jusqu'en 2015) puis situé dans les quartiers prioritaires de la ville (à compter de 2016) ».

¹⁰ Le taux de pauvreté monétaire est défini comme la proportion de ménages ayant un revenu disponible inférieur à 60 % de la médiane nationale (*Insee- Données sur les quartiers 2024 de la politique de la ville (données 2021)*).

¹¹ Décret n°2024-806 du 13 juillet 2024 et décret n° 2024-1212 du 27 décembre 2024 modifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et en Polynésie française.

¹² Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budgetaire 2024, mission Cohésion des territoires*, avril 2025.

¹³ Quelques jours après sa nomination, la ministre déléguée à la Ville a déclaré le 6 janvier 2025 vouloir qu'un état des lieux des logements sociaux situés dans les QPV soit réalisé rapidement par les préfets et que soient sanctionnés financièrement les bailleurs sociaux, bénéficiant de l'abattement sur la taxe foncière, qui n'assurent pas correctement leur entretien. Son instruction du 13 février 2025, relative à l'élaboration et au suivi des conventions d'utilisation de l'abattement de la TFPB dans les quartiers politiques de la ville comme levier pour agir en faveur de l'amélioration du cadre de vie des habitants est venue préciser la mise en œuvre de cet état des lieux.

Les chiffres clés

- 315 M€ en 2024 : estimation du montant des 30 % d'abattement au bénéfice des bailleurs ;
- Une dépense fiscale supportée par l'État, estimée à 126 M€ en 2024 contre 121 M€ en 2023 (Source PLF 2025) ;
- Une moindre recette fiscale de 189 M€ pour les collectivités locales (l'abattement de TF n'étant compensé qu'à hauteur de 40 %) ;
- 430 conventions d'abattement signées en mai 2025 (source : USH) pour un nombre de QPV et d'organismes HLM concernés non connu ;
- Refus de signature des conventions dans 69 collectivités locales (source : ANCT) ;
- 333 contrats de ville signés pour l'hexagone au 31 mars 2025 (source : DGCL) ;
- Nouvelle géographie des QPV adoptée en 2024 : elle impacte le périmètre de 960 QPV existants, conduit à supprimer 47 QPV et à créer 137 nouveaux QPV (Hors Mayotte) ; elle totalise 1 362 QPV en France hexagonale et 222 dans les outre-mer, soit 1 584 au total.

Chapitre I

Un dispositif atypique apprécié pour sa souplesse

L’abattement de la TFPB dont bénéficient les bailleurs sociaux est un mécanisme fiscal et contractuel qui s’inscrit dans une dynamique partenariale appréciée par les parties prenantes bénéficiaires. Les actions éligibles à cet abattement sont définies de façon très large et ses objectifs sont proches de ceux d’autres dispositifs de la politique de la ville.

I - Un cadre hybride : mi fiscal mi contractuel

L’abattement de la TFPB dont bénéficient les bailleurs sociaux en QPV est un mécanisme fiscal qui vient en déduction du montant dont ils sont redevables. Les collectivités locales perçoivent de l’État une allocation compensatrice de 40 % au titre de leurs recettes de fonctionnement.

L’article 1388 bis du CGI¹⁴ indique les conditions d’application et d’éligibilité du dispositif, déclinées notamment par des instructions ministrielles peu contraignantes. À défaut de disposition réglementaire, un cadre national d’utilisation de l’abattement de TFPB a été élaboré en 2015 par le ministère de la ville et l’Union sociale pour l’habitat (USH), chargée du suivi du dispositif¹⁵. Un référentiel national d’utilisation de l’abattement de la TFPB dans les QPV, publié en 2024, explique les conditions et modalités d’application du dispositif.

L’abattement de TFPB est conditionné à la mise en œuvre d’une contrepartie de la part du bailleur bénéficiaire, qui constitue l’originalité du dispositif¹⁶. Le montant de la contrepartie ou son équivalence n’est précisé que, depuis 2021, dans l’avenant au cadre national d’utilisation de l’abattement de TFPB, qui indique que « *le coût résiduel pour l’organisme des actions menées, déduction faite des éventuels financements apportés par d’autres partenaires, doit au moins être égal à l’économie d’impôt générée par l’abattement fiscal* ».

¹⁴ Les dispositions de l’article 1388 bis du CGI sont précisées et commentées par le *Bulletin officiel des finances publiques* (BOFiP) relatif à la TFPB publié par la DGFiP le 19 juin 2024 : BOI-IF-TFB-20-30-30-IF.

¹⁵ L’USH, qui accompagne les bailleurs sociaux dans le processus de rédaction des conventions d’utilisation de l’abattement de la TFPB pour la période 2025-2030, réalise des bilans nationaux de l’utilisation de l’abattement de la TFPB.

¹⁶ Se rapprochent de l’article 1388 bis du CGI, les mécanismes prévus par les articles 1394 D et 1395 E du CGI qui prévoient une exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), ayant pour finalité la préservation de l’environnement, qui reposent sur un principe de contractualisation et sont conditionnés à la réalisation d’engagements en contrepartie.

Pour bénéficier de l'abattement, le bailleur social doit être signataire au 1^{er} janvier de l'année d'imposition d'un contrat de ville¹⁷. En contrepartie de l'abattement, les organismes HLM ont l'obligation légale de transmettre annuellement aux signataires des contrats de ville les documents justifiant du montant et du suivi des actions qu'ils ont entreprises pour l'amélioration des conditions de vie des habitants. Ils doivent également être signataires « *d'une convention, annexée au contrat de ville, conclue avec la commune, l'établissement public de coopération intercommunale et le représentant de l'État dans le département, relative à l'entretien et la gestion du parc et ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires* »¹⁸. Les collectivités locales du « bloc communal » sont, depuis 2016, parties aux conventions tripartites (État, collectivités territoriales et organismes HLM) d'utilisation de l'abattement de la TFPB.

Cette convention signée avec un organisme HLM peut intervenir à différentes échelles (intercommunale, communale, quartier). Son contenu n'est pas défini par l'article 1388 bis du CGI, mais l'avenant au cadre national indique qu'elle doit préciser « *les objectifs, le contenu et les modalités de suivi des programmes pluriannuels d'actions* ». Il indique également que « *les modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation et les instances ad hoc sont à préciser dans la convention* »¹⁹.

Comme pour les contrats de ville, les conventions sont conclues pour les années 2024 à 2030. L'avenant au cadre national indique que « *la convention est à minima triennale* ». Ainsi, les dépenses pourront être échelonnées sur plusieurs années, dans la limite de la durée du contrat de ville. Certaines collectivités locales ont souhaité néanmoins conclure des conventions annuelles pour maîtriser la possibilité de sortir du dispositif sans avoir à dénoncer la convention si elle avait été pluriannuelle. D'autres collectivités locales refusent de signer ces conventions car elles ne souhaitent pas consentir une telle enveloppe aux bailleurs, s'estimant garantes des interventions en QPV. À cet égard, les conventions d'utilisation de l'abattement de la TFPB présentent l'intérêt d'offrir une certaine transparence car elles sont approuvées par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et accessibles sur les sites internet des préfectures.

La loi du 29 décembre 2023 a aligné l'attribution de l'abattement pour l'année concernée sur la signature du contrat de ville et de la convention associée au 1^{er} janvier²⁰.

II - Un dispositif partenarial

La dimension partenariale du dispositif se traduit par l'élaboration et la signature de la convention d'utilisation de l'abattement entre l'État représenté par le préfet, la commune et/ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et le bailleur social. Dans certains territoires, le processus est intégré, les partenaires signant une convention métropolitaine avec un groupement inter-bailleurs représentant l'ensemble des bailleurs sociaux (par exemple la métropole de Lyon).

¹⁷ Prévu à l'article 6 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

¹⁸ Article 1388 bis du CGI.

¹⁹ La convention-type pour l'utilisation de l'abattement de la TFPB dans les QPV a été élaboré en 2024 par l'USH, en partenariat avec l'ANCT et des associations d'élus pour accompagner les acteurs locaux dans le processus de rédaction des nouvelles conventions d'utilisation de l'abattement de la TFPB pour la période 2025-2030.

²⁰ La loi n°2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 décale au 31 mars 2025 la date limite de signature de la convention (art. 114), et proroge en 2025 le maintien du bénéfice du dispositif pour les logements situés dans les QPV des départements dans les outre-mer (art. 47).

La convention se décline également à l'occasion des programmes pluriannuels d'actions, qui définissent la contrepartie de l'abattement en termes d'actions d'améliorations de la qualité du service rendu aux locataires. Le programme d'actions prévisionnel est décidé par les signataires de la convention, généralement à l'issue du diagnostic partagé dans le cadre d'instance de pilotage en fonction des besoins identifiés à l'échelle de chaque QPV. La participation des élus locaux à la définition des actions mises en œuvre est primordiale pour assurer le portage politique du dispositif dont les axes thématiques recoupent en partie les compétences directes des communes et des EPCI. Les locataires ou leurs représentants ont vocation à être associés à l'ensemble de la démarche (diagnostic, plans d'actions, suivi et évaluation des résultats), suivant les modalités déterminées dans la convention d'utilisation de l'abattement. Les bailleurs sociaux transmettent²¹ annuellement aux signataires du contrat de ville et au conseil citoyen²², les documents justifiant leurs actions. Les programmes d'actions ont vocation à être actualisés au regard de ces bilans. Pour autant, selon la Confédération nationale du logement (CNL), 74 % de ses structures associatives (groupements ou amicales de locataires, fédérations, associations régionales) ne seraient pas associées à l'élaboration des conventions d'abattement de TFPB des QPV où elles sont implantées²³.

