L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Projet de loi portant engagement national pour l'environnement

Propositions du Mouvement Hlm

Contact : Dominique DUJOLS
01.40.75.68.46
dominique.dujols@union-habitat.org

INTRODUCTION

Le Mouvement Hlm est un acteur effectif du développement durable. Par son poids dans le logement – il accueille près de onze millions d'habitant dans ses 4,3 millions de résidences principales, et met chaque année en chantier environ 100 000 locatifs ou en accession sociale– il constitue un effet de levier considérable pour toute politique d'environnement.

Que ce soit en tant que partenaire des politiques publiques, par souci de durabilité et d'économie de gestion des biens qu'il construit et entretient, ou afin de limiter les charges des locataires et des accédants à la propriété, il est présent sur tous les aspects du développement durable, non seulement dans sa dimension de solidarité, mais également de défense de l'environnement.

Les performances énergétiques du secteur Hlm sont ainsi très supérieures à celles du reste du secteur résidentiel, et ses rejets de C02 bien inférieurs. Tous logements Hlm confondus, sa consommation moyenne d'énergie (chauffage et ECS) est de 160 kw/M2/an, contre une moyenne de 230 kw/M2/an dans l'ensemble du parc résidentiel. Il rejette 11% des émissions de C02 des résidences principales, alors qu'il représente 17% de ce parc.

Pour aller plus loin, il a engagé un programme d'amélioration de ses 800 000 logements les moins performants, et sa construction neuve est très largement réalisée en Haute ou Très haute performance énergétique. C'est dans ce cadre qu'il a signé le 26 février un accord avec l'Etat sur ces thèmes.

La consommation d'eau est plus faible en Hlm : 100m3/logement alors que la moyenne nationale en résidentiel est évaluée à 150 m3/logement.

Pour la gestion des déchets, la collecte sélective correspond à 65% du patrimoine Hlm contre moins de 50% pour l'ensemble du parc de logements.

Concernant enfin la consommation d'espace, il mène une politique qui concilie le désir d'habitat individuel ou dans de petits immeubles et le souci d'économiser l'espace: 97% de la production est réalisée en groupé, c'est-à-dire dans des conditions d'optimisation de la constructibilité foncière. Et du fait de la contrainte des loyers d'équilibre, il ne contribue pas à la flambée des prix fonciers, bien qu'il recherche des terrains bien situés.

Fort de cette expérience, le Mouvement Hlm est légitime à agir, aux côtés des pouvoirs publics nationaux et territoriaux, dans une politique de développement durable dès lors que celle-ci est respectueuse de sa vocation sociale, et il est en mesure de faire part des réflexions nourries par son expérience.

Ainsi formule-t-il des propositions concernant le projet de Loi portant engagement national pour l'environnement qui sera débattu dès le mois de septembre au Parlement.

Ces propositions visent à favoriser la performance énergétique du parc social dans les meilleures conditions économiques, notamment pour ses habitants et à développer le logement social bien situé dans une logique de lutte contre l'étalement urbain de mixité sociale et de cohérence entre transports collectifs, activité et logements.

Elles concernent :

- Le Titre 1er, chapitre I – Performance des bâtiments : ces propositions visent à minimiser pour les locataires du parc social (fiche 1) et les accédants aux revenus modestes (fiche 2) le coût des investissements nécessaires à une bonne performance énergétique.

- Le Titre 1er, chapitre II – Modifications du Code de l'urbanisme : les propositions visent à permettre une bonne prise en compte des enjeux du logement abordable lors de l'élaboration des SCOT (fiche 3), de favoriser la mise à disposition de foncier de l'Etat pour le logement abordable (Fiches 4 et 5), d'encourager la vente par les entreprises de leur foncier excédentaire pour le logement social (fiche 6) et enfin de permettre que la plus values des terrains et immeubles valorisés par les infrastructures de transports bénéficient à la collectivité notamment pour l'offre de logements sociaux (fiche 7).

- Le Titre III - Energie : les propositions visent à maintenir la possibilité pour les Hlm de déposer des Certificats d'énergie sur le registre national (fiche 8), à encourager la productivité des réseaux de chaleur (fiche 9) et à assurer la possibilité pour les organismes de logement social de vendre l'électricité photovoltaïque pour amortir leurs investissements dans ce domaine (fiche 10).

L'ensemble de ces propositions intéresse les politiques locales de l'urbanisme et de l'habitat et les politiques de développement durable qu'entendent mener les collectivités territoriales.

Dans le cadre de la procédure parlementaire mise en place à l'occasion de la réforme constitutionnelle, c'est le texte de la Commission saisie au fond, et non plus le texte initial du Gouvernement, qui est examiné en séance publique. Le Sénat ayant été saisi en premier, les propositions rédactionnelles sont donc faites à partir du texte de la Commission des affaires économiques du Sénat. Ce texte, déposé le 9 juillet par la Commission sous le numéro 553, est consultable sur le site du Sénat[1].

[1] http://www.senat.fr/leg/pjl08-553.html

TITRE I^{er} - BÂTIMENTS ET URBANISME

Chapitre I^{er} - Amélioration de la performance énergétique des bâtiments

Ouverture, aux locataires des logements sociaux, du bénéfice du crédit d'impôt pour les travaux d'économie d'énergie (après l'article 3).

LA SITUATION ACTUELLE

Un crédit d'impôt (Art. 200 quater du Code général des impôts) permet aux personnes soumises à l'impôt sur le revenu qui réalisent des travaux d'économies d'énergie de bénéficier d'une aide fiscale facilitant la réalisation de ces travaux. Cette aide bénéficie aux propriétaires, et aux locataires qui réalisent eux-mêmes ces travaux, ou en remboursent en une seule fois une partie au propriétaire.

Pour encourager les travaux d'économies d'énergie, l'article 119 de la loi n° 2009-323 du 25 Mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a prévu qu'une partie des investissements pourrait être remboursée par les locataires aux propriétaires, dans la limite de 50% des économies de charges attendues. Ce remboursement prendra la forme d'une contribution pour le partage des économies de charge dont le paiement sera étalé sur une période de 15 ans maximum.

Or, ce dispositif, compte tenu de ses caractéristiques (la contribution n'identifie pas individuellement les travaux réalisés et son paiement est fractionné) ne permet pas au locataire de bénéficier du crédit d'impôt de l'article 200 quater du CGI (crédit d'impôt sur le revenu au titre de certains investissements en matière d'efficacité énergétique ou d'économies d'énergie).

Cette impossibilité est sans inconvénient dans le secteur locatif privé où le propriétaire bénéficie du crédit d'impôt sur ces travaux ou, s'il s'agit d'une personne morale, déduit les travaux de son résultat d'exploitation : le coût des travaux répercutables sur les locataires peut s'en trouver allégé d'autant.

