

Salon du développement local

38^e

***Congrès national
des Sem***

12, 13 et 14 octobre 2004

ATELIER 6

Dialogue avec les pouvoirs publics Les Sem, acteurs du logement social

Mardi 12 octobre 2004
14h30 - 16h00

LES SEM, ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL

Dans un contexte marqué par de profondes évolutions (décentralisation, montée en puissance des intercommunalités, crise du logement social), les Sem contribuent à l'effort national en faveur du logement social.

Près de 300 Sem interviennent dans le secteur du logement, leur parc est de **525 000 logements**. Les Sem réalisent en moyenne chaque année près de 15% d'ouvertures de crédits de la CDC pour la construction de logements locatifs sociaux (PLUS, PLAI, LLS...).

En 2002, les Sem ont mis en chantier près de 5 500 logements locatifs sociaux, et près de 500 logements en accession.

Elles ont en outre acquis près de 1 800 logements pour les transformer en logements sociaux.

Depuis la fin des années 70, les Sem réalisent et gèrent les mêmes produits que les organismes HLM, c'est à dire le PLA, puis le PLUS et elles accueillent les mêmes ménages, des ménages modestes.

Ainsi, près de 60% des locataires des bailleurs sociaux (Sem et HLM) ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement social. Cette proportion est proche des ²/₃ pour les ménages ayant emménagé depuis moins de 3 ans.

La principale spécificité des Sem, c'est la **forte implication des collectivités locales** dans leur action et c'est un atout.

Les Sem sont également des **opérateurs du renouvellement urbain**. Elles gèrent 78 000 logements situés dans des Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Elles interviennent pour rénover des copropriétés très dégradées, pour lutter contre l'habitat insalubre et pour mener des opérations de reconversion et de développement économique. Enfin, les Sem sont engagées dans le pilotage opérationnel et la coordination d'opérations de renouvellement urbain.

Les Sem partagent le diagnostic formulé par les pouvoirs publics, une crise paradoxale du logement marquée d'une part par une augmentation du nombre de logements mis en chantier et une augmentation du nombre de demandes de permis de construire, mais d'autre part par une augmentation des loyers du secteur privé et un allongement des files d'attente d'un logement social. Les éléments d'une grave crise du logement, menaçant la cohésion sociale sont réunis.

I) Les Sem se réjouissent que la relance de la construction de logements locatifs sociaux constitue une priorité

Les Sem, qui avaient lancé, conjointement à d'autres organisations, un appel, pour que le logement redevienne une grande cause nationale, ont accueilli favorablement le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Afin de contribuer à la construction de logements locatifs sociaux, il convient de préserver les fonds propres et les capacités d'investissement des Sem et à ce titre, les Sem ont accueilli avec satisfaction la réforme du régime d'évolution des loyers de leurs logements conventionnés dans le cadre du conventionnement global.

Il apparaît également nécessaire :

- d'éviter une lourde taxation des Sem immobilières lors de l'entrée en vigueur de la réforme de leur fiscalité et de la réforme des normes comptables relatives aux amortissement et aux provisions pour grosses réparations (cf. fiche n°1).
- d'actualiser les règles relatives aux charges récupérables (cf. fiche n°2)
- de préserver la souplesse d'intervention des Sem en modernisant et en harmonisant les règles de mise en concurrence applicables à leurs contrats (cf. fiche n°3)

Pour contribuer à la relance de la construction de logements locatifs sociaux, outre une majoration des aides publiques, il pourrait être envisagé :

- de mobiliser le 1% logement,
- de majorer l'abattement de la cotisation à la CGLLS par logement locatif social mis en service (500 euros actuellement),

II) Les propositions des Sem en faveur de la cohésion sociale :

Pour les Sem, outre le développement de la construction de logements sociaux, les aides personnelles au logement et le traitement du surendettement constituent dans le domaine du logement, les principaux piliers de la cohésion sociale.