Les objectifs et modalités pratiques du dispositif sont coconstruits. Son caractère partenarial lui confère une souplesse appréciée. L'enquête a toutefois révélé des pratiques de coopération contrastées, en fonction de la dynamique des partenaires, en particulier l'engagement de l'État qui apparaît variable selon les territoires²⁴ (voir chapitre II, I, A).

III - Un spectre large d'actions éligibles, un effet levier financier et social non démontré

Les actions valorisables dans la convention d'abattement sont réparties dans le cadre national (État / USH) révisé en 2021, en huit axes et une trentaine d'actions. Le référentiel national de 2024 donne des indications sur leur déclinaison concrète et les points de vigilance pour les bailleurs sociaux. Il comprend bien évidemment des actions matérielles, mais aussi immatérielles comme l'axe 7 sur « l'animation et le vivre ensemble ».

²¹ Conformément à l'article 1388 bis du CGI.

²² Les conseils citoyens mis en place dans l'ensemble des QPV sont des instances de concertation pilotées par les collectivités locales (villes et EPCI) constituées d'habitants, de représentants des associations et d'acteurs locaux.

²³ Bilan abattement TFPB 2025.

²⁴ L'association des maires de France (AMF) estime que l'implication de l'État est « disparate ».

Tableau n° 1 : axes et actions en contrepartie de l'abattement

| Axes | Actions |
|---|--|
| 1 - Renforcement de la présence du personnel de proximité (par rapport à la présence dans le patrimoine hors QPV) | <ul style="list-style-type: none"> - Renforcement du gardiennage et surveillance - Agents de médiation sociale - Agents de développement social et urbain - Coordinateur HLM de la gestion de proximité - Référents sécurité |
| 2 - Formation/soutien des personnels de proximité | <ul style="list-style-type: none"> - Formations spécifiques (relation client, gestion des conflits, compréhension du fonctionnement social, etc.) - Sessions de coordination interacteurs - Dispositifs de soutien |
| 3 - Sur-entretien | <ul style="list-style-type: none"> - Renforcement nettoyage - Effacement de tags et graffitis - Renforcement maintenance équipements et amélioration des délais d'intervention - Réparations des équipements vandalisés (ascenseurs, etc.) |
| 4 - Gestion des déchets, encombrants/épaves | <ul style="list-style-type: none"> - Gestion des encombrants - Renforcement ramassage papiers et détritus - Enlèvement des épaves - Amélioration de la collecte des déchets |
| 5 - Tranquillité résidentielle | <ul style="list-style-type: none"> - Dispositif tranquillité - Vidéosurveillance (fonctionnement) - Surveillance des chantiers - Analyse des besoins en vidéosurveillance |
| 6 - Concertation/ sensibilisation des locataires | <ul style="list-style-type: none"> - Végétalisation du quartier, renforcement de la biodiversité locale - Participation/implication/formation des locataires et associations de locataires - Dispositifs spécifiques à la sensibilisation à la maîtrise des charges, collecte sélective, nouveaux usages, gestes écocitoyens, etc. - Enquêtes de satisfaction territorialisées |
| 7 - Animation, lien social, vivre ensemble | <ul style="list-style-type: none"> - Soutien aux actions favorisant le « vivre ensemble » - Actions d'accompagnement social spécifiques - Services spécifiques aux locataires (ex : portage de courses en cas de pannes d'ascenseurs) - Actions d'insertion (chantiers jeunes, chantiers d'insertion) - Mise à disposition de locaux associatif ou de service |
| 8 - Petites travaux d'amélioration de la qualité de service | <ul style="list-style-type: none"> - Petits travaux d'amélioration du cadre de vie (réfection hall d'immeubles/cages d'escaliers, éclairage, sécurisation abords, résidentialisation, signalétique, etc.) - Surcoût de remise en état des logements - Travaux de sécurisation (gestion des caves, digicodes, etc.) |

Source : cadre national d'utilisation de l'abattement 2021 et référentiel national juin 2024 (USH)

Outre leur définition large, ces actions sont sujettes à des interprétations qui peuvent être différentes selon les territoires. Ainsi, il est difficile de savoir ce qui relève des « petits travaux d'amélioration » dans l'axe 8, les travaux sur le patrimoine étant par définition amélioratifs.

L'USH, dans le cadre de son bilan triennal (2017-2019), a collecté les données relatives aux dépenses valorisées par axe et par année. Le « sur-entretien », qui est un des huit axes, n'est que le quatrième poste en montant après les travaux d'amélioration du cadre de vie, le renforcement du personnel de proximité, et l'animation et le vivre ensemble. Cette répartition est stable sur la période (voir annexe n° 1). Dans son bilan triennal (2020-2022), l'USH n'a pas été en mesure de dresser un bilan chiffré des montants engagés par axe, en raison d'une moindre utilisation²⁵ du service numérique par les bailleurs. Le nouvel outil « QuartiersPlus »²⁶ déployé en 2024, est encore insuffisamment renseigné pour être représentatif. À cet égard, l'enquête flash diligentée en février 2025 par la ministre déléguée chargée de la ville, sur le dispositif d'abattement (voir annexe n° 2) évoque les axes « les plus mobilisés » sur la base des déclarations des services préfectoraux, mais ne restitue pas la structure des dépenses valorisées par axe.

La Cour a collecté des éléments soulignant la variété des situations selon les bailleurs. Par exemple, l'Inter-bailleurs du Grand Nancy répertoriait, par ordre décroissant, pour la période sous revue, les actions relevant des axe 8, 1 (« Renforcement de la présence du personnel de proximité »), 7 (« Animation, lien social, vivre ensemble ») et 3 (« Sur-entretien ») alors que France Urbaine, rapportant le cas de la métropole de Clermont-Ferrand, citait les axes 3, 8, 5 (« Tranquillité résidentielle ») et 1. CDC Habitat évoque les axes 1, 7 et 8 comme représentant les deux tiers du total de leurs actions. Unicil, quant à lui, concentre ses actions sur l'axe 4 (« Gestion des déchets, encombrants/épaves ») pour 46 %, l'axe 7 pour 34 % et l'axe 1 pour 21 %. Lille Métropole Habitat mobilise l'axe 1 pour 31 %, l'axe 8 pour 27 %, l'axe 3 pour 16 % et l'axe 7 pour 12 %.

La Cour a constaté que l'État n'est pas en mesure de connaître, au plan national, la répartition des actions par axe, montant ou zone géographique, faute de transmission des plans d'action et de données agrégées disponibles, les bilans n'étant transmis qu'aux signataires des conventions.

L'ensemble des acteurs rencontrés a souligné la facilité d'activation des dépenses ne nécessitant pas d'appels à projets ou de démarche administrative, à la différence des subventions. Le recours à des acteurs associatifs de proximité, impliqués dans l'insertion, leur apparaît comme un facteur de cohésion territoriale vertueux.

²⁵ - 75 % de taux d'utilisation entre 2022 et 2016. Source USH-QuartiersPlus-présentation du produit.

²⁶ Remplaçant l'outil « TFPB Quartiers » introduit en 2016 pour assurer le bilan quantitatif du dispositif, « QuartiersPlus » est un service numérique gratuit, mis à disposition des organismes HLM par l'USH qui permet de piloter l'abattement de la TFPB dans les QPV et, censé, à compter de juin 2025, partager les informations sur les programmes d'actions avec les partenaires locaux, services de l'État et collectivités locales.

Selon l'USH, les dépenses valorisées dans le cadre de l'abattement sont en pratique complétées par des fonds propres des organismes HLM, conduisant à des financements mobilisés au bénéfice des QPV plus larges que les montants liés à l'abattement, qui constitueraient ainsi un effet levier de l'ordre de 1,40 € pour 1 € dépensé en contrepartie de l'abattement sur la période 2017-2019²⁷. Il représenterait un montant total de l'ordre de 441 M€²⁸. Cet effet levier financier²⁹ aurait été en 2024 de l'ordre de 1,34³⁰, certains territoires mettant en avant de meilleurs résultats comme la Métropole de Lyon (2)³¹, ou le Grand Nancy (1,7).

Pour autant, les éléments transmis à la Cour dans le cadre de ce rapport ne permettent pas de confirmer un tel effet de levier, celui-ci n'étant ni étayé ni documenté. En l'absence d'outil de suivi analytique uniformisé, actualisé et traçable, permettant la comptabilisation des dépenses valorisées en contrepartie de l'abattement, cet effet levier semble difficile à démontrer et encore plus à mesurer, ce que constate également la direction du Budget.

IV - Une imbrication de l'abattement de TFPB avec d'autres dispositifs de la politique de la ville

L'abattement de la TFPB est proche d'autres dispositifs de la politique de la ville, dont les objectifs sont similaires.