Au contraire, elle est préjudiciable dans le secteur du logement social (HLM et SEM) dès lors que, non seulement les organismes de logement social n'ont pas accès au crédit d'impôt pour ce type de travaux mais aussi que les locataires ont des ressources modestes.

Compte tenu de la nécessité pour les organismes de logement social de limiter les charges pesant sur leurs locataires aux revenus modestes, ceci peut freiner l'engagement de travaux ambitieux.

Lors du débat sur la seconde loi de finances rectificative pour 2009, un amendement ouvrant ce crédit d'impôt aux locataires qui contribuent de manière fractionnée aux travaux a été présenté : le Ministre du Budget a émis un avis défavorable, au motif que le bénéfice de cette mesure pourrait bénéficier, sur les mêmes dépenses de travaux, à la fois au locataire et au propriétaire, mais il a indiqué que sa position serait différente dans le cas ou la mesure serait limitée aux seuls locataires du parc social, dont les propriétaires ne bénéficient pas de ce crédit d'impôt.

LE PROJET DE LOI GRENELLE II

Ce projet comporte un important chapitre sur l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, mais celui-ci ne comporte pas de mesure bénéficiant directement aux locataires à revenus modestes.

LA PROPOSITION DU MOUVEMENT HLM

Il propose qu'un article complémentaire à ce chapitre ouvre ce crédit d'impôt aux locataires des organismes hlm et des SEM de logement social, pour une quote-part de leur contribution annuelle.

PROPOSITION D'AMENDEMENT (après l'article 3)

Proposition de rédaction

« Après l'article 3, il est créé un article 3 ter ainsi rédigé

I - L'article 200 quater du code général des impôts est ainsi modifié :

1- Au 1, ajouter un g ainsi rédigé : « g- Aux dépenses supportées par un locataire d'un organisme visé à l'article L 411-2 du code de la construction et de l'habitation, au titre de la contribution pour le partage des économies de charges visée à l'article L 442-3 du code de la construction et de l'habitation ou par un locataire d'une société d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux, au titre de l'article 23-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à amélio rer les rapports locatifs et portant modification de la n° 86-1290 du 23 décembre 1986 dès lors qu'elle fait suite à des travaux réalisés par le propriétaire du logement avant le 31 décembre 2012 »

2- Au 5, ajouter un g ainsi rédigé : « g- 40 % du montant des dépenses mentionnées au g du 1 »

3-Le 6 est complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé : « Dans les cas visés au g du 1, les dépenses supportées par un locataire au titre de la contribution pour le partage des économies de charge s'entendent de celles figurant sur les quittances qui lui sont remises».

II – La perte de recettes pour l'Etat est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés à l'article 575 A du code général des impôts

Exposé des motifs

Compte tenu de l'importance des travaux à réaliser dans les logements pour atteindre les objectifs du Grenelle de l'environnement, l'article 119 de la loi n° 2009-323 du 25 Mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit qu'une partie des investissements peut être remboursée par les locataires, dans la limite de 50% des économies de charges attendues. Ce remboursement prend la forme d'une contribution pour le partage des économies de charge dont le paiement sera étalé sur une période de 15 ans maximum.

Or, ce dispositif, compte tenu de ses caractéristiques (la contribution n'identifie pas individuellement les travaux réalisés et son paiement est fractionné) ne permet pas au locataire de bénéficier du crédit d'impôt de l'article 200 quater du CGI (crédit d'impôt sur le revenu au titre de certains investissements en matière d'efficacité énergétique ou d'économies d'énergie) contrairement aux propriétaires ou aux locataires qui prennent directement en charge ces travaux.

Cette impossibilité n'a guère d'inconvénients dans le secteur locatif privé dès lors que le propriétaire aura bénéficié d'un crédit d'impôt sur ces travaux ou, s'il s'agit d'une personne morale, aura déduit les travaux de son résultat d'exploitation, ce qui minimise les coûts à récupérer sur le locataire. Au contraire, elle est préjudiciable dans le secteur du logement social (HLM et SEM) dès lors que, non seulement les organismes de logement social n'ont pas accès au crédit d'impôt pour ce type de travaux mais aussi que les locataires ont des ressources modestes.

Le présent amendement propose donc de rétablir l'équilibre au profit des locataires de logements sociaux en leur accordant cette aide fiscale.

C'est d'ailleurs le sens de la position exprimée, lors du débat sur la deuxième loi de finances rectificative pour 2009, par le Ministre du Budget qui ne souhaitait pas une mesure applicable à tous les logements, pour éviter le risque de cumul de crédits d'impôt du locataire et du propriétaire, mais qui avait indiqué être ouvert à une mesure limitée au secteur du logement social.

_____

TITRE I^er^ - BÂTIMENTS ET URBANISME

Chapitre I^er^ - Amélioration de la performance énergétique des bâtiments

Mesure tendant à renforcer la performance énergétique des logements en location-accession (après l'article 3)

LA SITUATION ACTUELLE

La construction de logements locatifs sociaux particulièrement performants au plan environnemental est encouragée par un allongement de 5 ans de la durée d'exonération de TFPB (ce qui porte cette exonération, compensée par l'Etat, de 15 à 20 ans, et pour les logements du Plan de cohésion sociale de 25 à 30 ans).

Cependant, les logements destinés à la location-accession (le locataire peut opter après quelques années pour devenir propriétaire, ou choisir de rester locataire) et financés par un PSLA ne bénéficient pas de cette mesure.

C'est regrettable dans la mesure où il est important de favoriser la maîtrise des charges d'énergie pour des accédants de ressources très modestes qui sont la cible de ce produit.

LE PROJET DE LOI GRENELLE II

Ce projet comporte un important chapitre sur l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, mais celui-ci ne comporte pas de mesure favorable aux accédants à faibles revenus.

LA PROPOSITION DU MOUVEMENT HLM

Il est proposé d'allonger de 5 ans la durée d'exonération de TFPB des logements financés en PSLA lorsque ces logements répondent à des exigences élevées de qualité environnementale.

PROPOSITION D'AMENDEMENT (après l'article 3)

Proposition de rédaction

« Après l'article 3, il est créé un article 3 quater ainsi rédigé :

I - Après la 1ère phrase du III de l'article 1384 A du Code général des impôts est insérée la phrase suivante : "Pour les constructions de logements pour lesquelles l'ouverture de chantier est intervenue à compter du 1er janvier 2009, la durée de l'exonération est portée à vingt ans lorsque ces constructions satisfont à au moins quatre des cinq critères de qualité environnementale visés au 1bis."

II - Les pertes de recettes pour l'Etat sont compensées à due concurrence par le relèvement de la dotation globale de fonctionnement. La perte de recettes résultant pour l'Etat de l'application de cette disposition est compensée à due concurrence par l'institution d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Exposé des motifs

Il s'agit d'encourager la production d'une offre nouvelle en accession sociale à la propriété répondant à des critères environnementaux exigeants. La location-accession qui permet au candidat de devenir propriétaire après une période locative dans le logement construit à cette fin par un organisme de logement social est destinée aux accédants les plus modestes. Il est particulièrement important d'éviter de renchérir le prix de ces logements, mais aussi de garantir les meilleures performances pour prévenir les difficultés ultérieures que pourraient connaître les accédants pour faire face aux charges d'énergie et d'eau.

