

Contribution de l'Union sociale pour l'Habitat-

USH EC Transparency Registration n°51553694127-62

Réexamen de la législation existante sur les taux réduits de TVA

VT – 18/12/2012

L'Union sociale pour l'habitat représente, en France métropolitaine et dans les territoires d'Outre-mer, quelque 760 organismes Hlm à travers ses cinq fédérations (la Fédération des Offices publics de l'habitat, les Entreprises sociales pour l'habitat, la Fédération nationale des Sociétés coopératives d'Hlm, l'Union d'économie sociale pour l'accession à la propriété et la Fédération nationale des Associations régionales d'organismes d'habitat social).

Elle remplit trois missions : un rôle de représentation nationale auprès des pouvoirs publics, des médias, des milieux professionnels et de l'opinion publique ; une mission de réflexion, d'analyse et d'étude sur tous les dossiers relatifs à l'habitat et l'élaboration de propositions pour une politique sociale de l'habitat ; une fonction d'information, de conseil et d'assistance auprès des organismes afin de faciliter, rationaliser et développer leurs activités et leurs compétences professionnelles.

Ces trois dernières années, 100 000 logements par an destinés à la location ont été financés par les organismes Hlm qui détiennent et gèrent 4,2 millions de logements et logent plus de 10 millions de personnes. Les opérateurs de logement social sont aussi des acteurs importants de l'accession sociale à la propriété, produisant environ 15 000 logements par an destinés à des accédants, en secteur groupé ou en diffus. Animés par 13 000 administrateurs bénévoles, ils emploient 76 000 salariés.

Pour en savoir plus : www.union-habitat.org

L'Union sociale pour l'habitat, qui a déjà apporté sa contribution lors du livre vert sur l'avenir de la TVA en mai 2011, souhaite à nouveau prendre part à la consultation relative au réexamen de la législation existante sur les taux réduits de TVA.

Les bailleurs sociaux français bénéficient d'un taux réduit de TVA, article 10, de l'annexe III de la directive 2006/112/CE, dans la mesure où ils accomplissent la mission d'intérêt général relative au logement social en France et qu'ils fournissent à ce titre des logements dans le cadre d'une politique sociale. Ils sont donc concernés par l'ensemble des réflexions relatives à la pérennité de l'application de ces taux réduits.

Ce document présente ainsi la contribution de l'Union sociale pour l'habitat aux différentes questions de la consultation qui ont un impact sur notre secteur d'activité, sur les habitants des logements Hlm mais aussi aux parties plus générales de la consultation comme l'introduction et le contexte.

1. IDENTIFICATION DE LA PARTIE PRENANTE

Les services de la Commission souhaiteraient recevoir des contributions de toutes les parties intéressées sur les questions présentées ci-après. Il serait utile, en vue de leur analyse, que les réponses soient regroupées par type de répondant. Pour cette raison, nous vous invitons à compléter le formulaire suivant.

• Dans lequel des groupes suivants vous classez-vous ?

- Entreprises multinationales
- Grandes entreprises
- Petites et moyennes entreprises (PME)¹
- Associations nationales
- Associations européennes
- Organisations non gouvernementales (ONG)
- Conseillers fiscaux ou fiscalistes
- Citoyens
- Universitaires
- Autres. Veuillez préciser

Organisation professionnelle.....

• Nom de votre organisation/entité/société

Union sociale pour l'Habitat.....

• Pays du domicile *France*.....

• Brève description de votre activité ou de votre secteur

L'Union sociale pour l'Habitat représente les bailleurs sociaux en France (voir encadré ci-dessus) ...

• Êtes-vous d'accord pour que vos données à caractère personnel soient publiées ?

- Oui
- Non

• Acceptez-vous que vos réponses à la consultation soient publiées avec les autres contributions ?

- Oui
- Non

2. INTRODUCTION ET CONTEXTE

« En outre, même si la suppression des taux réduits apparaissait en définitive comme l'option privilégiée, cela n'entraînerait pas automatiquement une augmentation du montant global de la TVA/charge fiscale et ne compromettrait pas nécessairement les objectifs sociaux ou d'autre nature qui sous-tendent les taux réduits actuels. En effet, les recettes supplémentaires découlant de la suppression de taux réduits pourraient être utilisées pour offrir un soutien financier plus ciblé en faveur de ces objectifs stratégiques et pour réduire le taux normal de TVA en conséquence. »

page 3 du document de consultation

L'Union sociale pour l'Habitat ne soutient pas le constat émis par le document de consultation relatif à l'absence d'impact négatif sur l'accomplissement des objectifs sociaux soutenus actuellement par l'application de taux réduit de TVA à certains secteurs en cas de suppression des taux réduits de TVA.