Les conventions d'utilité sociale (CUS) sont signées entre l'État et chaque organisme de logement social pour six ans pour l'ensemble de son parc qu'il soit ou non en QPV. Ces conventions portent sur le bâti et la programmation ainsi que les modalités de gestion du parc (recours aux expulsions, services rendus aux locataires, etc.). Elles n'intègrent pas ou pas de façon explicite les actions mises en œuvre dans le cadre de la convention d'utilisation de l'abattement de TFPB, alors même que certaines actions peuvent ou pourraient être communes.

En revanche, la convention d'utilisation de l'abattement de TFPB a vocation, selon l'avenant au cadre national de 2021, à s'articuler avec les démarches de gestion urbaine – et sociale – de proximité (Gup ou GUSP)³², qu'elle contribue souvent à financer. Cette démarche de GUSP, partenariale et transversale, a pour but l'amélioration de la qualité de service rendu à l'échelle d'un QPV, et n'est pas ciblée sur un bailleur. Elle est financée dans le cadre du contrat de ville et parfois du projet de rénovation urbaine (Anru). C'est au stade de l'élaboration du plan d'actions triennal que doivent s'articuler les actions et les financements, auxquels peuvent contribuer les bailleurs grâce à la convention d'utilisation de l'abattement de TFPB. L'instruction du 13 février 2025³³ réaffirme cette obligation : « *ces conventions [d'utilisation de l'abattement de TFPB] constituant une annexe des contrats de ville, les EPCI doivent être systématiquement associés à leur élaboration et à leur évaluation. Elles s'inscrivent dans la démarche de gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP), dans laquelle l'ensemble des acteurs sont appelés à se mobiliser et à adapter leurs politiques* ».

²⁷ Bilan USH 2017-2019.

²⁸ Soit 315 M€ de montant total des 30 % d'abattement x 1,4.

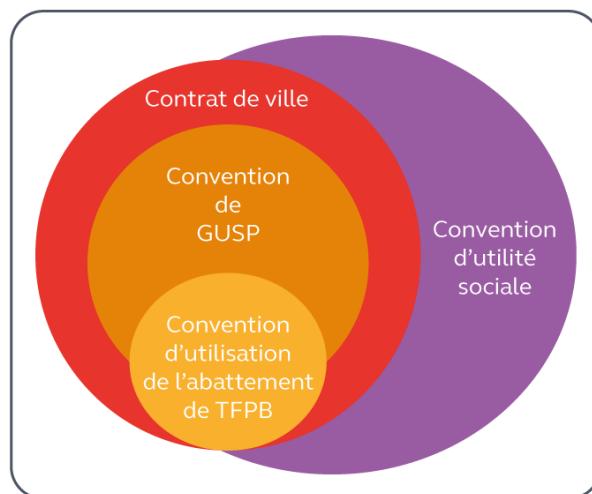
²⁹ Montant total de l'abattement TFPB/dépense totale par action.

³⁰ Préfecture du Rhône.

³¹ 17 M€ investis pour 8,4 M€ d'abattement.

³² Les GUSP renforcent la dimension sociale de la Gup, en insistant en particulier sur les actions relatives au renforcement du lien social et du vivre ensemble dans les quartiers.

³³ Relative à l'élaboration et au suivi des conventions d'utilisation de l'abattement de la TFPB dans les quartiers politiques de la ville comme levier pour agir en faveur de l'amélioration du cadre de vie des habitants.

Schéma n° 1 : imbrication des périmètres des dispositifs

Source : Cour des comptes

CONCLUSION

L'abattement de TFPB qui s'élevait à 315 M€ en 2024 constitue à la fois une perte de recette fiscale pour les collectivités territoriales et une dépense budgétaire pour l'État qui la compense à hauteur de 40 % (soit 126 M€ en 2024.)

Bien qu'ayant la nature d'une dépense fiscale, ce dispositif est conventionnel, ses bénéficiaires apprécient sa souplesse car il s'appuie sur une démarche partenariale engageant l'ensemble des parties prenantes.

Chapitre II

Un dispositif aux imperfections multiples

La mise en œuvre de l’abattement de la TFPB au profit des bailleurs sociaux souffre de lacunes de pilotage et d’un manque de partage d’informations entre services de l’État. La Cour a constaté que les actions financées en contrepartie de cet avantage fiscal pouvaient s’écartez de sa finalité initiale sans système de contrôle effectif.

I - Un pilotage peu lisible, une gouvernance à géométrie variable

Le rôle de chaque acteur, au niveau national, est difficile à appréhender tant les modalités d’organisation sont peu lisibles et variables. Alors que l’USH affiche clairement son rôle pédagogique et fédérateur, celui de l’État est plus flou en raison de la diversité de ses interventions.

A - Un défaut de pilotage central, un pilotage hétérogène des services déconcentrés

Le législateur n’a fixé aucun cadre précis de pilotage national, qui se partage entre la DGCL, la DHUP et l’ANCT. Comme le souligne la DGCL, qui est responsable du programme 147 *Politique de la ville*, sous l’autorité du ministère de la ville, « *la DGCL- participe à la définition de la stratégie et de l’évaluation de la politique de la ville, en lien avec l’Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) qui est l’opérateur qui anime les services déconcentrés, sur ce sujet. La DGCL assure la tutelle de l’ANCT* ». L’intervention de la DHUP dans ce dispositif s’est progressivement affaiblie au profit de l’ANCT. La DGFIP, qui a la mission de tenir à jour l’information cadastrale et foncière, est chargée d’exploiter les conventions d’abattement, les déclarations des bailleurs sociaux et de gérer les attributions de compensations aux collectivités territoriales, alors que la Direction de la législation fiscale assure le suivi juridique. Pour autant, la DGFIP indique ne pas partager ses informations avec les autres services de l’État, au motif de n’être ni signataire des conventions ni dotée d’une habilitation législative pour le faire. Dans certains départements, des instances de dialogue entre les DDFIP et les représentants de l’État sont toutefois mises en place.

L'État territorial s'organise selon les contextes locaux, le représentant de l'État peut confier le pilotage des conventions d'utilisation de l'abattement à la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)/Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl)³⁴, à la Direction départementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddeets)³⁵ ou le plus souvent à un référent en préfecture pour les conventions pilotées à l'échelle intercommunale, notamment lorsqu'un préfet délégué à l'égalité des chances ou un sous-préfet chargé de la politique de la ville est affecté dans le département. Le délégué du préfet chargé de la politique de la ville, par sa connaissance fine du territoire, vient aussi en appui du pilotage, et ce, quel que soit le service de l'État qui en est chargé. Certains territoires fonctionnent de façon intégrée avec des instances métropolitaines ou régionales et des émanations régionales de l'USH qui animent le réseau partenarial local, permettant d'harmoniser les pratiques.

B - Une comitologie chronophage et disproportionnée

La gouvernance du dispositif au plan local a été unanimement critiquée pour sa comitologie disproportionnée et chronophage, caractérisées par de nombreuses réunions d'instances de pilotage techniques ou décisionnelles : comités de pilotage, de suivi, de programmation, de territoires, de bilan, d'assemblées délibérantes, etc., qui génèrent un « *rythme de rencontres parfois difficile à tenir* » (selon l'USH) n'évitant pas « *les doublons entre les instances liées à la politique de la ville, les réunions ad hoc...et les conseils d'administrations des bailleurs* » (selon la DGCL). Les bailleurs sociaux rencontrés ont estimé à près d'une centaine de réunions par an la comitologie liée à la politique de la ville. Cette comitologie pourrait être rationalisée.

La gestion du dispositif mobilise des ressources internes importantes, une ingénierie pour interfaçer et coordonner toutes les actions entre les différents acteurs. Le niveau de moyens alloués dépend de l'assise financière et de la motivation des structures concernées, il est variable selon les territoires et pas toujours valorisé dans les décomptes des actions. À titre d'illustration, la préfecture du département du Nord indique que quinze chargés de mission contribuent à temps partiel, tandis que celle du Rhône n'affecterait pas de moyens spécifiques en sus de l'activité des délégués du préfet.

C - Un enchevêtrement de conventions

L'intrication des conventions d'utilisation de l'abattement de TFPB, des conventions de GUSP et des contrats de ville, qui se sont sédimentés progressivement, présente le risque de ne plus permettre d'identifier les actions et les objectifs de chacun de ces dispositifs qui peuvent être redondants ou non complémentaires.

³⁴ Du fait de sa connaissance du parc social et des organismes HLM.

³⁵ Pour faire le lien avec la mobilisation des crédits du programme 147 – *Politique de la ville* visant à améliorer le cadre de vie des habitants des quartiers.

La convention d'utilisation de l'abattement de TFPB est devenue, dans la plupart des territoires, un outil mis au service de la GUSP, dispositif ayant pris une ampleur croissante³⁶.

Compte tenu des nouvelles répartitions de compétences entre EPCI et communes, des conventions et chartes territoriales de GUSP-Abattement de TFPB émergent à l'échelle intercommunale³⁷. La convention communautaire unique GUSP-Abattement de TFPB fait parfois office de convention d'utilisation de l'abattement de TFPB. Elle est préférée à la pluralité de conventions locales d'application, qui ne sont plus nécessairement conclues et qui peuvent laisser place à de simples feuilles de route. Les moyens mis en œuvre par les bailleurs sociaux sur la GUSP et l'abattement de TFPB sont souvent mutualisés³⁸, laissant entier le sujet de l'identification/valorisation des actions de contreparties de l'abattement de TFPB.