A cette fin, il est proposé d'allonger de 5 ans la durée d'exonération de TFPB des logements financés en PSLA lorsque le logement répond à des exigences de qualité environnementale supérieures aux normes en vigueur.

TITRE Ier - BÂTIMENTS ET URBANISME

Chapitre II. - Modifications du code de l'urbanisme

Consultation des organismes Hlm pour les schémas de cohérence territoriale (article 9)

LA SITUATION ACTUELLE

Le SCOT définit les grandes orientations de l'aménagement de l'espace. Le projet d'aménagement et de développement durable qui l'accompagne fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat. Le SCOT définit notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux. Le PLH doit être compatible avec le SCOT.

Actuellement, **les organismes Hlm sont les seules parties concernées à n'être ni associés, ni même consultés, lors de l'élaboration des SCOT.** Ceci constitue une exception injustifiée, car le SCOT influe sur la possibilité de développer le logement abordable.

Le texte en vigueur[2], issu de la loi SRU, prévoit en effet **l'association** de l'ensemble des organismes publics et parapublics concernés, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales, des sections régionales de la conchyliculture. Il prévoit que ces chambres assurent la liaison avec les organisations professionnelles membres. Ainsi, les professionnels du logement (par exemple la promotion privée) sont associés, les agriculteurs aussi, mais non les Hlm qui ne relèvent d'aucune chambre consulaire.

D'autres acteurs sont **consultés, à leur demande**, sur le projet de schéma : élus des territoires voisins, associations d'usagers ou de défense de l'environnement (art L.122-8) : là encore, **peuvent s'exprimer de nombreux acteurs, notamment ceux qui souhaitent limiter la construction, mais non les hlm.**

Enfin, le président de l'EPCI qui élabore le SCOT **peut recueillir l'avis** de toute organisme ou association compétent (L.122-7) mais ceci vise des avis techniques et est de la seule initiative de l'EPCI.

Cette anomalie résulte d'une erreur commise au moment de la Loi SRU, pour les SCOT et pour les PLU. Cette erreur a été rectifiée, pour les PLU, par la loi ENL, qui intègre la consultation à leur demande des représentants des organismes Hlm.

1 Voir annexe, extraits du code de l'Urbanisme (SCOT)

CE QUE CHANGE LE PROJET DE LOI GRENELLE II (article 9)

Le projet de loi[3] prévoit de renforcer les outils permettant d'atteindre les objectifs territoriaux, notamment en matière de logement, mais aussi de déplacements, développement commercial, etc. Il intègre au SCOT des politiques sectorielles (urbanisme, habitat, transport) qui relevaient jusqu'ici d'autres documents (PLU, PLH). Il fait du SCOT un outil de lutte contre l'étalement urbain. **Il confie au SCOT le soin de définir les objectifs et principes de la politique de l'habitat au regard de la mixité sociale, et de préciser les objectifs d'offre de nouveaux logements, y compris leur répartition** géographique, ainsi que les objectifs d'amélioration du parc existant.

De ce fait, le SCOT aura un impact renforcé en matière de logement, **alors qu'il ne prévoit toujours pas la consultation des Hlm.**

Ainsi les associations de riverains ou de défense de l'environnement pourront peser contre le développement du logement, les promoteurs privés pourront tenter de limiter la place du logement abordable et de restreindre les objectifs de mixité, ce qui rend encore plus inacceptable l'exclusion du secteur Hlm.

LA PROPOSITION DU MOUVEMENT HLM

Compte tenu du renforcement du rôle du SCOT dans les domaines qui les concernent, il n'est plus possible d'accepter que seuls des acteurs non concernés par le développement du logement social soit obligatoirement entendus.

Le Mouvement HLM **propose donc que la consultation des organismes puisse avoir lieu, à leur demande, sur le projet de schéma.** Cette formule, moins avantageuse que l'association en amont, répond à l'objection de l'administration centrale concernant les risques de contentieux en cas d'oubli d'une consultation: en effet, il appartiendra au Mouvement Hlm de s'organiser et de formuler lui-même la demande de consultation, et s'il ne le fait pas, il ne pourra y avoir de vice de procédure.

PROPOSITION D'AMENDEMENT (à l'article 9)

Proposition de rédaction

Il est inséré au I de l'article 9 un 4° bis ainsi rédigé :

4° bis « L'article L 122-7 est complété par un ali néa ainsi rédigé :

« Si le représentant de l'ensemble des organismes mentionnés à l'article L 411-2 du code de la construction et de l'habitation propriétaires ou gestionnaires de logements situés dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale en fait la demande, le président de l'établissement public lui notifie le projet de schéma afin de recueillir son avis. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu par écrit dans un délai de deux mois. »

[3] Voir annexe, extraits de l'article 9 du projet de loi

Exposé des motifs

L'un des apports intéressants du projet de loi est constitué par l'évolution des SCOT, qui intègre la préoccupation de création de logements et de mixité sociale, le renforcement des liens entre transports publics et urbanisation, la réduction de la consommation d'espaces. Le SCOT répartira les objectifs en matière de logement, par EPCI ou par commune.

Dans ces conditions, il est plus que jamais nécessaire de permettre la consultation des représentants des organismes de logement social dans le cadre de l'élaboration des SCOT. En effet, lors de la loi SRU, l'association ou la consultation de toutes les parties prenantes a été prévue, soit directement (organismes nommément cités comme devant être associés : organismes publics ou privés intéressés), soit indirectement (comme professionnels adhérents d'instances consultées : CCI, chambre de métiers ou d'agriculture). Or le secteur Hlm, n'entrant dans aucune de ces catégories, a été oublié. Ce qui fait qu'alors que les opérateurs du logement social sont très concernés par les politiques foncières et d'urbanisation, et le seront encore plus dans le cadre de la présente loi, ils sont les seuls à ne pas pouvoir s'exprimer.

Cette erreur a été réparée, lors de la loi ENL, pour les PLU mais non pour les SCOT.

ANNEXE A LA FICHE 3

I. Extraits du texte actuel du Code de l'Urbanisme :

L.121-1 *« Les schémas de cohérence territoriale exposent le diagnostic établi au regard (….) des besoins répertoriés en matière (….) d'équilibre social de l'habitat (…).*

Ils présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat (…).