En conséquence, les Sem préconisent une réforme des aides personnelles au logement prévoyant :

- l'ouverture du droit aux aides personnelles au logement dès le premier mois d'entrée dans les lieux et le maintien des aides personnelles jusqu'au départ effectif du locataire, y compris après une résiliation de bail, pendant une période probatoire d'une durée maximale à définir ;
- l'indexation des loyers plafonds des aides personnelles sur le même indice que l'indice retenu pour l'évolution des loyers ;
- le versement de l'allocation logement en tiers payant en Métropole ;
- la mise en œuvre d'un principe d'équité du taux de couverture des charges entre les DOM et la Métropole.

Par ailleurs, les Sem se montrent inquiètes des restrictions de crédits concernant les fonds de solidarité logement. Ces crédits facilitent l'accès au logement pour des personnes en difficulté, le maintien dans les lieux de locataires rencontrant des difficultés temporaires et la mise en place de dispositifs adaptés (baux glissants...), d'actions d'accompagnement social par des associations spécialisées qui ont besoin d'une pérennité de leurs financements. Un recul des aides publiques dans ce domaine irait à l'encontre des objectifs d'insertion réaffirmés par plusieurs textes de loi. Ces interrogations sont renforcées par le transfert de compétence aux départements des fonds de solidarité logement.

Il conviendra que la commission d'évaluation des transferts de charges prenne en compte l'élargissement du domaine d'intervention des FSL (eau, électricité, téléphone) et les prélèvements effectués sur la trésorerie des FSL.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a profondément réformé le traitement du surendettement en créant la procédure de rétablissement personnel qui prévoit la possibilité, pour les personnes dont la situation est irrémédiablement compromise, d'effacer toutes leurs dettes non professionnelles.

Les Sem souhaitent que cette réforme soit complétée en accordant un traitement prioritaire aux créances locatives des bailleurs sociaux, compte tenu de leur nature, par rapport aux créances des établissements de crédits, dans les procédures de traitement du surendettement et les procédures de rétablissement personnel.

Enfin, les Sem se réjouissent de la perspective de la clarification des règles applicables aux cautions. Une réponse ministérielle devrait préciser que les articles L. 341-2 et suivants du code de la consommation ne s'appliquent pas aux cautions relatives à la location d'un logement compte tenu des dispositions législatives spécifiques (l'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989) qui régissent ces cautions.

FICHE N°1

LA REFORME DE LA FISCALITE DES SEM IMMOBILIERES

Les Sem se réjouissent que deux de leurs propositions en matière de fiscalité aient été retenues :

- les abattements de taxe foncière pour les travaux engagés pour l'accessibilité et l'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap vont être étendus aux Sem dans le cadre de la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté ;
- la **facturation directe** de la TVA à taux réduit a été étendue aux travaux réalisés dans les logements sociaux.

Par contre, les Sem immobilières demeurent inquiètes des conséquences de la réforme de leur fiscalité et de la réforme des normes applicables aux amortissements et aux provisions pour grosses réparations.

1) Éviter une lourde taxation des Sem immobilières lors de l'entrée en vigueur de la réforme de leur fiscalité

La loi de finances pour 2004 a brutalement bouleversé le régime fiscal des Sem en exonérant d'impôt sur les sociétés leurs opérations de logements sociaux, pour les exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2005.

Paradoxalement, cette exonération risque de se traduire par une très lourde taxation des Sem immobilières, au titre des plus-values latentes, des subventions d'investissement et des provisions pour grosses réparations.

Afin d'éviter cette taxation, qui se traduirait par la disparition de Sem et par l'incapacité pour de très nombreuses Sem, d'engager la construction de nouveaux logements et d'entretenir leur parc, la Fédération des Sem a engagé des discussions avec les pouvoirs publics et un amendement a été déposé en ce sens au Sénat.

Cet amendement a été approuvé par la commission des finances du Sénat, mais il a du être retiré après que le Secrétaire d'État au Budget ait déclaré :

« Nous souhaiterions disposer d'un peu de temps pour consulter les représentants des Sem. Je demande donc le retrait de l'amendement et du sous-amendement, tout en prenant l'engagement de régler cette question lors de loi de finances pour 2005. »

Dans un contexte marqué par l'importance des besoins de construction et de réhabilitation des logements sociaux, il est impératif que ce dossier, qui constitue aussi une question d'équité entre bailleurs sociaux, soit traité rapidement.