En effet les taux réduits de TVA relèvent des conditions économiques et financières du bon accomplissement des missions particulières imparties aux organismes de logement social par le législateur interne au titre des services d'intérêt économiques général (SIEG) telles qu'établies à l'article 14 TFUE, en tant que disposition d'application générale du traité, et à l'article premier du Protocole 26 au titre des valeurs communes de l'Union européennes.

Le régime de TVA applicable au secteur du logement social est étroitement lié aux mécanismes de financement et d'aide publique à la fourniture de logements sociaux. Il relève en soi d'une modalité à part entière d'aide publique.

La suppression des taux réduit, dans un contexte de crise économique, sociale et financière, contrairement à ce que présente le document, aura des conséquences sur le financement des activités aujourd'hui soutenues par l'application de ces taux réduits dans la mesure où le gain fiscal envisagé par l'application d'un taux normal n'a pas pour conséquence nécessaires une redistribution de ce gain par des aides publiques au secteur qui aura été privé de ce levier fiscal, encore moins dans un contexte restreint de finances publiques qui doivent par ailleurs respecter les engagements budgétaires au niveau communautaire.

Par ailleurs la question de la comparaison de l'efficacité de la forme de l'aide se pose ici entre la subvention et l'application d'un taux réduit de TVA.

Il faut souligner à ce sujet que l'utilisation d'un taux de TVA réduit offre une stabilité d'usage et de fonctionnement pour ses bénéficiaires ainsi qu'un allègement des charges administratives dans sa gestion et donc un coût de gestion de l'aide moins élevé pour l'ensemble des acteurs. Le taux réduit permet par ailleurs, un versement de l'aide au fur et à mesure des dépenses d'investissement engagées.

Seule l'instabilité du taux lui-même est un facteur négatif sur des investissements à long terme, comme ceux effectués dans le logement social.

5. SUPPRESSION DES TAUX REDUITS QUI CONSTITUENT UN OBSTACLE AU BON FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR

5.6. CONCLUSIONS POUVANT D'ORES ET DEJA ETRE TIREES SUR L'ASPECT LIE AU MARCHÉ UNIQUE

« Pour un certain nombre de catégories de biens et services de l'annexe III de la directive TVA, il existe suffisamment d'éléments pour affirmer que l'application facultative d'un taux réduit n'entraîne pas de distorsions de la concurrence au sein du marché unique. C'est en toute logique le cas pour les services fournis localement, étant donné qu'ils sont imposés là où ils sont fournis (catégories 10, 10 bis, 10 ter, 11, 12 bis, 19, 20 et 21).

Mais plus généralement, alors que la question des risques de distorsion de la concurrence a été soulevée à plusieurs reprises par le passé, ni les deux consultations publiques (la plus récente datant de 2011 avec le livre vert sur l'avenir de la TVA), ni les deux études n'ont permis de mettre en évidence à cet égard des anomalies majeures liées aux taux réduits tels qu'ils sont appliqués aujourd'hui. »

Q1 Avez-vous connaissance de situations concrètes dans lesquelles l'application d'un taux réduit sur certains biens et services par un ou plusieurs États membres se traduit effectivement par une distorsion de concurrence notable au sein du marché unique ?

Veuillez expliquer lesquelles et, si possible, donner une indication de l'incidence économique des effets de distorsion.

L'Union sociale pour l'Habitat se félicite de la reconnaissance de l'absence de distorsion de concurrence par l'application de taux réduits de TVA à la catégorie de services que ses membres fournissent dans le cadre des articles 10, de l'annexe III de la directive 2006/112.

La reconnaissance du critère « **local** » de la fourniture de logements sociaux est fondamentale dans la perspective du marché intérieur et rejoint l'analyse présentée dans la contribution de l'Union sociale pour l'Habitat en 2011.

Cette reconnaissance est, de plus, cohérente et complémentaire avec l'ensemble de l'encadrement communautaire applicable au service d'intérêt économique général accompli par les entreprises de logement social :

> Décision CE du 20/12/2011 relative aux aides d'état sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général : la faiblesse de l'impact sur les échanges des aides accordées à des services répondant à des besoins sociaux justifie l'exonération de notification des aides attribuées à ce secteur, dans le respect des conditions d'application de la décision

Considérant 9 « Sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions, les compensations de montant limité octroyées à des entreprises chargées d'assurer des services d'intérêt économique général ne portent pas atteinte au développement des échanges et à la concurrence dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt de l'Union ».