Les contrats de ville intégrant les conventions d'abattement de la TFPB, les actions mises en œuvre doivent s'inscrire dans le cadre de leurs orientations et objectifs. L'instruction du 4 janvier 2024 relative à la gouvernance des contrats de ville « Engagements Quartiers 2030 » prévoit en effet que les « *bailleurs sociaux seront par ailleurs invités à présenter globalement dans [le cadre de la réunion annuelle organisée à l'échelle du contrat de ville avec les partenaires de la contractualisation] les actions engagées en matière de gestion urbaine de proximité en contrepartie de l'abattement de la taxe foncière pour la propriété bâtie (TFPB)* ».

Une clarification du pilotage du dispositif s'impose pour en simplifier sa gestion.

II - Une connaissance et un partage trop faibles des informations

Les documents budgétaires et les informations transmises à la Cour par les directions chargées de la fiscalité foncière locale renseignent sur le montant et la structure de la dépense fiscale. Elle augmenterait de 85 % sur la période 2019-2024, avec un net saut à partir de l'année 2022. Par ailleurs, le nombre de logements et dépendances concernés par la TFPB, stable depuis 2019, s'est accru de 35 % en 2023. Cet accroissement serait dû à une modification de la prise en compte de la composition des logements par la DGFiP dans l'outil « Gérer Mes Biens Immobiliers » (GMBI)³⁹ qui entraînerait une augmentation fictive.

³⁶ Pour la région des Hauts-de-France, l'investissement des bailleurs sociaux dans les QPV au titre de la GUSP s'elevait, au cours de la période 2019-2022, à 34,8 M€ de dépenses (moyenne annuelle) couvertes à 83 % par l'abattement fiscal.

³⁷ Par exemple : la « convention cadre des démarches GUSP-ATFPB » établie par la préfecture du Nord au niveau de la Métropole européenne de Lille signée en mars 2024 ; la convention métropolitaine d'abattement de la TFPB et sur la GSUP 2025-2030 annexée au contrat de ville métropolitain (Métropole de Lyon) ; la charte territoriale de GUSP 2024-2030 d'« EST ensemble Grand Paris » signée le 26 juillet 2024 ; pour le territoire de la Communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise, une convention-cadre communautaire des démarches de Gup dans les QPV, signée en avril 2024, intègre la mise en œuvre des conventions d'utilisation de l'abattement sur la TFPB.

³⁸ Le Groupe Dynacité logement a mis en place, en 2024, un service de gestion sociale et urbaine de proximité (GSUP), consacré aux sujets relatifs à la politique de la ville avec un suivi particulier de l'abattement de la TFPB pour ses dix QPV dans trois départements (Ain, Isère, Rhône), soit plus d'1,2 M€ d'abattement de TFPB par an.

³⁹ En effet, selon la DGFiP, « *les dépendances immédiates des logements précédemment comprises dans l'évaluation de ces mêmes logements sont dorénavant identifiées et évaluées en tant que telles (caves, terrasses, etc.). Les montants financiers de taxes émises ou d'abattement accordés ne sont pas impactés par ce changement*

**Tableau n° 2 : évolution du montant global de la dépense de compensation
(2019-2024)**

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 (estimé) | Évolution 2024/2019 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|------------------------|
| Coût pour l'État de la compensation M€ | 68 | 67 | 66 | 111 | 121 | 126 | 85 % |
| Évolution N/N-1 | | - 1 % | - 1 % | 68 % | 9 % | 4 % | |
| Nombre de locaux bénéficiaires | 1 600 000 | 1 589 000 | 1 600 000 | 1 580 000 | 2 140 000 | NC | 34 %* |
| Évolution N/N-1 | | - 0,7 % | 0,7 % | - 1,3 % | 35,4 % | | |

Source : Cour des comptes à partir des informations de la direction de la législation fiscale (PLF 2021 à 2025)

* Selon données disponibles publiées datant de 2023.

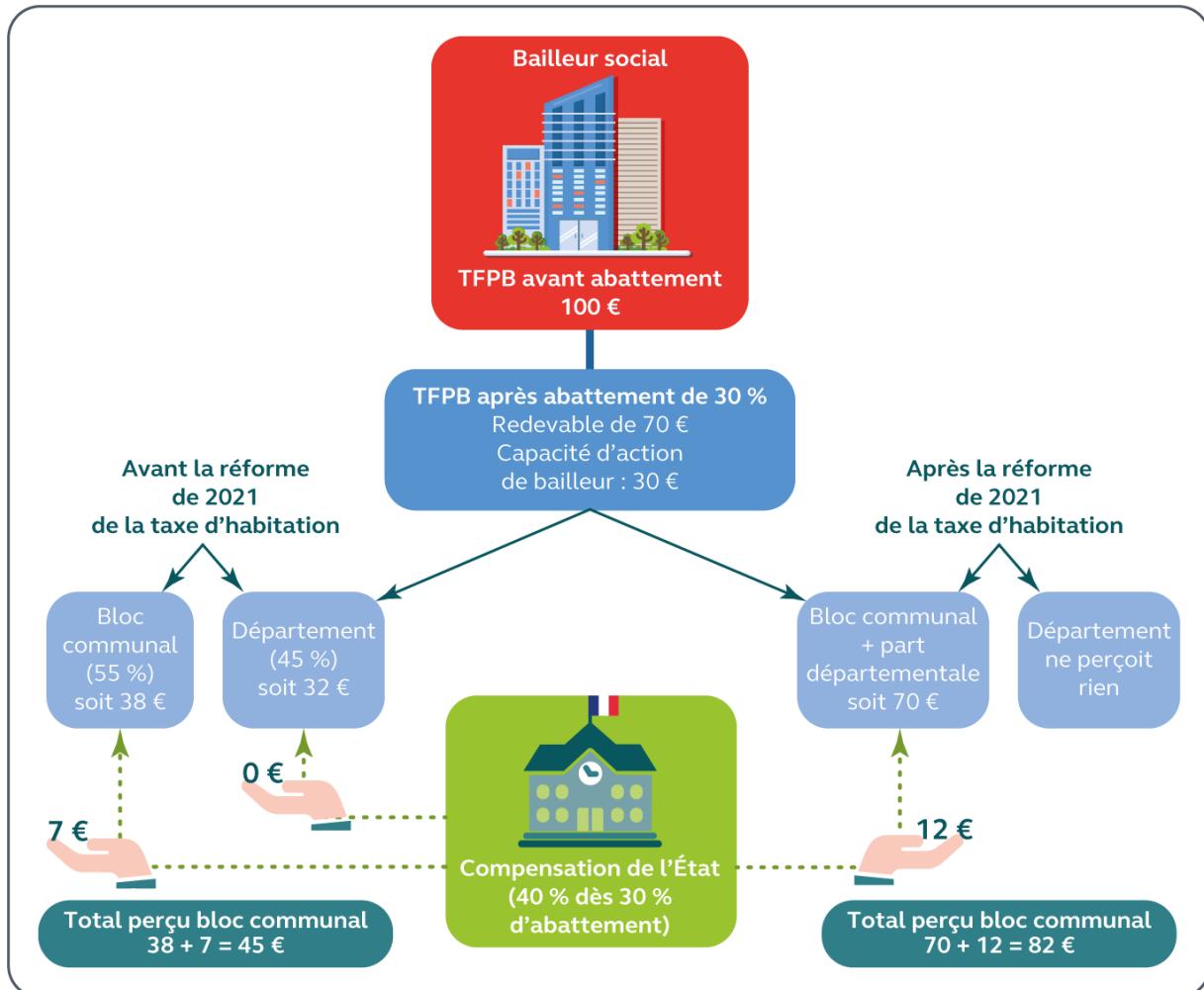
En réalité, l'augmentation du montant global de la dépense fiscale ou de la compensation de l'État ne s'explique pas par l'augmentation du nombre de logements ou de QPV. Elle apparaît principalement liée à l'impact du transfert de la part départementale de la TFPB au bloc communal, instauré en 2021 pour compenser la perte de recette de taxe d'habitation⁴⁰.

Comme l'abattement sur cette part départementale n'était pas compensé par l'État, dès lors qu'elle a été intégrée aux recettes du bloc communal, elle a bénéficié de la compensation de 40 % et est venue en augmenter ainsi le volume⁴¹ (cf. annexe n° 1, graphique n° 1).

⁴⁰ Pour les résidences principales.

⁴¹ Ce qui ne se traduit sur le tableau n° 4 (voir annexe n° 1) qu'en 2022 (taux à N-1).

Schéma n° 2 : évolution de la compensation de l'État après la réforme de la fiscalité locale pour 100 € de TFPB avant abattement



Source : Cour des comptes

L'accroissement du périmètre de la compensation de l'État à la part précédemment versée aux départements qui revient dorénavant aux communes, n'a pas eu d'incidence sur le montant de TFPB dont sont redevables les bailleurs sociaux, mais il a entraîné une hausse du coût de cette compensation pour l'État. Par ailleurs, celle-ci est susceptible d'augmenter en fonction des futures hausses de taux de TFPB votées par les collectivités territoriales.