Il convient également que le champ exact de l'exonération d'impôt sur les sociétés soit précisé.

2) Reporter d'un an la réforme des normes comptables applicables aux amortissements et aux provisions pour grosses réparations

Le 20 avril 2000, le Conseil National de la Comptabilité a approuvé un avis sur les passifs homologué par le Comité de la Réglementation Comptable (CRC), qui modifie fortement les règles en matière de provision et d'amortissement.

Les principes de la réforme

- Diminution du champ des provisions pour grosses réparations et obligation de justifier les provisions par un plan de travaux, alors qu'aujourd'hui les Sem peuvent constituer des dotations forfaitaires annuelles sur la base de 0,5% du coût réévalué des immeubles.
- Remise en cause des pratiques actuelles en matière d'amortissement des immeubles. En effet, aujourd'hui tout immeuble locatif des Sem fait l'objet d'un amortissement sur la valeur globale du bien en fonction de sa durée de vie probable (généralement entre 35 et 40 ans).

Cette nouvelle règle conduira à isoler les composants techniques (ascenseurs, menuiseries, chauffage, étanchéité, structure...) d'un immeuble et à les amortir en fonction de leur durée de vie propre.

Conséquence pour les Sem

La mise en œuvre rétroactive de la réforme, seul système autorisé dans l'avis du 20 avril 2000, aurait un impact chiffré par la Fédération des Sem à **1,5 milliard** d'euros (reprise de provisions ; dotations complémentaires aux amortissements) pour les Sem.

De surcroît, pour plus de 20% des Sem, la perte de plus de la moitié du capital social devrait être constatée, conduisant à reconstituer le capital à hauteur d'un montant consolidé de quelque 150 millions d'euros.

Eu égard à la structure capitalistique des Sem et à leurs relations conventionnelles avec les collectivités territoriales, ces dernières seraient par contrecoup pénalisées. Plus largement, cette réforme mettrait l'ensemble des actionnaires (et donc aussi les actionnaires privés) devant le fait accompli d'une perte de substance des Sociétés, totalement indépendante de la qualité de la gestion et de l'évolution des résultats d'exploitation.

Un avis du comité d'urgence du Conseil National de la Comptabilité en date du 2 juillet 2003, autorise à titre exceptionnel, une mise en œuvre prospective des nouvelles méthodes comptables.

Un tel écart par rapport aux principes comptables souligne l'inadaptation de ce projet aux acteurs immobiliers.

De plus, cet avis laisse en suspend des difficultés :

- Indépendamment de cet impact, les nouvelles orientations comptables auraient des incidences fiscales et financières très lourdes pour les sociétés : taxation à l'IS des reprises de provisions pour gros entretien, remise en cause des plans d'amortissement déjà modifiés en 1993 et 1997, risques de contentieux fiscaux à répétition.
- Enfin, ces orientations génèreraient un surcroît de complexité et de lourdeur insupportable à l'échelle d'organismes de taille moyenne, iraient à l'encontre de l'objectif de transparence des comptes et des dispositifs conventionnels les liant aux collectivités dont elles sont le relais privilégié et génèreraient des coûts d'adaptation considérables (investissements informatiques, formation...).

Tout en poursuivant activement le développement de leur parc pour faire face à une demande locative croissante, les Sem immobilières vont être confrontées au cours des prochaines années à **un effort de gros entretien sans précédent** qui résulte notamment :

- du vieillissement normal des **premiers immeubles de type PLA** - que les Sem ont construit en nombre et dans un contexte financier difficile au cours des années 80 - et qui vont désormais générer des **cycles de travaux lourds** (ravalements, réfection des couvertures, chaudières, etc) ;
- **des obligations techniques de mise aux normes** (sécurité ascenseurs, désamiantage, plomb...) conformément au resserrement des exigences internes et communautaires ;
- des demandes légitimes de préservation et d'amélioration du confort et du cadre de vie émanant tant des locataires eux-mêmes que des collectivités territoriales actionnaires et cocontractantes des Sem ;

Il est donc impératif que les capacités financières d'intervention des Sem - et tout particulièrement l'allocation de ressources aux programmes de gros entretien et grosses réparations par le biais des provisions dotées à cet effet - soient préservées et ce, dans un contexte budgétaire particulièrement difficile.