Pour mettre en oeuvre le projet d'aménagement et de développement durable retenu, ils fixent (….) les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. »

L. 121-4 *« L'Etat, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III. Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées » .*

L.122-7 *« Le président du conseil régional, le président du conseil général, les présidents des établissements publics intéressés et ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4, ou leurs représentants, sont consultés par l'établissement public, à leur demande, au cours de l'élaboration du schéma. Il en est de même des présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents en matière d'urbanisme et des maires des communes voisines, ou de leurs représentants. Le président de l'établissement public peut recueillir l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement, y compris des collectivités territoriales des Etats limitrophes. »*

L.122-8 *(…) « Les associations mentionnées à l'article L. 121-5 sont consultées, à leur demande, sur le projet de schéma ».*

II. Extraits du texte du projet de loi (article 9)

« *Art. L. 122-1. -* *Les schémas de cohérence territoriale définissent (….), les objectifs et les priorités intercommunales en matière d'urbanisme, de logement, (….). »*

« *Art. L. 122-1-7.* *- Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipement et de desserte en transports collectifs. Il précise :*

« a) *Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune ;*

« b) *Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé. »*

TITRE I^er^ - BÂTIMENTS ET URBANISME

Chapitre II. - Modifications du code de l'urbanisme

Amélioration des conditions de mise à disposition de foncier d'Etat pour le logement social (après l'article 15)

LA SITUATION ACTUELLE

La Loi Engagement national pour le logement (ENL) a prévu que l'Etat et ses établissements publics puissent céder, avec une décote maximale de 35% des terrains pour y produire des logements dont une partie au moins est constituée de logements sociaux. Toutefois la rédaction de l'article L 3211-7 du Code général de la propriété des personnes publiques exclut les immeubles construits de cette disposition (le bâti ne peut représenter plus de 10% de la valeur totale du bien).

Dans la mesure où la loi ENL vise simplement à permettre, et non à imposer, de telles cessions, cette limitation n'est pas souhaitable. On sait en effet que l'Etat dispose de vastes emprises ou d'immeubles très bien situés et dont la reconversion faciliterait l'offre de logements sociaux et la densité urbaine.

LE PROJET DE LOI GRENELLE II

Il prévoit des modifications du Code de l'urbanisme pour faciliter la densification et la meilleure implantation des logements, notamment sociaux, et pour lutter contre l'étalement urbain. Mais il laisse de côté le rôle du foncier de l'Etat dans l'offre foncière pour densifier l'habitat.

LA PROPOSITION DU MOUVEMENT HLM

Il est proposé d'étendre la mesure existante aux immeubles détenus par l'Etat et ses établissements publics.

PROPOSITION D'AMENDEMENT (après l'article 15)

Proposition de rédaction

« Après l'article 15 bis, insérer un article 15 ter ainsi rédigé :

« I- L'article L 3211-7 du Code général de la propriété des personnes publiques est modifié comme suit : Au 1er alinéa, le mot « terrains » est remplacé par les mots « biens immobiliers bâtis ou non bâtis »

II- La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Exposé des motifs

La production de logements dans le respect du développement durable nécessite une offre foncière en milieu urbain de préférence à la poursuite de l'étalement urbain. L'Etat doit donner l'exemple.

A cet effet, il convient d'élargir les possibilités qui lui sont offertes de céder du foncier avec décote pour produire des logements abordables. Dans le cadre de la loi ENL, l'article L. 3211-7 du Code général de la propriété des personnes publiques permet à l'Etat de vendre des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsqu'ils sont destinés à la réalisation de programmes comportant essentiellement des logements dont une partie sociaux.

Le présent amendement a pour objet d'étendre cette possibilité aux constructions, sachant qu'il ne s'agit que de permettre et non d'imposer de telles cessions.

_____

TITRE I^er^ - BÂTIMENTS ET URBANISME
Chapitre II. - Modifications du code de l'urbanisme

Utilisation du foncier désaffecté du Ministère de la Défense pour produire des logements sociaux (après l'article 15)

LA SITUATION ACTUELLE

La loi de programmation militaire organise la fermeture de nombreuses implantations sur le territoire français ce qui a suscité de vives inquiétudes des collectivités concernées. A titre de compensation, l'article 67 de la loi de finances pour 2009 (loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008) prévoit que, lorsque une telle fermeture induit une perte importante d'emplois dans une ville, les bâtiments doivent être cédés à l'euro symbolique si la collectivité en fait la demande.

Cette mesure est malheureusement inopérante dans les grandes villes (par exemple Montpellier), où le nombre d'emplois supprimés peut être important sans déclencher l'application du dispositif, le pourcentage d'emplois perdus par rapport à la population totale étant en deçà du seuil de déclenchement du dispositif. Et ces grandes villes, comme l'exemple cité, connaissent souvent un manque de logements sociaux. Or l'expérience passée montre que les casernes peuvent être transformées en logements sociaux de qualité et bien situés.

LE PROJET DE LOI GRENELLE II

Il comporte de nombreuses dispositions destinées à favoriser la production de logements dans la mixité sociale, de renforcer la densité et de lutter contre l'étalement urbain. Il serait donc regrettable que, faute de moyen pour acquérir les bâtiments, des villes manquant de logements sociaux doivent les construire en périphérie, tandis que l'Etat garderait des friches militaires dans le centre, ou les céderait pour des usages autres que d'intérêt général.

LA PROPOSITION DU MOUVEMENT HLM

Il est proposé d'étendre les motifs de cession à l'euro symbolique à la création de logements sociaux.

PROPOSITION D'AMENDEMENT (après l'article 15)

Proposition de rédaction

« Après l'article 15ter, insérer un article 15 quater ainsi rédigé :

« L'article 67 de la loi de finances pour 2009, n° 2008-1425 du 27 décembre 2008, est modifié comme suit :

I - Après le second alinéa il est ajouté un nouvel alinéa ainsi rédigé : « Les immeubles visés au 1er alinéa peuvent également faire l'objet de cessions à l'euro symbolique à un organisme d'habitations à loyer modéré visé à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ou à une société d'économie mixte ayant pour objet statutaire la réalisation ou la gestion de logements lorsque le programme local de l'habitat prévu à l'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation a mis en évidence des besoins en logements sociaux »

II- Au 3ème alinéa, après les mots : « d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme », ajouter les mots « ou la réalisation de logements locatifs sociaux. »

III - La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Exposé des motifs

La loi de finances pour 2009 autorise, sous certaines conditions, la cession à l'euro symbolique aux communes des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration militaire réalisées entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2014.

Il est proposé d'étendre cette possibilité de cession à l'euro symbolique au bénéfice des organismes HLM ou aux SEM lorsque des besoins en logements sociaux ont été mis en évidence par un programme local de l'habitat.