Tableau n° 3 : évolution de la structure de la dépense fiscale (2019-2024)

| M€ | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 (estimé) | Évolution 2024/2019 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------------------|------------------------|
| Montant total de l'abattement | 275 | 273 | 278 | 286 | 309 | 315 | 15 % |
| Dont part commune/synd. | 159 | 158 | 267 | 273 | 295 | NC | |
| Dont part EPCI | 12 | 12 | 11 | 13 | 14 | NC | |
| Dont part département | 104 | 103 | SO | SO | SO | NC | |
| Coût État (dépense fiscale) | 68 | 67 | 66 | 111 | 121 | 126 | 85 % |

Source : Cour des comptes à partir des informations de la Direction de la législation fiscale (PLF 2021 à 2025)

Peu d'acteurs rencontrés avaient été en mesure d'anticiper et de mettre en perspective cet accroissement significatif du montant de la compensation de l'État dû à la réforme de la fiscalité locale.

Hormis ces informations fiscales, le contrôle a révélé que peu de données consolidées sont produites, en termes d'état des conventionnements, d'actions financées comme en termes d'impacts sur la politique de la ville faute, notamment, d'instruments de mesure et d'indicateurs permettant de dégager des données consolidées et fiables. À titre d'illustration, aucune administration centrale n'a été en mesure de communiquer le nombre de conventions en cours ou dénoncées sur la période sous revue. À l'échelle nationale, il n'a pas été possible de documenter les différences de coût entre des travaux de même nature effectués sur le parc immobilier des bailleurs sociaux, dans et hors QPV.

À part l'outil « QuartiersPlus » déployé par l'USH pour les bailleurs sociaux, aucun outil d'agrégation d'informations n'offre une vision réelle et partagée de l'utilisation de l'abattement. À ce jour, aucune entité centrale de l'État n'en dresse de bilans, cette tâche ayant été déléguée à l'USH par les signataires du cadre national. Ce positionnement de l'USH, dont les membres sont les bénéficiaires du dispositif, place cet organisme dans une position ambiguë.

Faute d'outil partagé, des informations plus ou moins approfondies remontent, selon les impulsions variables des représentants de l'État dans les territoires, mais la vision consolidée manque et ne permet pas l'appréciation de l'utilité et de l'efficacité du dispositif. La mise en place d'outils comme des tableaux de suivi des conventions et des actions entreprises par les bailleurs sociaux permettrait aux services de l'État de disposer localement d'éléments pour comparer la répartition des actions et leurs coûts hors et dans les QPV et de faire remonter les synthèses nécessaires au niveau central.

III - Un usage du dispositif s'éloignant de sa finalité initiale

Conçu pour financer des actions supplémentaires par rapport à la gestion « normale » du bailleur social ou du « droit commun », ce dispositif a notamment comme objectif de compenser la propension des logements des quartiers sensibles à se dégrader plus rapidement du fait des incivilités ou d'une éventuelle moindre qualité patrimoniale ou encore d'une utilisation plus intensive du bâti, en évitant que cela ne se répercute sur les charges locatives. Il est appelé ainsi le « sur-entretien », ce qui est réducteur, puisque sur les huit axes d'actions du cadre national seuls trois d'entre eux sont liés à de l'entretien. Il consisterait plutôt en une « sur-intervention ». Tel est le cas de la gestion des encombrants, pour laquelle un contrat spécifique peut être mis en place, de l'animation d'actions sociales spécifiques, des actions de sécurisation renforcée (fermeture de caves, vidéoprotection, présence de vigiles) ou du renforcement des équipes de gestion de proximité formées à l'accompagnement des publics en difficulté.

L'absence de définition et de quantification du sur-entretien ou de la gestion « normale » est source de « *nombre de difficultés d'interprétation* » d'après l'ANCT qui peuvent conduire les acteurs à valoriser des actions relevant en réalité de la gestion courante. L'instruction du 13 février 2025 rappelle que le bailleur social doit « *identifier les moyens de gestion de droit commun qu'il met en œuvre, dans chaque quartier prioritaire, comparativement au reste du parc* », son annexe n° 1 prévoit des indicateurs de suivi pour démontrer les charges spécifiques liées aux QPV (voir annexe n° 2 du présent rapport)⁴². Les actions valorisables doivent d'après la DHUP « *venir en plus des actions de droit commun* », et permettre d'engager des moyens spécifiques, adaptés aux besoins propres des QPV. Or, comme le souligne l'ANCT, « *dans certains territoires, l'abattement n'est pas considéré comme un outil au service de la GUSP mais plutôt comme un levier financier à l'échelle du territoire, le risque est alors que la mobilisation de l'abattement se substitue au droit commun et serve à mettre en place des projets qui n'auraient pas pu être mis en œuvre par la collectivité territoriale, faute de financement, sans lien avec les objectifs d'amélioration de la GUSP au sein du QPV* ».

La mesure de l'éventuelle efficacité du dispositif nécessiterait un contrôle permettant de détecter les cas où les habitants des QPV reçoivent un niveau d'intervention équivalent – voire une intervention inférieure – aux habitants des autres quartiers de la ville, au lieu de bénéficier de services plus importants. Concrètement, il est souvent difficile d'appréhender, au vu des justifications des bailleurs, ce qui relève du droit commun ou du « sur entretien ». La préfecture du département des Yvelines interrogée confirme que les factures transmises par certains bailleurs sociaux, mutualisées sur plusieurs interventions, ne permettent pas d'isoler le sur-entretien de façon claire.

L'absence de référentiels étayés sur les axes et actions valorisables peut, selon l'USH, conduire à soutenir une action ne relevant pas des huit axes, comme de l'intermédiation locative, ou à recourir à une structure associative locale dont l'action ne répond pas au diagnostic partagé. Des cas de financement d'équipements municipaux sportifs ou de petite enfance, situés en dehors de la propriété du bailleur social, ont été évoqués par les bailleurs sociaux et les représentants des collectivités territoriales. Les acteurs rencontrés ont souligné la tendance récente, de la part des collectivités territoriales voire de l'État, d'imposer des actions ou des taux de dépenses affectées à certains des axes du programme. Certaines de ces injonctions seraient, selon l'USH, sans lien avec le diagnostic partagé du QPV, voire sans lien direct avec l'objectif même du dispositif d'abattement.

⁴² Ces éléments étaient déjà contenus dans l'instruction du 12 juin 2015 et l'avenant au cadre national de 2021.

D'autres pratiques « autorisées » dans ce dispositif peuvent surprendre par rapport à ce qui est pratiqué pour les crédits budgétaires. En effet, lorsque l'abattement ne peut être intégralement utilisé durant une année, pour des motifs indépendants de la volonté des parties prenantes à la convention, un report est toléré sur l'année suivante, voire plusieurs années, et le cas échéant sur d'autres actions. La convention-type précise que « *ce report fait l'objet d'une validation par les signataires de la convention lors d'un comité de pilotage* »⁴³.

La fongibilité de l'abattement est également mise en œuvre, dans le cas de bailleurs ayant des logements sur plusieurs QPV⁴⁴. Tel est le cas de la convention d'abattement de la Métropole de Bordeaux, en date du 3 décembre 2024, qui prévoit une fongibilité possible entre deux quartiers à condition que « l'enveloppe » non utilisée soit réaffectée au moins pour 25 % à l'axe 7 (animation et vivre ensemble).

La volumétrie des reports n'a pas pu être documentée.

IV - Un système de contrôle et de sanction imparfait

Le dispositif d'abattement de la TFPB a été conçu comme reposant sur la responsabilisation des parties signataires de la convention d'utilisation de l'abattement. L'article 1388 bis du CGI ne prévoit pas le contrôle du dispositif.

La DGFIP exerce un contrôle sur pièces limité, elle n'a pas de compétence de contrôle de la bonne exécution des clauses et obligations des conventions d'utilisation de l'abattement de TFPB. « *Les services de la DGFIP apprécient les conditions d'octroi de l'abattement TFPB au regard des conditions posées par l'article 1388 bis du CGI. Les demandeurs doivent avoir déposé auprès des services fiscaux locaux, une demande d'abattement N+1 identifiant les locaux éligibles au dispositif [...] accompagnée, d'une copie du contrat de ville et de la convention [d'utilisation de l'abattement de TFPB] annexée au contrat de ville [...]*

 » indique la DGFIP. Les bailleurs sociaux adressent au service des impôts du lieu de situation des biens une déclaration conforme au modèle établi par l'administration (Formulaire n°6668-D-SD), accompagnée des pièces exigées, ou une déclaration en ligne directement via le service GMBI.