Il convient donc :

- d'autoriser les Sem à doter une provision pour grosses réparations (selon la définition communément admise avant l'avis du Conseil National de la Comptabilité), dès lors que celle-ci repose sur un plan de travaux pouvant avoir une durée de 10 ans ;
- de préserver un amortissement progressif que les Sem pratiquent en accord avec les services fiscaux depuis 1997.

À défaut, il est indispensable de **reporter au 1^{er} janvier 2006 la date d'entrée en vigueur de cette réforme.**

En effet, cette réforme est particulièrement complexe et il est nécessaire que chaque société puisse au préalable en mesurer les effets en procédant aux tests nécessaires.

Il convient de pouvoir procéder à des actions de formation, d'actualiser le guide comptable des Sem et de modifier les logiciels de gestion des immobilisations.

Enfin, et il s'agit de l'essentiel, préalablement à l'entrée en vigueur de cette réforme, il est impératif pour les Sem d'avoir **l'assurance de la neutralité fiscale de ce projet de réforme comptable**.

En effet, l'entrée en vigueur de cette réforme risque de se traduire par une taxation à l'impôt sur les sociétés d'une part importante du stock de provisions pour grosses réparations des Sem.

À défaut d'adoption d'un amendement préservant les règles actuelles de provisions pour grosses réparations et d'amortissement, **il conviendrait qu'une disposition spécifique exonère d'impôt sur les sociétés le stock de provisions pour grosses réparations**.

Plus généralement, le projet de réforme des normes comptables doit être articulé avec la réforme de la fiscalité des Sem immobilières.

FICHE N°2

PROPOSITIONS D'EVOLUTION DES TEXTES RELATIFS AUX CHARGES RECUPERABLES

Il existait préalablement un **équilibre entre bailleurs et locataires** quant à la définition des charges récupérables, équilibre auquel la Fédération des Sem est très attachée.

De récentes jurisprudences ont rompu cet équilibre qu'il convient de rétablir.

En effet, la Cour de Cassation a jugé que :

- la TVA et la marge des entreprises qui assurent l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets ;
- la rémunération des gardiens n'assurant que l'entretien des parties communes ou que l'élimination des rejets ;
- les frais de rôle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;

ne sont pas récupérables auprès des locataires.

Non seulement ces jurisprudences s'écartent de la définition législative des charges récupérables, mais si elles étaient confirmées, elles remettraient en cause la capacité des bailleurs à entretenir leur patrimoine et à dégager des fonds propres nécessaires à la construction de nouveaux logements.

Il convient, pour la Fédération des Sem :

- de se baser sur la définition légale des charges récupérables ;
- d'actualiser régulièrement la liste des charges récupérables, pour tenir compte des évolutions technologiques et législatives et des nouvelles attentes des locataires.

La Fédération des Sem a accueilli favorablement les principales propositions présentées par Philippe PELLETIER à propos de l'évolution des textes relatifs aux charges récupérables, dans son rapport remis au Gouvernement, à savoir :

- une même réglementation pour le parc social et pour le parc privé ;
- une limitation des modifications législatives à la fixation du délai de prescription pour répétition de l'indu à 5 ans et à la possibilité de déroger à la liste limitative des charges récupérables dans le cadre d'un accord collectif local conclu en application de l'article 42 de la loi du 23 décembre 1986 ;
- la récupération de la totalité du coût des services, y compris la marge des entreprises et la TVA ;
- la possibilité de prévoir, dans un accord collectif local, une participation des locataires à des dépenses d'investissement permettant des économies de charges, afin d'encourager une maîtrise des charges
- la récupération de la totalité de la rémunération des employés d'immeubles assurant l'entretien des parties communes ou l'élimination des rejets.
- une liste de charges récupérables limitative et éventuellement une liste de charges non récupérables ;
- un examen régulier (tous les 3 ans ou tous les 5 ans) par la Commission Nationale de Concertation afin de faire émerger les besoins d'adaptations ;
- une prise en compte des évolutions technologiques ;

Concernant les frais de rôle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, s'agissant d'un service rendu au profit des occupants, il serait plus logique et plus équitable de rattacher la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à la taxe d'habitation et pas à la taxe foncière.