TITRE I^{er} - BÂTIMENTS ET URBANISME

Chapitre II. - Modifications du code de l'urbanisme

Encouragement aux ventes de foncier des entreprises pour le logement social (après l'article 15)

LA SITUATION ACTUELLE

Alors que le foncier bien situé reste souvent trop cher pour réaliser des logements abordables en centre-ville et donc pour favoriser la mixité sociale et lutter contre l'étalement urbain, nombre d'entreprises qui sont à la recherche de fonds propres pourraient céder du foncier dont elles n'ont pas l'usage, en rationalisant leurs implantations pour les densifier et céder les surfaces ainsi dégagées. Mais le niveau de l'imposition des plus-values foncières peut les en dissuader.

A l'heure actuelle, et jusqu'à fin 2009, les plus values de cessions des personnes physiques pour produire des logements sociaux sont entièrement exonérées d'imposition. Celles des personnes morales soumises à l'IS sont soumises au taux réduit de 19% au lieu de 33,33%.

Or pour une entreprise soumise à l'IS, la plus-value se calcule par rapport à la valeur nette comptable, c'est-à-dire qu'elle est d'autant plus élevée que le foncier est détenu depuis longtemps par cette entreprise : l'imposition qui en résulte peut donc être très élevée, même au taux de 19%. C'est en particulier le cas pour des entreprises anciennes.

Or les entreprises ont en ce moment un besoin élevé de fonds propres, et de telles cessions seraient aussi utiles à l'activité économique qu'au logement social et au développement durable des villes.

LE PROJET DE LOI

Le chapitre II du Titre 1 est entièrement consacré aux mesures permettant de renforcer la densité urbaine, de dissuader l'étalement urbain, de rationaliser le lien entre transports, activité économique et logement, mais aussi de favoriser l'offre de logements abordables et la mixité sociale.

Et l'ensemble de la loi, tournée vers le développement durable, se veut également un ressort important pour l'activité et l'emploi face à la crise.

Mais il ne prévoit pas de mesure visant directement à encourager une telle rationalisation de l'usage de leur foncier par les entreprises.

LA PROPOSITION DU MOUVEMENT HLM

Pour remplir les objectifs élevés de production de logements sociaux qui sont fixés par le Gouvernement, les organismes sont à la recherche de foncier bien situé, dans les zones les plus tendues**,** c'est-à-dire là où les entreprises concernées sont nombreuses**.**

Il est proposé, pour une durée limitée dans le temps (par exemple jusqu'à fin 2010), d'ouvrir un droit à exonération totale de la plus-value de cession par les entreprises, lorsque le foncier cédé est destiné au logement social.

Le coût pour les finances publiques serait largement virtuel, puisque ces cessions n'ayant aujourd'hui pas lieu, ne peuvent donner lieu à recettes fiscales. Leur réalisation ne rapporterait certes rien à l'Etat, mais produirait des droits de mutation.

PROPOSITION D'AMENDEMENT (après l'article 15 quinquies)

Proposition de rédaction

Après l'article 15 quater, il est créé un article 15 quinquies ainsi rédigé :

« I- Au III de l'article 210 E du code général des impôts : remplacer les mots "sont soumises à l'impôt sur les sociétés au taux visé au IV de l'article 219" par "sont exonérées d'impôt sur les sociétés".

II- Au V du même article remplacer les mots "le III aux cessions réalisées jusqu'au 31 décembre 2009" par les mots "le III aux cessions réalisées jusqu'au 31 décembre 2010"

III- Aux 7° et 8° du II de l'article 150 U du Code général des Impôts, les mots « 31 décembre 2009 » sont remplacés par les mots « 31 décembre 2010 »

IV - La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Exposé des motifs

Afin d'inciter les particuliers et les entreprises qui souhaitent céder des immeubles leur appartenant, à privilégier les ventes à destination du secteur du logement social, la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 a prévu une fiscalité allégée en cas de vente à un organisme de logement social (HLM ou SEM), à savoir une exonération d'impôt sur les plus-values des particuliers, et l'application d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés sur les plus-values des entreprises.

Afin de favoriser davantage ce type de cessions de la part des entreprises, il est proposé d'aligner le régime applicable aux entreprises sur celui des particuliers, c'est-à-dire une exonération totale d'impôt sur la plus-value, et de fixer le terme de ces deux régimes à la fin 2010.

Ceci serait bénéfique pour la lutte contre l'étalement urbain et l'offre supplémentaire de logements sociaux, mais aiderait également les entreprises à se procurer des fonds propres.

———————

TITRE I^{er} - BÂTIMENTS ET URBANISME

Chapitre II. - Modifications du code de l'urbanisme

Valorisation des terrains et immeubles résultant de la réalisation d'infrastructures de transports collectifs (après l'article 22).

LA SITUATION ACTUELLE

La réalisation d'infrastructure de transports collectifs a pour effet fréquent de renchérir les terrains constructibles et immeubles aux abords de ces infrastructures au seul bénéfice du propriétaire. De ce fait, et alors qu'une logique de développement durable justifierait d'affecter une partie au moins de ces terrains bien desservis au logement abordables, la collectivité, directement ou à travers les organismes de logement social, doit faire face à un surcoût foncier ou renoncer à ces logements. Les exemples abondent d'un tel effet négatif, aux dépens de l'intérêt général.

La loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a donc prévu (article 13) la possibilité de taxer cette valorisation pour un meilleur partage de la plus-value entre le propriétaire qui n'a fait aucun effort pour cette valorisation et la collectivité.

LE PROJET DE LOI

Le chapitre II du Titre 1er vise à favoriser la cohérence entre transports collectifs, emploi et logement, ainsi qu'à favoriser la mixité sociale et à lutter contre l'étalement urbain, en favorisant le resserrement des différentes fonctions autour des lignes de desserte collective.

Par ailleurs l'ensemble du projet de loi précise les conditions de mise en œuvre des dispositions de principe de la loi Grenelle I. La Commission des Affaires économiques a introduit un article 22 ter précisant les caractéristiques de cette taxe.

LA PROPOSITION DU MOUVEMENT HLM

Il est proposé de préciser, au-delà des caractéristiques introduites par la Commission, les modalités de versement et d'affectation de la taxe prévue par la Loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

- pour moitié au financement des infrastructures de transport, par un versement au budget de l'autorité organisatrice de transports, ou, s'il s'agit d'un équipement de l'Etat, à l'AFIT.
- pour moitié au financement d'actions foncières et immobilières pour le logement social, par un versement au Fonds d'aménagement urbain prévu à l'article L.302-7 du Code de la Construction et de l'habitation. Ce Fonds, créé par la loi SRU, permet en effet de soutenir le rééquilibrage territorial du logement social, en soutenant sa production là où il est déficitaire.

Il est également proposé d'exonérer de cette taxe les cessions effectuées directement au profit de la production de logements sociaux.

PROPOSITION D'AMENDEMENT (après l'article 22)

Proposition de rédaction

I- Le troisième alinéa du I de l'article L. 1531 du Code général des Impôts est ainsi rédigé :

« La moitié du produit de cette taxe est affectée au budget de l'autorité organisatrice du transport. Elle est destinée exclusivement au financement de la réalisation, du réaménagement ou de la modernisation des équipements et infrastructures de transport. Dans le cas d'une infrastructure réalisée par l'État, la taxe est affectée à l'agence de financement des infrastructures de transport de France.