> Proposition de directive CE sur la passation des marchés publics du 20/12/2011 : L'absence de distorsion de concurrence dans la fourniture des services sociaux justifie la proposition d'un régime propre, allégé, pour la passation de ces marchés (Titre III chapitre I de la proposition)

Considérant 11 « D'autres catégories de services conservent, par leur nature intrinsèque, une dimension transnationale limitée: il s'agit des services à la personne, comprenant certains services sociaux, de santé et d'éducation ».

6. SUPPRESSION DES TAUX REDUITS SUR LES BIENS ET SERVICES DONT LA CONSOMMATION EST DECOURAGEE PAR D'AUTRES POLITIQUES DE L'UNION

6.1 EAU

Conformément à la directive-cadre sur l'eau¹², les États membres doivent veiller à ce que, pour 2010, les politiques de tarification de l'eau incitent les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribuent ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de cette directive.

La distribution d'eau figure dans la liste des biens et services auxquels un taux réduit de TVA peut être appliqué. Compte tenu de la situation de pénurie actuelle dans certaines régions et comme l'eau devrait se faire plus rare en raison du changement climatique, la question se pose de savoir si un taux réduit de TVA est compatible avec les objectifs d'efficacité dans l'utilisation des ressources.

Le taux réduit de TVA pour l'eau est motivé par des raisons sociales, l'eau étant considérée comme un besoin fondamental pour les ménages. Il s'agit toutefois aussi d'un intrant important pour de nombreuses activités économiques, ce qui illustre la difficulté de faire en sorte que l'application d'un taux réduit de TVA soit ciblée par rapport à l'objectif poursuivi.

Cela étant, même la consommation d'eau des ménages n'est pas uniforme et de l'eau peut être utilisée à des fins autres que les besoins fondamentaux, telles que piscines, étangs, jardins décoratifs, etc.

On peut dès lors faire valoir que ces objectifs pourraient être atteints plus efficacement par des politiques sociales nationales ciblées sur les groupes vulnérables de la société.

Q2 Quels arguments (sociaux, économiques, juridiques, etc.) souhaitez-vous faire valoir dans le cadre de l'évaluation du taux réduit de TVA pour l'eau ?

Les organismes Hlm souhaite souligner que l'accessibilité, et particulièrement financière, de l'eau, bien de première nécessité, est un enjeu essentiel pour les locataires Hlm.

En effet pour information :

- l'ensemble du poste énergie et eau représente 1 400€ par an, en moyenne pour les locataires Hlm en 2011.
- le revenu moyen d'un ménage locataire Hlm (hors prestation sociale) est de 21 100 €
- l'eau et l'énergie représente 7% du budget d'un locataire Hlm (hors prestations sociales).

6.2 ENERGIE

L'Union européenne a élaboré des politiques fortes visant à améliorer l'efficacité énergétique, pour contribuer à la sécurité énergétique et dans le cadre de politiques d'atténuation du changement climatique.

La fiscalité peut jouer un rôle important dans ces politiques, raison pour laquelle l'objectif principal de la proposition¹³ de révision de la directive sur la taxation de l'énergie (qui ne concerne pas la TVA), présentée par la Commission en avril 2011, est de rendre cette taxation plus conforme aux objectifs de l'Union en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique.

L'application de taux réduits de TVA pourrait fausser considérablement les décisions quant à la combinaison énergétique optimale et au niveau optimal de consommation. En effet, certains États membres appliquent des taux réduits de TVA aux produits les plus polluants, pour lesquels la proposition de modification de la directive sur la taxation de l'énergie prévoit justement une hausse du niveau d'imposition.

L'application d'un taux réduit de TVA dans ces circonstances semble compromettre les objectifs poursuivis par la directive sur la taxation de l'énergie. L'application du taux normal de TVA à tous les types de produits énergétiques permettrait de garantir la neutralité et de ne pas interférer avec ces objectifs.

Si cette modification devait rendre les dépenses liées à l'énergie trop lourdes pour les groupes sociaux vulnérables, il conviendrait d'aborder ce problème dans le cadre de politiques nationales ciblées.

Q3 Quels arguments (sociaux, économiques, juridiques, etc.) souhaitez-vous faire valoir dans le cadre de l'évaluation du taux réduit de TVA pour certains produits énergétiques ?

Les organismes Hlm souhaite souligner que la question de la précarité énergétique est un enjeux essentiel pour les locataires Hlm.

En effet pour information :

- l'ensemble du poste énergie et eau représente 1 400€ par an, en moyenne pour les locataires Hlm en 2011.
- le revenu moyen d'un ménage locataire Hlm (hors prestation sociale) est de 21 100 €
- l'eau et l'énergie représente 7% du budget d'un locataire Hlm (hors prestations sociales).