Il est devenu urgent, qu'à l'issue de la concertation menée au sein de la Commission Nationale de Concertation, le Gouvernement rétablisse l'équilibre entre bailleurs et locataires et accompagne cette réforme d'une réactualisation du forfait charge.

FICHE 3

MODERNISATION ET CLASSIFICATION DES REGLES DE MISE EN CONCURRENCE AUX CONTRATS CONCLUS PAR LES SEM

Les contrats conclus par les Sem ne relèvent pas du Code des Marchés Publics.

Cependant, la loi Sapin a soumis ces contrats aux principes de publicité, de mise en concurrence et d'exécution prévus par le Code des Marchés Publics dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Par ailleurs, et ultérieurement, il s'est avéré que les contrats des Sem sont également soumis à d'autres obligations de publicité et de mise en concurrence résultant des directives européennes relatives aux marchés.

En conséquence, les contrats conclus par les Sem sont soumis à des obligations parfois contradictoires.

La Fédération des Sem se réjouit de l'annonce d'une harmonisation de ces textes.

Dans le cadre de cette harmonisation, il convient, dans un souci d'efficacité, que les contrats de droit privé des Sem, demeurent soumis à des règles plus souples que le Code des Marchés publics, ainsi que l'a voulu le Législateur lorsqu'il a soumis ces contrats aux principes de publicité et de mise en concurrence prévus pour le Code des Marchés Publics, mais en prévoyant des seuils spécifiques, en préservant le caractère privé de ces contrats et en définissant des règles proches mais différentes et plus souples que celles du Code des Marchés Publics.

Les Sem sont soumises à des obligations de transparence et font l'objet de très nombreux contrôles (Commissaires aux comptes, Rapport annuel du Président du Conseil d'Administration sur les mesures de contrôle interne, MILOS, Chambres Régionales des Comptes...)

La réalité de ces contrôles amène les Sem à demander que leur souplesse, gage de leur efficacité et de leur célérité, notamment pour la construction de logements sociaux, soit préservée.

Il faut également être attentif à ne pas introduire de distorsion de concurrence à l'encontre des Sem, lorsqu'elles sont en concurrence avec des entreprises qui ne sont soumises à aucune obligation de mise en concurrence pour leurs propres contrats.

En conséquence, il convient qu'en dessous des seuils fixés par les directives européennes, les contrats des Sem ne soient pas soumis à des obligations de publication préalables, et que les Conseils d'Administration puissent définir librement leurs procédures de mise en concurrence et de bonne gestion, tout en respectant les principes édictés par les directives européennes.

Les Sem souhaitent également que :

- les contrats ayant pour objet des emprunts ou des engagements financiers, qu'ils soient destinés à la couverture d'un besoin de financement ou de trésorerie, soient exclus des obligations de mise en concurrence ;
- les textes de transposition des directives européennes prévoient la possibilité pour les Sem d'avoir recours aux procédures suivantes :
 - Dialogue compétitif
 - Conception-réalisation
 - Marchés de définition
- les candidats à un contrat puissent fournir des attestations sur l'honneur pour justifier de la régularité de leur situation au regard de leurs obligations fiscales et sociales.

À la lecture du projet d'ordonnance les Sem accueillent avec satisfaction :

- le maintien des contrats des Sem en dehors du Code des Marchés Publics,
- l'harmonisation de la loi Sapin et des directives européennes,
- l'exclusion des obligations de mise en concurrence des emprunts et des engagements financiers.

Afin d'éviter de nouveaux risques de contradictions avec les directives européennes, il apparaît nécessaire d'abroger l'article L. 481-4 du Code de la Construction, au même titre qu'il est prévu d'abroger l'article 48-I de la loi Sapin.

Enfin, les Sem ont demandé à être associées à la concertation préalable à la publication des décrets d'application de l'ordonnance.