Les services déconcentrés de l'État (préfectures, DDTM) en partenariat avec les collectivités locales sont censés s'assurer, lors de la construction des programmations, que les actions s'inscrivent dans les huit axes du cadre national, et, en phase de présentation et de validation des bilans des plans d'actions, de la réalisation sur le terrain des actions inscrites en programmation. Les préfectures contrôlent en principe que le dispositif n'est pas détourné de sa finalité en se fondant sur les remontées d'anomalies des communes. Pour vérifier les montants des programmations, les contrôles devraient s'appuyer sur les données des services déconcentrés de la DGFIP, sollicitées par les préfectures, qui permettent de connaître précisément le montant de l'abattement de TFPB par commune, mais les DDFIP indiquent ne pas être habilitées juridiquement à donner l'identité des bailleurs sociaux ni le montant d'abattement dont ces derniers bénéficient.

⁴³ Exemple de la Métropole Grand Nancy pour les nouvelles conventions annexées au contrat de ville 2024-2030.

⁴⁴ Selon l'USH, la fongibilité des dépenses entre QPV d'une même commune ou d'un même EPCI et d'un même bailleur social, intervient après accord avec les partenaires de la convention et en premier lieu la collectivité locale concernée.

Le contrôle de l'État local est très inégal selon les territoires. Il varie non seulement en fonction des liens entre DDFiP et préfectures, mais aussi en fonction des préfectures qui, selon les ressources humaines dont elles disposent pour suivre le dispositif, sont plus ou moins exigeantes sur les évaluations financières et les contreparties, même si l'instruction ministérielle du 13 février 2025 marque la volonté de renforcer le contrôle des actions mises en œuvre par les organismes HLM en contrepartie du bénéfice de l'abattement. Le service du contrôle de légalité des préfectures n'étant pas compétent sur cet objet, ce sont les délégués du préfet qui sont mobilisés pour effectuer ce contrôle *a posteriori*⁴⁵.

La DGCL n'assure aucun contrôle sur le dispositif d'abattement de la TFPB. L'ANCT n'étant pas destinataire des plans d'actions, ni des bilans transmis aux signataires des conventions, elle ne peut se prononcer sur leur contenu. Si la DGFiP et l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) contrôlent, chacune dans son champ de compétence, les organismes de logement social, leur contrôle de l'abattement de la TFPB est faible, éclaté et non organisé. Pour l'Ancols, compétente pour contrôler les bailleurs sociaux, il ressort de l'enquête qu'elle n'aurait pas les ressources suffisantes pour opérer des contrôles systématiques de l'abattement de TFPB, qui requièrent des diligences lourdes et longues pour vérifier la nature des dépenses engagées par le bailleur social et leur conformité à l'un des huit axes du cadre national.

L'article 1388 bis du CGI ne prévoit aucun cas de remise en cause de l'abattement de TFPB après que la convention d'utilisation a été signée. La dénonciation de la convention d'utilisation de l'abattement est la seule sanction à l'encontre des organismes HLM⁴⁶, permise en cas de contreparties déficientes. L'avenant au cadre national prévoit qu'*« en cas de non-respect avéré d'une partie conséquente des engagements, la convention peut être dénoncée, après une phase de médiation »*. La fonction de médiation n'est pas structurée et peu mobilisée en pratique. Au demeurant, l'État local, qui est à la fois partie à la convention – et le plus souvent l'auteur de la dénonciation de la convention –, ne saurait assurer la fonction de médiateur.

La dénonciation est une sanction dont l'effet est radical, de type « tout ou rien », qui conduit à la perte de l'avantage fiscal. En mettant fin à la convention, elle entraîne une rupture des relations de confiance et de la démarche partenariale de co-construction entre le bailleur social et les autres parties signataires de la convention dénoncée, susceptible de fragiliser les échanges sur d'autres sujets d'intérêt commun (sécurité, vie sociale, etc.). Cette sanction est inadaptée au regard de ses effets dans le temps et de son périmètre. La dénonciation emporte, selon la logique fiscale⁴⁷, suppression du bénéfice de l'abattement de TFPB pour l'année à venir seulement et la

⁴⁵ Demande de fourniture de pièces, notamment les factures justifiant les dépenses lorsqu'elles ne sont pas annexées au bilan, le bilan qualitatif précisant en quoi chaque action financée apporte une amélioration au cadre de vie illustrée par tout moyen, la transmission d'indicateurs de gestion sur le patrimoine des bailleurs sociaux en QPV et hors QPV.

⁴⁶ BOI-IF-TFB-20-30-30 n° 180 ; convention-type pour l'utilisation de l'abattement de la TFPB dans les QPV, p. 8.

⁴⁷ En vertu du principe de l'annualité de la TFPB posé par l'art. 1415 du CGI, la taxe est établie pour l'année entière d'après les faits existants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Il résulte de ce principe qu'il n'est pas tenu compte des changements intervenus au cours de l'année d'imposition. Le respect des conditions pour bénéficier de l'abattement fiscal s'apprécient au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, la dénonciation de la convention au cours d'une année entraîne la fin de l'application de l'abattement de 30 % pour la TFPB à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la décision de dénonciation.

rupture de la convention en résultant peut, sauf clause contraire⁴⁸, avoir un effet collatéral sur les parties signataires de la convention mais non concernées par la dénonciation. En pratique, en l'absence d'échelle de sanctions permettant de moduler la sanction en fonction des situations, la dénonciation demeure une sanction rare⁴⁹ et dont l'effet n'est que potentiellement dissuasif à l'égard des organismes HLM. Du point de vue financier, la dénonciation est une sanction qui peut être lourde pour les bailleurs sociaux qui comptent de nombreux logements sociaux situés en QPV, pour lesquels l'abattement représente un enjeu financier majeur, ainsi que, par ricochet, pour les associations de proximité œuvrant dans les quartiers et qui dépendent des financements des bailleurs sociaux. Elle n'est en conséquence que très rarement mise en œuvre.

⁴⁸ Pour les conventions d'utilisation de l'abattement conclues dans le périmètre de la Préfecture du Rhône, la clause de dénonciation limite les effets de la dénonciation. Elle prévoit que : « *cette dénonciation concernerait exclusivement le périmètre et les parties concernés, sans rendre caduque la présente convention pour tous les autres signataires* ».

⁴⁹ Par exemple, un cas de dénonciation de la convention d'utilisation de l'abattement de TFPB par la Préfecture du Nord a été relevé.

CONCLUSION

Le dispositif d'abattement de la TFPB pour les bailleurs sociaux dans les QPV est piloté par l'État de façon peu efficace, hétérogène d'un territoire et d'un service à l'autre ; il est source d'une comitologie excessive redondante avec d'autres dispositifs (GUSP, etc.)

L'utilisation effective du dispositif, censé financer des actions supplémentaires aux normes de gestion et d'entretien des bâtiments, s'écarte de sa finalité initiale et sa valeur ajoutée ne peut être identifiée clairement faute de définition partagée de ce qui relève de l'action « normale » d'entretien des bâtiments.

Chapitre III

Un dispositif à réformer

Le dispositif d'abattement devra être amélioré en 2026, après la période de signature des conventions d'abattement et des contrats de ville de nouvelle génération, et après le renouvellement des exécutifs locaux.

I - Un meilleur partage des informations pour un véritable pilotage du dispositif

Les informations relatives au dispositif d'abattement doivent mieux circuler au sein des services centraux et territoriaux de l'État. Les informations fiscales doivent être mieux partagées entre les services fiscaux et le préfet de département, qui doit pouvoir accéder aux documents relatifs à l'assiette, aux rôles complémentaires, au dossier transmis par le bailleur, *etc.*, afin d'être en mesure de piloter.

Des remontées systématiques d'informations globalisées des territoires vers l'ANCT doivent par ailleurs être structurées, afin de construire des données agrégées, nationales et fiables, permettant leur comparaison et objectivation. Les collectivités locales et les bailleurs, en étant intégrés à la chaîne d'informations, gagneront en efficacité et en temps de gestion.

Bien que l'outil que tente de mettre en place l'USH, « QuartiersPlus », ait le mérite de moderniser les processus de remontées d'informations pour les bailleurs sociaux, un pilotage national par les données est nécessaire, permettant à l'ANCT, en accédant à un outil partagé et alimenté avec et par les autres services de l'État, de disposer d'informations en provenance des territoires pour dégager des données nationales. Pour autant, aucune administration ne se positionne pour piloter cet outil.

Dans cette perspective d'amélioration du pilotage, la Cour encourage la DGFiP à s'assurer de la transmission aux services préfectoraux, dans le cadre du respect du secret fiscal⁵⁰, des montants exonérés d'abattement de TFPB, par bailleur, qui sont nécessaires pour mieux piloter le suivi des contreparties du dispositif d'abattement.

⁵⁰ La DGFiP a indiqué que le préfet, signataire de la convention, avait bien vocation à avoir connaissance ces abattements.

II - Une amélioration des définitions et du suivi des actions pour garantir un usage conforme du dispositif

Si la plasticité du dispositif d'abattement est un de ses atouts, le contexte budgétaire contraint des finances publiques impose une utilisation strictement conforme à son esprit initial. Les cas d'utilisations discutables comme les débats autour de la notion de sur-entretien, relayés auprès de la Cour lors de ce contrôle, incitent à préconiser une rationalisation du cadre national de référence de l'abattement. Plusieurs pistes sont envisageables : les parties prenantes pourraient réviser le cadre national, et le législateur procéder à des ajustements.