L'autre moitié du produit de cette taxe est versée au fonds mentionné au dernier alinéa de l'article L 302-7 du code de la construction et de l'habitation pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social »

II.- Il est ajouté au II de l'article 1531 du Code général des Impôts un alinéa d) ainsi rédigé :

« d) Les ventes réalisées au profit d'un organisme d'habitation à loyer modéré ou d'une société d'économie mixte gérant des logements sociaux, de même que les ventes réalisées par de tels organismes. »

Exposé des motifs

I.- Le présent projet de loi vise à renforcer la cohérence, en matière d'urbanisme, entre les transports collectifs, les emplois et le logement abordable. Il vise également à favoriser la mixité sociale et à lutter contre l'étalement urbain.

La loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle I) ayant dans son article 13 créé le principe d'une taxe sur la valorisation du foncier par la création d'infrastructure de transports, il paraît donc judicieux de veiller à un emploi de cette taxe conforme à ces objectifs.

Il est donc proposé que le produit de la nouvelle taxe sur la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de projets de réalisation d'infrastructures de transports collectifs soit réparti entre une part qui serait versée au fonds d'aménagement urbain ou aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain dans les DOM, et une part qui servirait aux transports collectifs.

II.- Afin de favoriser la construction de logements sociaux, il est proposé d'exonérer de la nouvelle taxe sur la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de projets de réalisation d'infrastructures de transports collectifs les ventes réalisées au profit d'un organisme d'habitation à loyer modéré ou d'une société d'économie mixte gérant des logements sociaux, de même que les ventes réalisées par de tels organismes. En effet, les propriétaires peuvent être incités à consentir des prix compatibles avec les loyers modérés de ces logements afin d'éviter la taxation.

TITRE III. - ÉNERGIE ET CLIMAT

Chapitre I[er] - Réduction de la consommation énergétique et prévention des émissions de gaz à effet de serre

Maintien de la possibilité pour les organismes de logements sociaux de déposer des Certificats d'économie d'énergie (article 27)

LA SITUATION ACTUELLE

La loi d'orientation et de programmation pour l'Energie du 15 juillet 2005 (loi POPE) impose aux fournisseurs d'énergie (dits « les obligés ») de participer à l'effort de diminution des consommations d'énergie. Ils peuvent le faire par des travaux sur leurs propres installations, en suscitant des travaux d'économie chez leurs clients (par exemple en les subventionnant) ou en achetant des Certificats d'économie d'énergie (CEE) sur un registre national.

Si, à l'issue d'une période de trois ans, un obligé ne peut justifier du respect de l'objectif qui lui a été fixée par décret, il paie une pénalité pour chaque Kwh de déficit par rapport à cet objectif. Il a donc intérêt, surtout en fin de période, à acquérir des CEE pour compléter son objectif s'il n'est pas atteint.

Ces certificats sont des attestations, délivrées sous contrôle de l'Etat, d'économies réalisées par les obligés eux-mêmes, ou par toute autre personne morale. Ils sont obligatoirement déposés sur le registre national. Le prix de cession résulte de la libre négociation.

Ce système n'a fonctionné pour la première période que de façon très limitée, parce que les personnes morales autres que les obligés ont mis du temps à en comprendre l'intérêt et les modalités, et parce que les obligations fixées aux fournisseurs d'énergie pour cette période étaient peu contraignantes.

Néanmoins, on a pu constater sur cette période que certains obligés faisaient des offres très faibles aux organismes Hlm, tandis que d'autres proposaient des prix plus attractifs : ainsi des organismes ont pu tirer, notamment en usant de la possibilité de déposer les certificats plutôt qu'accepter la première offre financière d'un fournisseur, des moyens très substantiels leur permettant de financer une part significative des travaux effectués. L'aide au Kw économisé par les Hlm varie donc beaucoup selon qu'il est fixé par le fournisseur ou que l'organisme a pu négocier: ceci laisse supposer qu'après une période de « rodage », le système devrait permettre de soutenir vraiment les travaux d'amélioration des logements sociaux, surtout si les objectifs des obligés augmentent.

A l'heure actuelle, le prix moyen des transactions des CEE (tous acteurs confondus) sur le registre national est de 0,32ct€/kWhcumac[4] en 2008. Le prix d'achat négocié entre les obligés et les organismes Hlm varie en général entre 0,02 et 0,25 ct€/kWhcumac en 2008 - le maximum connu étant 0,8ct€ dans le cadre d'une convention pluriannuelle sur 6,7 Twh. Depuis mars 2009, certains organismes Hlm ont vu le prix chuter à 0,06 ct€/kWh sur certains territoires, les obligés ayant quasiment rempli leurs objectifs.

[4] Il s'agit du Kwh normalisé économisé.

Selon le prix d'achat négocié avec les obligés, la cession de CEE peut ainsi apporter un équivalent subvention de 100 € à 1500 € par logement (soit 0,7 à 10% du montant moyen des travaux d'économie d'énergie). Par exemple l'OPAC de l'Ain a ainsi obtenu 600 000 euros. Ces chiffres montrent l'effet de levier que représentent les CEE pour financer l'amélioration des performances énergétiques.

Rappelons que l'ADEME a chiffré à au moins 600 milliards d'Euros les travaux nécessaires pour adapter l'ensemble du parc de logements aux objectifs de Kyoto: il est important que le dispositif des CEE joue tout son rôle dans le financement de ces travaux.

LE PROJET DE LOI GRENELLE II

Il est certes prévu un renforcement des objectifs fixés aux fournisseurs d'énergie, mais, contre toute attente, et alors que l'exposé des motifs annonce une extension de la portée du dispositif des CEE, le projet de loi écarte désormais les organismes de logement social du dépôt des CEE sur le registre national.

L'article 27, dans la rédaction du Gouvernement, restreint en effet la liste des personnes morales habilitées à déposer des CEE sur le registre national. Désormais, seuls les obligés pourraient le faire, ainsi que les collectivités locales (et celles-ci pour leurs seuls bâtiments).

Ceci signifierait que les organismes de logement social perdraient leur capacité de négociation faute de pouvoir, en déposant des CEE sur le registre national, différer l'accord avec un obligé. En pratique ils seraient conduits à discuter avec leur seul fournisseur d'énergie qui apporterait une aide à ses conditions. Les organismes ne pourraient négocier vraiment qu'en différant leurs travaux en fin de période triennale, pour voir augmenter les aides de la part de fournisseurs en retard sur leur objectif…

Alors qu'il est logique que les obligés veuillent remplir leurs obligations à bon compte, mais que les travaux d'économies d'énergie de leurs clients sont indispensables à l'atteinte de ces obligations et sont très coûteux, le projet de texte du Gouvernement diminuerait fortement la concurrence entre obligés et donc la capacité de négociation des clients et leurs moyens pour réaliser ces travaux.

Ce serait à la fois inéquitable (c'est l'organisme de logement social qui fait l'effort, ainsi que ses locataires) et illogique face aux ambitions du Grenelle et aux engagements internationaux de la France.

L'enjeu de ces Certificats pour les organismes d'habitat social est en effet de pouvoir se procurer des recettes financières qui seront réinvesties dans l'amélioration des performances énergétiques du parc, ou dans la production neuve très performante sur le plan énergétique. Ces Certificats sont ainsi un levier essentiel pour répondre aux enjeux du Grenelle : il est donc indispensable d'équilibrer les forces entre ceux qui réalisent des travaux d'économie d'énergie et ceux qui doivent acheter les Certificats, pour qu'une vraie négociation sur le prix des CEE ait lieu.

Les services de l'Etat craignent de ne pouvoir gérer un système comportant un grand nombre d'acteurs, mais les organismes de logement social concernés seraient peu nombreux (environ 800) face aux 36 000 communes bénéficiant du dispositif.

LA PROPOSITION DU MOUVEMENT HLM

L'exclusion des organismes Hlm du dépôt sur le registre national serait donc inacceptable, dissuasive à l'engagement de travaux, et mettrait les fournisseurs en position dominante, ce qui serait contraire à une bonne gouvernance en matière de développement durable.

La Commission des affaires économiques du Sénat n'a pas suivi le Gouvernement : dans le texte qui sera débattu en séance publique, elle a réintégré les organismes de logement social dans les personnes morales habilitées à déposer des Certificats d'économie d'énergie. Cette modification a été faite contre l'avis du Gouvernement, et il est important de veiller à ce que le texte du Sénat soit maintenu sur ce point.

Il est proposé de maintenir le texte du Sénat dans le II, 2°. En outre, il est proposé d'inscrire cette possibilité dans les compétences que les Hlm exercent au titre de leurs missions d'intérêt général (donc en exonération d'IS) afin d'encourager cette pratique favorable au développement durable.

PROPOSITION D'AMENDEMENT (article 27)

Propositions de rédaction

A l'article 27, au II, 2° : maintenir la rédaction de la Commission des affaires économiques du Sénat

Après l'article 27 : Insérer un article 27 bis ainsi rédigé:

Article 27 bis

I - Après le c du 4° du 1 de l'article 207-du code général des impôts, il est ajouté un d ainsi rédigé : « d. Les produits issus de la cession de certificats d'économies d'énergie visés à l'article 15 de la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique lorsqu'ils ont été obtenus suite à des actions permettant la réalisation d'économies d'énergie dans les ensembles d'habitation mentionnés à l'article L 411-1 du même code.

II- Le I s'applique à compter de l'imposition des bénéfices de l'année 2009.

III. La perte de recettes pour l'Etat résultant du II ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Exposé des motifs

Les organismes HLM et les SEM qui réalisent des travaux d'économie d'énergie sur les logements sociaux qu'ils gèrent peuvent actuellement obtenir des « certificats d'économie d'énergie » qui peuvent être vendus à des producteurs d'énergie. Ce dispositif constitue une des sources de financement indispensables permettant aux bailleurs sociaux de répondre à l'objectif fixé par le Gouvernement de rénovation énergétique de 800 000 logements HLM. Cependant, le texte proposé par le Gouvernement exclurait les bailleurs sociaux de ce dispositif. La Commission des affaires économiques du Sénat les a cependant réintroduits parmi les bénéficiaires du dispositif.

Pour que les organismes de logement social puissent se procurer les financements nécessaires aux travaux d'économie d'énergie à réaliser, il donc est important que la rédaction du II-2° proposée par la Commission des affaires économiques soit adoptée, maintenant la possibilité pour ces organismes de d'avoir une véritable négociation de la contribution des fournisseurs d'énergie.

Par ailleurs, en l'état actuel du droit, et alors que ces travaux d'économie d'énergie bénéficient avant tout aux locataires, les organismes HLM et les SEM sont imposés à l'impôt sur les sociétés au taux de 33,33% sur le produit de la cession de ces certificats. Le présent amendement a pour objectif de leur permettre de bénéficier d'une exonération, et de limiter la pression exercée par ces travaux sur la quittance des locataires.

_____

TITRE III. - ÉNERGIE ET CLIMAT

Chapitre II. - Énergies renouvelables

Performance économique des réseaux de chaleur utilisant les énergies renouvelables (article 30)

LA SITUATION ACTUELLE

Les organismes Hlm ont une longue expérience des réseaux de chaleur auxquels 800 000 de leurs logements sont raccordés, ce qui en fait un client majeur.

Cette expérience montre que des surcoûts ont pu être induits par un surdimensionnement des installations voire par une conduite de chauffe peu rigoureuse de la part de certains exploitants, qui, ne font pas toujours les efforts nécessaires pour limiter les coûts.

Actuellement le coût de la chaleur fournie par ces réseaux varie de 1 à 4 pour certains organismes Hlm. Comparés à des chaufferies alimentées au gaz naturel, ces réseaux peuvent être sur certains territoires 20 à 25% plus chers pour les locataires.

Pour le secteur Hlm, l'enjeu est donc d'obtenir, pour les locataires et pour eux-mêmes, la chaleur à des conditions compétitives sur les plans économiques, environnemental et de qualité de service.

LE PROJET DE LOI GRENELLE II

Pour favoriser le développement des énergies renouvelables dans le cadre des réseaux de chaleur, le projet prévoit (article 30) que les délégations de service public soient prolongées pour les réseaux recourant de façon significative à ces énergies. Il prévoit également de faciliter leur classement (qui emporte obligation de raccordement des immeubles). Ce sont désormais les maires et non les préfets qui prononceront ce classement.

Les réseaux de chaleur sont un outil primordial de pénétration massive des énergies renouvelables, et le développement de ces énergies, que chacun souhaite, n'est pas en soi contradictoire avec un effort de performance et de coût. Encore faut-il que cela soit prévu, ce que le projet de loi ne fait pas.

Or, on a pu constater dans le passé que certaines innovations étaient introduites sans véritable souci d'efficacité économique, dès lors que les fournisseurs disposaient d'une clientèle captive, ou que la loi imposait prématurément des solutions insuffisamment expérimentées. Il ne serait pas acceptable que les locataires les plus modestes en fassent les frais.

Il est donc nécessaire de veiller à ce que le texte ne dispense pas les opérateurs de ces réseaux de toute contrainte économique.

Il s'agit, à côté des conditions mises en matière d'énergie renouvelables au développement de ces réseaux, de veiller aux exigences suivantes :

- L'amélioration de la compétitivité et de la flexibilité des réseaux de chaleur face à l'évolution des besoins ;
- Une connaissance plus précise du secteur et une meilleure visibilité des performances des réseaux sur la base d'outils d'analyse et de progrès ;
- La mise en place d'un dispositif de régulation et d'émulation dans la durée ;
- La nécessité de (re)créer un climat de confiance par une plus grande transparence.

Il convient donc que l'efficience économique fasse partie des conditions de prolongation des délégations de service public et du classement des réseaux de chaleur ou de froid.

Ceci est possible car des travaux menés notamment dans le cadre de l'Institut de la gestion déléguée et du CSTB permettent de disposer de moyens d'audit et d'indicateurs prenant en compte le cas échéant, des perspectives de raccordement de nouveaux usagers et de l'évolution prévisible des besoins des consommateurs existants. L'existence d'un tel audit et d'indicateurs permettra d'éclairer la décision des maires.

PROPOSITION D'AMENDEMENT (article 30)

Proposition de rédaction

- Le b) du I de l'article 30 est complété par un septième alinéa ainsi rédigé: « La prolongation prévue pour l'extension géographique d'un réseau de chaleur ne peut intervenir que si sont assurés, sur l'ensemble du réseau**,** la compétitivité de l'offre et la vérification des performances technico-économiques des réseaux sur la base d'indicateurs définis par décret en Conseil d'Etat en tenant compte des perspectives de raccordement de nouveaux usagers et de l'évolution prévisible des besoins des consommateurs existants.»

- A la première phrase du premier alinéa de l'article 5, au 1° du II de l'article 30, les mots « qu'est assurée la compétitivité de l'offre et de la vérification des performances technico-économiques des réseaux sur la base d'indicateurs définis par décret en Conseil d'Etat » sont insérés entre les mots « par point de livraison est assuré » et les mots « et que l'équilibre financier de l'opération ».

Exposé des motifs

Les réseaux de chaleur ne sont pas toujours une solution économiquement performante et l'objectif de développement des énergies renouvelables ne doit pas entraîner une médiocre productivité des réseaux, d'autant que le classement d'un réseau impose aux riverains le raccordement.

Il paraît donc nécessaire d'introduire une condition de compétitivité de l'offre et la vérification des performances technico-économiques des réseaux sur la base d'indicateurs à définir par décret en Conseil d'Etat, qu'il s'agisse du classement des réseaux de distribution de chaleur ou de froid ou de la prolongation des délégation de service public.

TITRE III. - ÉNERGIE ET CLIMAT

Chapitre II.- Énergies renouvelables

Encouragement au développement de l'énergie photovoltaïque par les organismes de logement social (article 33).

LA SITUATION ACTUELLE

Les organismes Hlm développent le recours aux installations photovoltaïques sur leurs immeubles, qui assurent une bonne performance et contribuent fortement à la lutte contre l'effet de serre. Par l'importance du secteur Hlm (4,5 millions de logements, près de 100 000 nouveaux logements construits chaque année, un programme de rénovation énergétique de 800 000 logements) ceci peut en outre contribuer au développement d'une filière française performante et le Mouvement Hlm a la volonté de s'inscrire dans cette perspective.

Les installations photovoltaïques sont toutefois très coûteuses et le temps de retour sur investissement varie en fonction des conditions climatiques mais également de la possibilité de bénéficier des recettes liées à la vente de l'électricité produite à EDF, qui est tenue de l'acheter à un tarif réglementé.

Il ne s'agit nullement pour les organismes Hlm de se transformer en fournisseurs d'énergie mais d'équilibrer leurs travaux par la vente d'électricité provenant de capacités excédentaires.

Faute d'inscription expresse de cette activité dans les compétences des organismes, leur compétence pour le faire pourrait être contestée. En outre le régime fiscal de ces cessions est incertain.

LE PROJET DE LOI

L'article 33 vise à développer l'énergie photovoltaïque en autorisant les collectivités publiques à vendre l'électricité produite pour leur usage. Il ne mentionne pas les organismes de logement social.

LA PROPOSITION DU MOUVEMENT HLM

Il est proposé d'étendre expressément aux organismes Hlm et au SEM de logement social la compétence pour produire et céder de l'électricité photovoltaïque et, plus largement, pour produire de l'électricité sur leur patrimoine.

Il est aussi proposé de le faire dans le cadre de leur mission d'intérêt général, c'est-à-dire en exonération d'IS. Cette défiscalisation existe pour les ménages, dans la limite d'une puissance de 3kWh. Il est souhaitable de l'étendre aux immeubles HLM dans la même limite par logement dès lors que cette défiscalisation bénéficie aux locataires.

PROPOSITION D'AMENDEMENT (à l'article 33 et après l'article 33)

Proposition de rédaction

I. A l'article 33, à la fin du I, ajouter l'alinéa suivant

« Il en va de même pour les organismes visés aux articles L411-2 du code de la Construction et de l'habitation ou à une Société d'économie mixte ayant pour objet statutaire la réalisation de logements sociaux, dans la limite de 3 kilowatts crête par logement. »

II. Après l'article 33, insérer un article 33 bis ainsi rédigé

I - Le b du 4° du 1 de l'article 207-du code général des impôts est complété par les mots suivants : «ainsi que les produits provenant de la vente de l'électricité produite à partir d'installations utilisant l'énergie radiative du soleil installées sur ces ensembles d'habitation lorsque leur puissance n'excède pas 3 kilowatts crête par logement. »

II- Le I s'applique à compter de l'imposition des revenus ou bénéfices de l'année 2009.

III- La perte de recettes pour l'Etat résultant du II ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Exposé des motifs

I. Le gouvernement a entendu, à travers l'article 33, encourager le développement de l'électricité photovoltaïque en favorisant le rachat de l'électricité ainsi produite. Le parc de logements sociaux (4,5 millions de logements des organismes Hlm ou Sem de logement social) est un levier puissant pour le développement de cette énergie et la constitution d'une filière française. Il est proposé d'affirmer la compétence de ces organismes pour céder cette électricité, en la limitant toutefois aux excédents naturels des installations nécessaires aux besoins des logements sociaux eux-mêmes. Pouvoir céder l'électricité est en effet indispensable au financement des travaux d'installation qui sont coûteux, mais il ne s'agit pas d'encourager les organismes à sortir de leur rôle de bailleur.

Par ailleurs, pour avoir un effet d'incitation, il est proposé d'exonérer également les bailleurs sociaux de l'impôt sur les sociétés lorsqu'ils installent de tels panneaux sur les logements sociaux. Ceci permet de raccourcir les délais d'amortissement des travaux dans l'intérêt des locataires.

Cette seconde disposition s'inspire de l'article 83 de la loi de finances rectificative pour 2008 (n°2008-1443) qui prévoit une exonération d'impôt sur le revenu sur les produits de la vente de l'électricité produite aux opérateurs de fourniture d'électricité, afin d'inciter les particuliers à installer des panneaux photovoltaïques.