6.4. LOGEMENT

Les livraisons de biens et prestations de services liées au logement (livraison, construction, rénovation et transformation) sont soumises à des taux réduits de TVA dans plusieurs États membres, selon diverses conditions.

En septembre 2011, la Commission a présenté une feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources

Le logement y est présenté comme l'un des secteurs ayant une incidence considérable sur l'environnement. L'amélioration de la construction et de l'utilisation des bâtiments dans l'Union permettrait d'influer sur 42 % de la consommation finale d'énergie, sur 35 % des émissions de gaz à effet de serre et sur plus de 50 % des extractions de ressources.

Des améliorations significatives dans l'utilisation des ressources et de l'énergie tout au long du cycle de vie – grâce à des matériaux plus durables, à davantage de recyclage et à une meilleure conception – devraient contribuer au développement d'un parc immobilier utilisant efficacement les ressources.

Pour assurer la cohérence avec cette politique de l'Union, il faudrait que le champ d'application des taux réduits de TVA pouvant être appliqués par les États membres dans le domaine du logement soit limité aux livraisons de biens et prestations de services qui prennent en considération l'aspect lié à l'utilisation efficace des ressources.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la manière de mettre concrètement en œuvre cette différenciation des taux de TVA et se demander si celle-ci ne se traduira pas par une complexité encore plus grande pour les assujettis actifs dans le secteur du logement

Q5 Comment, selon vous, le taux réduit de TVA pour le logement peut-il être appliqué au mieux afin de tenir compte de la question de l'utilisation efficace des ressources, et comment devrait ou pourrait-on atteindre cet objectif en limitant autant que possible l'accroissement de la charge administrative pour les entreprises, en particulier les PME, qui effectuent des livraisons de biens et des prestations de services dans le secteur du logement ?

Remarques Préliminaires :

L'Union sociale pour l'habitat réfute l'utilisation du vocable « logement » comme secteur identifié dans cette partie de la consultation.

*En effet, la politique énergétique européenne qui serait découragée par l'application de taux réduits de TVA à la livraison de biens et prestations de services liées au logement, ne vise pas uniquement le logement comme secteur énergivore ayant des incidences sur l'environnement mais « **l'ensemble des bâtiments** » même si cet ensemble ne bénéficie pas dans son entièreté de taux réduits.*

Le but de l'attribution de taux réduits à l'article 10, est le soutien d'une politique sociale en matière de cohésion économique, sociale et territoriale et de lutte contre les exclusions.

La politique sociale européenne a autant de valeur que celle de la politique énergétique, il ne s'agit donc pas d'opposer une incitation fiscale en faveur d'une politique européenne à une autre environnementale.

Ces politiques européennes coexistent et doivent respecter un certain équilibre dans leur mise en œuvre.

L'article 7 du TFUE dispose à cet égard que « L'Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences ».

Il ne s'agit donc pas de mettre en concurrence les politiques européennes mais de les mettre en cohérence.

Par ailleurs, l'analyse du document de consultation est erronée sur ce point dans la mesure où la politique d'utilisation efficace des ressources et d'efficacité énergétique des bâtiments est soutenue par le taux de TVA réduit applicable aujourd'hui dans les investissements en matière de logement social.

En effet, la disposition applicable au secteur du logement bénéficie à l'ensemble des activités relatives au logement, comme indiqué, livraison, construction, rénovation et transformation, dont les investissements en matière d'efficacité énergétique.

Par ailleurs, l'ensemble des politiques européennes d'énergie et de lutte contre le changement climatique encouragent, soutiennent, ou obligent les investissements efficaces énergétiquement pour les bailleurs sociaux :

>La Directive **performance énergétique des bâtiments** 2010/31 impose des obligations en matière de niveau d'exigence thermique

>La politique régionale et la possibilité pour les organismes Hlm d'utiliser les fonds **FEDER en matière de performance énergétique et de développement des énergies renouvelables** ont permis d'accompagner des investissements importants dans le parc social

67 000 ménages en ont bénéficiés à ce jour, ce qui représente 190 millions d'euros de FEDER et un investissement total de 1.3 milliards d'euros en faveur de l'efficacité énergétique des logements sociaux en France.
Ces travaux en cohérence avec la politique sociale et énergétique de l'Union européenne ont bénéficié des taux réduits de TVA dans le cadre juridique actuellement applicable.

Remettre en cause cette dualité d'objectif alors que l'application de taux réduits au logement social est reconnue comme n'ayant pas d'impact sur le bon fonctionnement du marché intérieur n'aurait pas de sens.