La disposition de l'avenant au cadre national de 2021 imposant au bailleur social d'engager des actions dont le coût résiduel est au moins égal à l'économie générée par l'abattement devrait acquérir une valeur normative en faisant l'objet d'une déclinaison règlementaire de l'article 1388 bis du CGI, qui en est aujourd'hui dénué, afin de donner une base plus robuste à cette exigence.

Les dépenses valorisables au titre de l'abattement pourraient être classées par ordre de priorité ou, comme le suggère l'ANCT, être sélectionnées en fonction « d'une *pondération avec une mobilisation obligatoire de certains axes et des pourcentages alloués* ». Les actions paraissant les plus stratégiques ou attendues localement des habitants, seraient ainsi encouragées par le pilote du dispositif.

S'agissant de la problématique « droit commun » / « sur-entretien », la DHUP estime qu'il n'est pas pertinent de distinguer des normes d'entretien en QPV alors que l'ANCT estime que l'établissement d'un référentiel partagé « *contribuerait à une harmonisation des pratiques* ». Cette dernière propose de solliciter un organisme tel que l'Afnor pour « *normaliser et définir la frontière entre ce qui relève de l'entretien du parc en tous points du territoire et du sur-entretien en QPV* ». Le caractère opérationnel de cette démarche reste à construire. Les représentants des collectivités locales souhaitent être éclairés davantage pour garantir le bon usage de l'abattement, et évoquent la nécessité de « caractériser » le droit commun.

Les rares indicateurs de suivi des postes de dépenses des logements sociaux, en QPV et hors QPV, que la Cour a pu analyser, montrent un surcoût d'environ 35 % mais, faute de données suffisantes, ce ne peut être qu'une indication.

Un travail de cadrage, à partir de diagnostics patrimoniaux existants, pourrait dégager des fourchettes de coûts par types de travaux, selon la situation en/hors QPV, objectivant ainsi la question en vue d'une harmonisation des pratiques.

La Cour invite les services de l'État, notamment la DHUP, qui n'a pas formulé d'objection, à mieux définir les axes et les interventions éligibles en distinguant le droit commun de ce qui devrait relever du spécifique au travers d'un référentiel et d'un guide des bonnes pratiques. En outre, il est souhaitable que les DDT soient plus systématiquement impliquées dans le suivi du dispositif.

III - Un renforcement du système de contrôle pour une efficacité et une crédibilité accrue du dispositif

Le dispositif fiscal d'abattement de la TFBP souffre depuis son instauration d'un faible encadrement juridique, en particulier d'un manque de précision sur les procédures de contrôle et de sanction.

Pour un contrôle homogénéisé sur tout le territoire de la réalité des actions menées au titre de l'abattement de TFPB, la Cour recommande d'attribuer la compétence de contrôle ciblée sur l'abattement de la TFPB aux services déconcentrés de l'État (DDFiP et préfectures) et de définir de manière claire et précise la répartition des rôles de chacun ainsi que les modalités de coopération entre services des finances publiques et services préfectoraux. En ce sens, l'ANCT propose d'expérimenter sur certains territoires, « *un contrôle co-porté par les services fiscaux et les services politique de la ville. Cette mesure pourrait être intégrée dans le cadre d'une convention interministérielle d'objectifs (CIO) avec le ministère de l'économie et des finances [...]* ».

En l'absence de procédure prévue par les textes de réfaction de l'abattement en fonction du montant des contreparties effectivement réalisées lorsque celles-ci sont inférieures, la Cour recommande de renforcer le système de contrôle et de sanction, ce qu'approuvent toutes les administrations rencontrées. Il s'agit de donner des leviers d'action aux préfets et aux maires en ouvrant la possibilité de la suspension partielle et/ou temporaire de l'abattement de TFPB⁵¹ par le préfet pour l'année concernée en cas de défaut d'exécution des engagements, assortie de la proposition d'une renégociation (obligation de moyens) d'un programme d'action commun. En cas de refus ou d'échec de la renégociation, les communes pourraient récupérer l'avantage fiscal de manière rétroactive c'est-à-dire avec restitution, totale ou partielle, de l'abattement de TFPB lorsque les actions prévues par la convention n'ont pas été réalisées. Ainsi, ce qui n'aura pas été dépensé par le bailleur social en amélioration de la qualité de vie du QPV devra en principe être récupéré par les communes via un versement en impôt.

⁵¹ Le rapport d'information évaluant l'application de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, Sénat, Commission des affaires économiques, n° 662, 2017, p. 12 et p. 42, recommandait de « mener une étude nationale sur les contreparties de l'abattement TFPB et sur l'opportunité d'instaurer un mécanisme de suspension de l'abattement en cas de contreparties déficientes ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le dispositif d'abattement de la TFPB pour les bailleurs sociaux dans les QPV doit être réformé pour gagner en crédibilité et en efficacité, soit dans le cadre du dispositif actuel, soit le cas échéant, en étudiant sa transformation en subvention⁵².

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *s'assurer de la transmission, par la direction générale des finances publiques aux services préfectoraux, des montants exonérés d'abattement de taxe foncière sur le patrimoine bâti (TFPB) par bailleur, dans le cadre de leur gestion des conventions en 2026. (Agence nationale de la cohésion des territoires, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle énergétique et numérique) ;*
 2. *élaborer un référentiel et un guide des bonnes pratiques permettant de s'assurer que sont exclusivement financées des actions qui ne le seraient pas dans le cadre de la mission normale du bailleur en 2026. (ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, Agence nationale de la cohésion des territoires) ;*
 3. *adopter les dispositions juridiques nécessaires pour permettre la remise en cause, totale ou partielle, d'un abattement non dûment justifié en 2026. (Agence nationale de la cohésion des territoires, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'intérieur).*
-

⁵² Les constats critiques du dispositif d'abattement de la TFPB formulés dans le présent rapport et la hausse possible du montant de la compensation de l'abattement en cas d'augmentation des taux d'imposition de la TFPB par les collectivités territoriales invitent à s'interroger sur la pérennité de cette dépense fiscale. Cf. Cour des comptes, *Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis*, note thématique, juillet 2023, p. 26.

Liste des abréviations

| | |
|--------------|--|
| AMF | Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalités |
| ANCT | Agence nationale pour la cohésion des territoires |
| Anru | Agence nationale pour la rénovation urbaine |
| BOFiP | Bulletin officiel des finances publiques |
| CCH | Code de la construction et de l'habitation |
| CGI | Code général des impôts |
| DB | Direction du Budget |
| Ddeets | Direction départementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités |
| DDFiP | Direction départementale des finances publiques |
| DDT(M) | Direction départementale des territoires (et de la mer) |
| DGCL | Direction générale des collectivités locales |
| DGFiP | Direction générale des finances publiques |
| DHUP | Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages |
| DLF | Direction de la législation fiscale |
| DOM | Départements d'Outre-mer |
| DP | Délégué du Préfet |
| Drihl | Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| GMBI | Gérer Mes Biens Immobiliers |
| Gup | Gestion urbaine de proximité |
| GUSP | Gestion urbaine et sociale de proximité |
| HLM | Habitation à loyer modéré |
| LFI | Loi de finances initiale |
| NPNRU | Nouveau programme national de renouvellement urbain |
| PLF | Projet de loi de finances |
| QPV | Quartier prioritaire de la politique de la ville |
| RPA | Rapport public annuel |
| Sem | Société d'économie mixte |
| TFPB | Taxe foncière sur les propriétés bâties |
| USH | Union sociale pour l'habitat |

Annexes

| | |
|---|----|
| Annexe n° 1 : répartition des actions par axe d'intervention 2016-2019 | 42 |
| Annexe n° 2 : synthèse de l'enquête relative aux conventions d'utilisation de l'abattement de TFPB menée du 13 février 2025 au 7 mars 2025 (source ANCT) | 43 |
| Annexe n° 3 : les indicateurs de suivi du droit commun en/hors QPV depuis 2015 proposés dans les instructions ministérielles de 2015 et 2025 et le cadre national de 202 | 44 |
| Annexe n° 4 : échantillonnage des bailleurs sociaux | 45 |

Annexe n° 1 : répartition des actions par axe d'intervention 2016-2019

Graphique n° 1 : répartition par axe d'intervention des dépenses valorisées au titre de l'abattement TFPB (2017-2019)

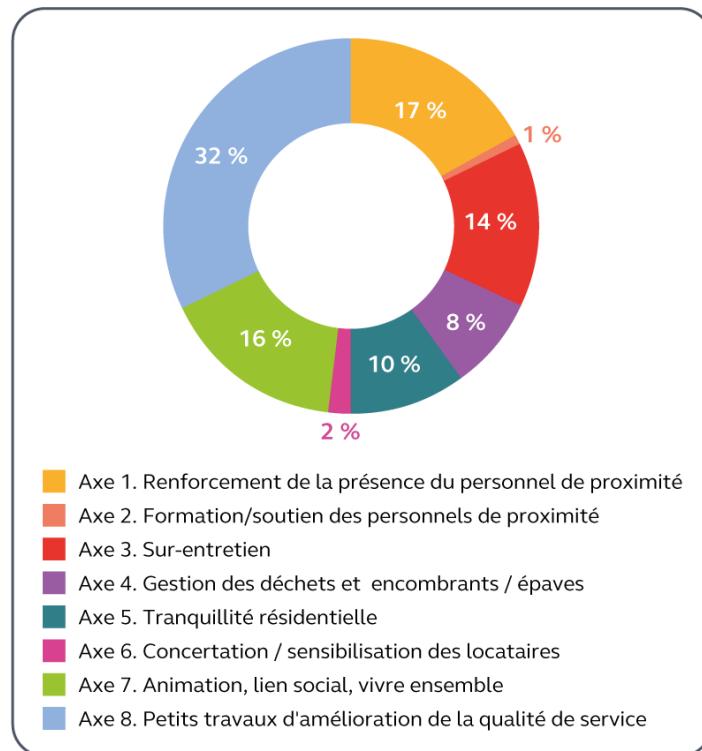


Tableau n° 4 : répartition des dépenses valorisées par axe et année de 2016 à 2019

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 1. Renforcement de la présence du personnel de proximité | 17,53 % | 17,47 % | 17,53 % | 17,53 % |
| 2. Formation/soutien des personnels de proximité | 0,70 % | 0,70 % | 0,70 % | 0,70 % |
| 3. Sur-entretien | 14,29 % | 14,25 % | 14,29 % | 14,29 % |
| 4. Gestion des déchets et encombrants / épaves | 7,65 % | 7,62 % | 7,65 % | 7,65 % |
| 5. Tranquillité résidentielle | 9,69 % | 9,97 % | 9,69 % | 9,69 % |
| 6. Concertation / sensibilisation des locataires | 1,78 % | 1,78 % | 1,78 % | 1,78 % |
| 7. Animation, lien social, vivre ensemble | 15,73 % | 15,69 % | 15,73 % | 15,73 % |
| 8. Petits travaux d'amélioration de la qualité de service | 32,63 % | 32,53 % | 32,63 % | 32,63 % |
| Total | 100,00 % | 100,00 % | 100,00 % | 100,00 % |

Source : USH

**Annexe n° 2 : synthèse de l'enquête relative aux conventions d'utilisation de l'abattement de TFPB menée du 13 février 2025 au 7 mars 2025
(source ANCT)**

Résultats synthétiques

- 113 réponses ont alimenté cette enquête, représentant 97 départements ;
- cette enquête fait état de 916 conventions signées ; des conventions restent à signer dans 13 départements ; il s'agit de l'Ariège, l'Aude, la Creuse, le Gard, la Sarthe, l'Hérault, l'Indre, l'Isère, le Maine-et-Loire, le Haut-Rhin, les Yvelines, le Val-de-Marne et les Vosges.
- des conventions signées dans plus de 80 % des cas ;
- l'enquête indique que la somme de l'ensemble des conventions en hexagone est environ égale à 299 M€ ;
- la plupart des départements ne remontent pas de points de blocage. Les réponses à l'enquête indiquent qu'il y a globalement une bonne articulation entre le bailleur, les collectivités et l'État via notamment le rôle clé des délégués du Préfet ;
- les départements n'ayant pas répondu sont : l'Aveyron, la Lozère, le Gers, les Deux-Sèvres ; plusieurs refus de signature, essentiellement dus au fait que certaines collectivités considèrent que la dépense soit ne relève pas de leur charge, soit ne correspond pas au résultat.

Les dysfonctionnements les plus fréquents remontés par les préfectures sont :

- les défauts d'entretien de l'espace public (encombrants, épaves, éclairage, etc.) (75 départements) ;
- les défauts d'entretien de bâtiment (interphone, ascenseur, gestion des caves, etc.) (55 départements) ;
- les incivilités (33 départements) ;
- l'insuffisance de moyens humains (gardiennage, délais de réponse, etc.) (25 départements) ;
- la dégradation majeure de bâtiments, vandalisme (20 départements) ;
- le narcotrafic (15 départements) ;
- le manque d'animation / fragilisation du lien social (santé mentale, isolement, vieillissement, etc.) (10 départements).

Articulation avec les actions conduites dans le cadre du contrat de ville :

- Dans une large mesure, les plans d'actions s'inscrivent dans une logique de complémentarité avec les contrats de ville et permettent le financement d'actions non financées par le contrat de ville. Seules l'Indre et la Somme déplorent l'absence de lien entre le programme du P147 et le dispositif fiscal.
- Participation des habitants : 13 départements (Ain, Aisne, Charente, Finistère, Haute-Garonne, Manche, Meuse, Morbihan, Orne, Saône-et-Loire, Val-de-Marne, Ardèche, Bouches-du-Rhône) soulignent le fait que la participation des associations de locataires et des conseils citoyens joue un rôle essentiel dans l'identification des besoins et contribue à la bonne mise en œuvre des actions. Dans l'Orne, la concertation avec les conseils citoyens et les régies de quartier est un point essentiel de la réussite du déploiement des actions. La communication vers les habitants sur le contenu des plans d'actions est également un gage de compréhension de l'action des collectivités et des bailleurs sur les quartiers.
- Associations de proximité : plusieurs départements, comme les Yvelines, la Seine-Maritime, les Hauts-de-Seine ou la Haute-Savoie ont fait remonter que leurs plans d'actions s'appuient globalement sur les associations de quartier.

Annexe n° 3 : les indicateurs de suivi du droit commun en/hors QPV depuis 2015 proposés dans les instructions ministérielles de 2015 et 2025 et le cadre national de 2021

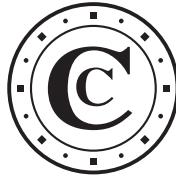
| Actions de gestion | Indicateurs | Hors QPV | En QPV |
|--|--|-----------------|---------------|
| Entrée dans les lieux | Coût moyen de remise en état | | |
| Ascenseurs | Coût moyen des réparations (par an/équipement) | | |
| Contrôles d'accès | Coût moyen des réparations (par an/équipement) | | |
| Nettoyage des parties communes et des abords | Coût moyen annuel par logement | | |
| Maintenance des parties communes et des abords | Coût moyen annuel par logement | | |
| Gardiennage et surveillance | Nombre de personnes pour 100 logements (gardien, agent d'immeuble, etc.) | | |

Annexe n° 4 : échantillonnage des bailleurs sociaux

| | Territoires concernés | | Nombre total de logements sociaux | Dont Hexagone | Dont Île-de-France | Dont Logements sociaux en QPV | Nombre de QPV (hors OM) | Montant total de l'abattement en 2024 (en M€) |
|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------------|--|----------------------|---------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|--|
| CDC Habitat | Région Île-de-France | Filiale CDC | 305 551 | 201 779 | 103 772 | 97 289 | 228 | 11,4 |
| Part du total | | | 66 % | 56 % | 100 % | 32 % | | |
| DOMOFRANCE | Région Nouvelle Aquitaine | SA d'HLM, ESH filiale AL | 38 901 | 38 901 | 0 | 10 760 | 23 | 2,9 |
| Dynacités | Région Auvergne Rhône-Alpes | OPH | 27 131 | 27 131 | 0 | NC | 13 | 1,15 |
| Interbailleurs Grand Nancy | Métropole Grand Nancy | 2 OPH et 7 ESH | 29 000 | 29 000 | 0 | 12 919 | 8 | 2,5 |
| Lille Métropole Habitat | Métropole de Lille | OPH | 32 550 | 32 550 | 0 | 23 430 | 17 | 2,25 |
| Unicil | Provence, Alpes-Côte d'Azur (Paca) | SA d'HLM, opérateur d'AL | 30 999 | 30 999 | 0 | 10 878 | NC | 1,97* |
| Total (A) | | | 464 133 | 360 361 | 103 773 | 155 276 | 289 | 20 |
| Total national (B) | | | 1 400 000 | | | | 1 600 | 315 |
| Échantillon enquête/ national (A/B) | | | 33 % | | | | 18 % | 6 % |

Source : Cour des comptes

* Pour la ville de Marseille.



Créé en 2001 et prorogé jusqu'en 2030, le dispositif d'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), applicable au parc des bailleurs sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), vise à soutenir les actions destinées à améliorer le cadre de vie et la qualité des services rendus aux habitants, en contrepartie de cette réduction d'imposition.

Représentant un montant estimé à 315 M€ en 2024, cet abattement constitue une perte de recette fiscale pour les collectivités territoriales, compensée par l'État à hauteur de 40 %, soit 126 M€ de dépenses budgétaires en 2024.

La Cour met en évidence un pilotage peu effectif et hétérogène, marqué par une comitologie excessive et un manque d'outils de suivi fiables. Apprécié par les bailleurs sociaux pour sa souplesse, le dispositif est fréquemment détourné de sa finalité initiale de financer des interventions supplémentaires par rapport aux obligations de gestion courante. Sa valeur ajoutée demeure insuffisamment documentée et son contrôle faible. L'encadrement juridique lacunaire et la dispersion des responsabilités limitent la rigueur de son application.

La Cour appelle une réforme de fond, dès 2026, pour renforcer la clarté, l'efficacité et la crédibilité du dispositif. Elle recommande de le recentrer sur sa vocation initiale d'entretien accru des immeubles au bénéfice des habitants et de renforcer son contrôle.

Cour des comptes

13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr