



10 octobre 2006

Réf. :

Dégrèvement de la TFPB pour la réalisation de travaux d'accessibilité

Conditions de mise en œuvre et impact sur les pratiques des organismes

Rapport d'enquête réalisée en 2006

par Habitat & Territoires Conseil (Jacky David)

Direction du développement professionnel
14, rue Lord Byron - 75008 Paris
Tél.: 01 40 75 78 97 - Fax: 01 40 75 79 87
ddp@union-habitat.org

Le dispositif de dégrèvement de la TFPB

En application de la loi du 21 décembre 2001 donnant priorité à l'accès au logement social aux personnes handicapées, une instruction fiscale en date du 15 octobre 2002 définit les modalités de dégrèvement de la TFPB des travaux d'accessibilité réalisés par des organismes d'Hlm.

Pour bénéficier de cette mesure, les organismes doivent déposer une réclamation contentieuse auprès du centre des impôts fonciers du lieu de situation des immeubles où les travaux ont été réalisés. La demande de dégrèvement porte sur les travaux réalisés et payés l'année précédant l'année d'imposition. La décision de dégrèvement est prise par l'administration fiscale après instruction du dossier.

Cette disposition ne s'applique qu'aux logements et immeubles assujettis à la TFPB (immeubles de 15 ans) dans la limite de la TFPB due par l'organisme au centre d'impôt de l'adresse de l'immeuble faisant l'objet des travaux.

Cette mesure présente l'intérêt de rendre possible la mise en accessibilité du parc, sans qu'il soit fait explicitement référence à un occupant. Les travaux financés peuvent porter sur les logements (occupés ou vacants), les parties communes et les abords des bâtiments. Les organismes doivent inscrire ces travaux dans une politique active en matière d'accueil de personnes en incapacité, personnes handicapées, personnes âgées ayant des problèmes de mobilité, etc.

Par ailleurs, ce dispositif qui constitue une aide à la pierre, simplifie le montage de dossiers souvent complexes quand ils étaient montés avec des aides à la personne.

Objectifs et déroulement de l'évaluation menée à l'initiative de l'Union sociale pour l'habitat

Six ans après la publication de la loi, cinq ans après celle de l'instruction fiscale, cette enquête a pour objectif d'actualiser la première évaluation réalisée par l'USH en 2004. Cette première enquête avait porté sur les demandes de dégrèvement relatives aux travaux réalisés en 2002 et en partie sur 2003.

La présente analyse porte sur les travaux facturés en 2003 et 2004. Elle a pour objet d'apprécier les tendances et d'identifier d'éventuels points de blocage et les axes d'amélioration pour une meilleure utilisation. Cette étude permet également d'apprécier l'impact de cette mesure sur les pratiques des organismes en termes de prise en compte de l'accessibilité.

Elle est fondée sur les résultats de l'enquête téléphonique effectuée entre avril et juin 2006 auprès de 52 organismes d'Hlm. Elle porte sur les points suivants :

- 1) Bilan quantitatif des dossiers déposés par les organismes d'Hlm
- 2) Nature des travaux ayant fait l'objet de demandes de dégrèvement
- 3) La présentation des dossiers et leur instruction par les services fiscaux
- 4) L'impact de la mesure sur les pratiques des organismes
- 5) Les perspectives et les pistes d'action

L'échantillon est constitué à parité d'Offices et d'ESH avec une représentation d'au moins 2 organismes par région. Sur les 52 organismes consultés, 49 avaient déjà été interrogés¹ en 2004.

¹ sur les cent organismes d'HLM interrogés en 2004

1 - Les dossiers présentés par les organismes d'Hlm et les montants accordés par les services fiscaux.

Le bilan ci-dessous n'est pas définitif hormis pour l'année 2003. En effet, les demandes de dégrèvement peuvent être déposées l'année N+1 et l'année N+2 par rapport à l'année de paiement des travaux. Ainsi pour les travaux payés en 2004, les organismes ont jusqu'à la fin 2006 pour déposer une demande de dégrèvement et pour les travaux payés en 2005, ils peuvent commencer à déposer une demande à compter de la date de réception de l'avis d'imposition 2006 (en octobre 2006) et jusqu'à la fin 2007. Le dégrèvement cependant ne s'applique que sur la TFPB due à l'année N+1.

Une montée en régime progressive

Pour les travaux payés en 2003 :

39 organismes sur 52 (75 %) ont déposé des demandes de dégrèvement. 31 organismes l'ont fait en 2004, 5 en 2005 et un en 2006 (dérogation à la règle).

Pour les travaux payés en 2004 :

42 organismes sur 52 (80 %) ont déposé ou vont déposer des demandes de dégrèvement. 29 organismes l'ont fait en 2005 et 59 l'auront fait en 2006. Six organismes n'avaient pas encore fait au moment de l'enquête le bilan des travaux facturés en 2004, mais comptaient le faire en fin d'année pour pouvoir déposer leur demande de dégrèvement en 2006.

Ainsi au total, sur les deux années 2003 et 2004, 46 organismes sur 52 (88 %) ont déposé ou vont déposer des demandes de dégrèvement. 6 organismes sur 52 (11,5 %) n'ont pas jusqu'ici déposé de demande de dégrèvement de TFPB.

Par rapport au résultat de la précédente évaluation réalisée par l'USH en 2004

Parmi les 49 organismes d'HLM déjà consultés dans l'enquête 2004, 36 (soit 73 %) avaient réalisé, à l'époque, des travaux² relevant du dégrèvement de TFPB et 13 (soit 27 %) n'avaient pas mis en œuvre ce dispositif. Parmi ces 13 organismes d'HLM, en 2006, quatre n'ont pas utilisé le dispositif de dégrèvement de TFPB pour les travaux réalisés en 2003/2004.

Un nombre de dossiers de demandes par organisme en progression

Le nombre moyen de demandes de dégrèvement déposées par organisme d'HLM est de 15 pour les travaux 2003 et de 20 pour les travaux 2004.

Travaux facturés en 2003					Travaux facturés en 2004				
Moins de 10 dossiers	10 à 25 dossiers	26 à 50 dossiers	51 à 100 dossiers	Plus de 100 dossiers	Moins de 10 dossiers	10 à 25 dossiers	26 à 50 dossiers	51 à 100 dossiers	Plus de 100 dossiers
19	11	4	4	1	16	14	6	5	0
39 organismes					41 organismes				

² parfois de manière très ponctuelle sur un ou deux logements.

Un nombre accru de logements concernés

Le nombre moyen de logements traités par organisme d'HLM ayant déposé une demande de dégrèvement est de 27 pour les travaux facturés en 2003 et de 36 pour les travaux 2004.

Travaux facturés en 2003					Travaux facturés en 2004				
Moins de 10 logements	10 à 25 logements	26 à 50 logements	51 à 100 logements	Plus de 100 logements	Moins de 10 logements	10 à 25 logements	26 à 50 logements	51 à 100 logements	Plus de 100 logements
17	10	2	4	2	14	11	5	8	2
36 organismes					41 organismes				

Des montants de dégrèvements demandés en progression

Le montant total annuel des demandes de dégrèvement est très hétérogène selon les organismes. Les montants inférieurs à 5 K€ représentent 24,3 % des organismes pour les travaux 2003 et 14,34 % des organismes pour les travaux 2004. A l'inverse, six organismes (16,2 %) ont déposé des demandes supérieures à 100K€ pour les travaux 2003, alors qu'ils sont 12 (29,3 %) pour les travaux 2004.

Le montant moyen par organisme du dégrèvement demandé est d'environ 84 K€ en 2003 et de 98 K€ en 2004. Il était de 49 K€ en 2002 ce qui représente donc un doublement. C'est notamment la part des « gros dossiers » qui augmente : ils ne représentaient que 14% des demandes relatives aux travaux réalisés en 2002.

Pour certains organismes, ces demandes interviennent en complément d'autres financements.

Montant moyen des dégrèvements annuels demandés par organisme	Moins de 1.000€	1.000 à 2.499€	2.500 à 4.999€	5.000 à 9.999€	10.000 à 24.999€	25.000 à 49.999€	50.000 à 99.999€	100.000 à 249.999€	250.000 à 499.999€	500.000 à 700.000€
Tx 2003 –	2	3	4	5	5	6	6	3	2	1
% des organismes demandeurs TX 2003	24,3 %			27 %		32,34 %		16,21 %		
Tx 2004 –	1	2	3	4	6	9	4	9	2	1
% des organismes demandeurs TX 2004	14,34 %			24,39 %		31,70 %		29,26 %		

Des montants accordés par les services fiscaux correspondant globalement aux demandes

35 organismes ont bénéficié d'un dégrèvement pour des travaux payés en 2003. Parmi eux :

- 24 (66.6%) ont obtenu un montant de dégrèvement correspondant à leur demande.
- 11 (33.4%) ont obtenu un montant différent (inférieur ou supérieur au montant demandé) au moment de l'enquête.
- 4 n'ont pas obtenu de dégrèvement

37 organismes ont bénéficié d'un dégrèvement pour des travaux payés en 2004 (bilan non définitif). Parmi eux :

- 23 (62,2%) ont obtenu un montant de dégrèvement correspondant à leur demande.
- 14 (37.8 %) ont obtenu un montant inférieur au montant demandé au moment de l'enquête.
- 5 n'ont pas obtenu de dégrèvement

La différence entre dégrèvements demandés et obtenus est due aux facteurs suivants :

- principalement au retard d'instruction ou de paiement de la demande de dégrèvement (pour des travaux 2003 et 2004)
- dans une moindre mesure, à la non prise en compte de certains travaux (généralement ceux ne figurant pas dans l'instruction fiscale)
- ou à un dépôt en retard de la demande de dégrèvement au delà de N+2 de la part des organismes

Sommes annuelles par organisme	Moins de 1.000€	1.000 à 2.499 €	2.500 à 4.999 €	5.000 à 9.999 €	10.000 à 24.999 €	25.000 à 49.999 €	50.000 à 99.999 €	100.000 à 249.999 €	250.000 à 499.999 €	500.000 à 700.000 €
Tx 2003 – dégrèvements obtenus	2	3	3	5	5	6	4	3	1	1
% des organismes demandeurs TX 2003	22,85 %			28,57 %		34,28 %		14,28 %		
Tx 2004 – dégrèvements obtenus	1	1	4	5	6	9	4	5	2	0
% des organismes demandeurs TX 2003	16,12 %			29,73%		35,13 %		18,91 %		

Pour les travaux réglés en 2003, 48 % des organismes ont obtenu un dégrèvement supérieur ou égal à 25.000 €, ce taux est de 54 % pour les travaux réglés en 2004.

Le délai d'instruction par les services fiscaux

Les services fiscaux ont en principe, un délai de 6 mois suivant la date de présentation de la réclamation pour se prononcer. A défaut la réclamation est réputée rejetée et l'organisme peut alors soumettre le litige au tribunal administratif compétent.

Les délais entre date de dépôt des demandes de dégrèvement et dates de réception de l'avis de dégrèvement se révèlent assez variables.

	1 mois à moins de 2 mois	2 mois à moins de 3 mois	3 mois à moins de 4 mois	4 mois à moins de 5 mois	6 mois à moins de 7 mois	8 mois à moins de 9 mois	1 mois à moins de 2 mois	1 mois à moins de 2 mois	Total organismes
Tx 2003	5	13	5	2	1	2	2	2	32
Tx 2004	10	9	8	5					32

Les délais d'instruction de dossiers de dégrèvement auprès des centres des impôts ont tendance à diminuer : La durée moyenne pour les travaux facturés en 2003 est de 2 mois et de 26 jours, elle est de un mois et 18 jours pour les travaux facturés en 2004.

2 - Nature des travaux ayant fait l'objet de demandes de dégrèvement de TFPB

Les travaux visés par l'instruction fiscale

L'instruction fiscale du 15 octobre 2002 liste les travaux pouvant faire l'objet d'un dégrèvement de la TFPB. Il s'agit de travaux :

- d'amélioration de l'accessibilité du cadre bâti relevant de la PALULOS. Cette liste se réfère aux exigences réglementaires d'accessibilité pour les personnes handicapées en fauteuil roulant (cheminement extérieur, aménagement de places de parking, élargissement de portes, suppression de marches de seuils et de ressauts, création de rampe, amélioration des revêtements de sols, etc.),
- d'adaptation des équipements à la singularité des déficiences physiques ou sensorielles des personnes en situation de handicap : systèmes de commande, de signalisation, d'alerte, appareils sanitaires, robinetterie, installations électriques, d'eau, de gaz, de chauffage, barres d'appui, mains courantes, poignées de rappel, protection de murs et de portes, modification de fenêtres ou de volets, boîtes aux lettres, etc.

Les libellés des travaux dans l'instruction fiscale laissent une marge d'interprétation. Par exemple :

- le remplacement d'une baignoire par une douche induit notamment des travaux de reprise de finition des murs. Ces travaux de finition ne sont pas explicitement cités dans l'instruction fiscale,
- le terme domotique n'est pas employé. Toutefois, on peut interpréter que l'énoncé « modification de robinetterie, des divers systèmes de fermetures, d'ouverture ou des systèmes de commandes des installations électriques, d'eau, de gaz et de chauffage » y fait implicitement référence.

Des travaux mis en œuvre principalement au cas par cas

Les dossiers déposés en 2003 et 2004 auprès des services fiscaux concernent :

- des petites interventions individuelles réalisées au coup par coup dans les logements à la demande de locataires ou dans une moindre mesure, à l'occasion de l'attribution d'un logement. Cette approche au coup par coup fait suite aux montages existants antérieurement de demandes de subventions (site de la vie autonome, caisse de retraite).
- quelques travaux réalisés dans le cadre du budget « gros entretien » / « grosses réparations »,
- certains travaux programmés dans des réhabilitations (travaux à la carte notamment).

Au cas par cas	Réhabilitation	Campagne travaux
44 organismes	23 organismes	8 organismes

Complémentairement quelques organismes ont instruit des demandes de dégrèvement de TFPB dans le cadre d'autres types d'opérations : engagement de travaux suite à la signature avec des locataires d'une charte de cage d'escalier, travaux d'amélioration de l'accessibilité dans le cadre d'opérations de résidentialisation.

Nature des travaux faisant l'objet de demandes de dégrèvement : des interventions principalement dans des logements

logements	Parties communes	Abords
46 organismes	14 organismes	16 organismes

Dans les logements, les travaux sont effectués en RDC, en pavillon ou en collectif, voire au 1^{er} étage ou encore dans les étages si l'immeuble est doté d'un ascenseur. Ils visent également à adapter les logements à des demandes spécifiques de personnes handicapées ou âgées.

Les travaux les plus souvent mis en œuvre sont les changements de baignoire par des douches (41 organismes). Toutefois pour disposer de l'aire de giration (diamètre 1,5 m) pour le fauteuil roulant, il est parfois prévu le réaménagement de la salle de bains (dépose – repose ou remplacement d'appareils sanitaires, réfection des finitions au sol, au mur et en plafond (10 organismes).

La pose de douches et les finitions consécutives représentent pour certains organismes 80 à 90 % des travaux faisant l'objet d'une demande de dégrèvement de TFPB. Plusieurs solutions techniques sont utilisées pour la création de douche : siphon de sol, bac extra plat, reprise des évacuation d'eau sans ou avec pompe. Parmi les autres travaux signalés dans la salle de bains ou le WC, on trouve la pose de barre d'appui (17 organismes), le remplacement de cuvette de WC (8 organismes), notamment par un modèle surélevé, le remplacement de lavabo (3 organismes), la pose de porte coulissante (1 organisme).

La pose de volets roulants (12 organismes) ou la motorisation de volets roulants (10 organismes) est le domaine d'intervention le plus courant après la pose de douche.

Des travaux sont également réalisés dans la cuisine (réaménagement, changement de l'évier par 4 organismes, pose de mitigeurs) et sur l'installation électrique (3 organismes d'HLM) dont la rehausse des prises de courant et l'abaissement d'interrupteurs.

Viennent ensuite la création de rampes (13 organismes), la motorisation de portes de hall d'immeuble et de portes d'entrée d'appartement (13 organismes), l'agrandissement de portes (9 organismes), l'amélioration du système de contrôle d'accès (pose de flash par 3 organismes, pose de visiophone par 2 organismes, pose de lecteur à badge ou à télécommande par 2 organismes, abaissement de la hauteur de la platine de rue par un organisme), le traitement des seuils de portes fenêtres et d'accessibilité aux balcons et terrasses (3 organismes).

Dans les parties communes, des travaux lourds sont réalisés en matière d'ascenseur (création d'ascenseur(s) par 3 organismes, création de plateforme(s) élévatrice(s) par 3 organismes d'HLM, amélioration d'ascenseur(s) existant(s) par 3 organismes notamment l'élargissement de porte, l'amélioration de l'éclairage dans les parties communes (3 organismes d'HLM) notamment via la pose de détecteurs de présence pour l'allumage.

Abords : traitement du sol (5 organismes) et création de places de parking pour des personnes handicapées (3 organismes).

Enfin quelques organismes utilisent ce dispositif pour améliorer les conditions d'habitat dans les logements-foyers de personnes âgées, le plus souvent dans le cadre d'opérations de réhabilitation et dans une moindre mesure à l'occasion d'une campagne de travaux.

Principaux travaux ayant fait l'objet d'un financement au titre du dégrèvement de TFPB

Logement	Parties communes	Abords
<p>Remplacement de baignoires par des douches</p> <p>Adaptation des autres appareils sanitaires (W/C surélevé, lavabo et évier pour personne en position assise), pose de composants complémentaires (robinetterie, barres d'appui, sièges pliables, etc.), réfection des finitions (sois antidérapants, faïence, peinture)</p> <p>Elargissement de portes palières ou intérieures, pose de portes coulissantes</p> <p>Déplacement de cloisons</p> <p>Pose de volets roulants motorisés</p> <p>Suppression de marches, de seuils (portes fenêtres), de ressauts</p> <p>Amélioration de l'installation électrique (notamment position des prises)</p> <p>Création d'accès direct au logement en rez-de-chaussée,</p> <p>Pose d'un système d'appel à distance,</p> <p>Pose de flash lumineux d'appel interphone et d'ouverture de porte de hall pour des personnes malentendantes</p> <p>Motorisation de portes</p> <p>Pose de clenches adaptées sur les portes</p>	<p>Traitement de l'accès à l'immeuble (rampe, changement de portes),</p> <p>Création ou adaptation d'ascenseurs (pose de portes automatiques, de strapontin, etc.)</p> <p>Pose de plate-forme élévatrice</p> <p>Repositionnement de boîtes aux lettres</p> <p>Création de mains courantes dans les escaliers</p> <p>Remplacement de revêtements de sol, notamment pour les malvoyants</p> <p>Pose de détecteurs de présence activant l'éclairage électrique des dégagements</p> <p>Motorisation de portes communes d'accès parking</p>	<p>Création d'emplacements de parking pour des personnes en fauteuil roulant</p> <p>Création de rampes</p>

3 - La présentation des dossiers et leur instruction par les services fiscaux

Suivant la localisation des habitations ayant fait l'objet de travaux d'adaptation, chaque organisme d'HLM doit adresser ses demandes de dégrèvement à un ou à plusieurs centres des impôts fonciers.

La plupart des organismes d'HLM adresse en une seule fois annuellement, les pièces justificatives à chaque centre des impôts concerné.

Contenu du dossier de demande de dégrèvement

Les organismes constituent des dossiers comportant les pièces prévues par les articles 22 et 23 de l'instruction fiscale du 15 octobre 2002. Certains d'entre eux complètent leur dossier de demande de dégrèvement avec les pièces ou données complémentaires suivantes :

- justification de l'incapacité (physique, sensorielle ou mentale) du locataire bénéficiaire des travaux (carte d'invalidité ou attestation de perte d'autonomie venant d'un ergothérapeute ou d'un médecin).
- montant de la contribution financière demandée au locataire bénéficiaire,
- une ou plusieurs photos notamment avant et après réalisation des travaux,
- des plans.

L'expérience montre que les demandes sont mieux prises en compte si les bons de commande et les factures précisent la nature des travaux en référence aux termes et aux expressions utilisées dans l'instruction fiscale du 15 octobre 2002. La multiplicité des documents justificatifs dans les opérations complexes (plusieurs entreprises, plusieurs lieux, etc.) requière la fourniture de tableaux récapitulatifs.

Il convient également de rappeler que l'instruction fiscale ne prévoit pas de communiquer aux services fiscaux de justificatifs relatifs à la situation de handicap des personnes. Son article 16 précise que l'imputation des dépenses est indépendante de l'occupation effective des logements par des personnes handicapées. Par contre, il est nécessaire d'être en capacité de justifier d'une politique active d'accueil dans ce domaine.

Relations avec les services fiscaux

Dans certains cas, les organismes prennent contact avec les services fiscaux, avant de déposer une demande de dégrèvement. Ces contacts ont généralement porté sur :

- l'interprétation commune de l'instruction fiscale,
- l'étendue des travaux relevant de l'instruction fiscale,
- la nature des pièces à joindre à la demande de dégrèvement.

Dans certains cas, les services fiscaux n'avaient pas entendu parler de l'instruction fiscale du 15 octobre 2002. Cette situation doit aujourd'hui être devenue exceptionnelle. Dans d'autres cas, les organismes n'ont pas établi de contacts préalables avec le ou les centres d'impôts fonciers auxquels sont rattachés leurs groupes immobiliers notamment lorsque ce parc est très éclaté. Un organisme interrogé a indiqué dépendre de 80 centres des impôts fonciers.

Certains organismes contactent annuellement les centres des impôts fonciers quelques jours avant dépôt de leur demande de dégrèvement. Après dépôt des demandes de dégrèvement ou après réception de l'avis de dégrèvement, les échanges téléphoniques portent généralement sur les motifs de rejets de dégrèvements.

Le traitement des demandes de dégrèvement varie suivant les centres des impôts : interprétations plus ou moins restrictives de l'instruction fiscale, pièces à transmettre pour la demande de dégrèvement, délais de réponse. Certains centres sont plus ou moins pointilleux sur la vérification des travaux pouvant faire l'objet de dégrèvement. Un organisme d'HLM signale que des travaux bénéficiant d'un dégrèvement par certains centres des impôts sont rejetés par d'autres centres.

Suivant les montants de dégrèvement demandés, la demande passe du contrôleur au responsable du Centre des impôts fonciers en circonscription, voire est transmise pour accord à la Direction départementale des services fiscaux. Le seuil de montant de travaux à partir duquel la demande est transmise à la Direction départementale des services fiscaux varie entre 25 000 à 30 000 € et 100.000 € (98 000 à Paris).

Quelques organismes d'HLM font appel à un cabinet de fiscalistes pour instruire leurs demandes de dégrèvement.

On notera par ailleurs que quatre organismes d'HLM ont déposé et obtenu des dégrèvements en dehors de la période réglementaire : dépôt et obtention le dégrèvement de travaux régis la même année (en 2001 2003, 2004), dépôt et obtention en février 2006 des dégrèvements sur des travaux facturés en 2003 (année N+3).

Les principales difficultés rencontrées

Globalement, les organismes d'HLM considèrent que l'instruction des demandes de dégrèvement se passe bien avec les services fiscaux

Les délais

Ces délais sont inégaux et dépassent parfois la durée fixée par les textes :

- un organisme d'HLM a déposé le 23 décembre 2004 une demande de dégrèvement de travaux facturés en 2002 d'un montant de 36 836 € (remplacement et motorisation de deux portes d'entrée). La réponse a été apportée le 23 novembre 2005, après 3 ou 4 courriers de relance (demandes transiant par plusieurs services, puis avis de centre foncier du secteur).

- Un autre organisme d'HLM attend un dégrèvement sur des travaux 2004 d'un montant de 98.000 € ;

Les refus de dégrèvement

On en compte quelques refus de dégrèvement. Certains sont motivés par une interprétation restrictive de l'instruction fiscale (ex : refus de prise en compte des travaux de finition consécutifs au remplacement d'une baignoire par une douche, refus de prise en compte d'un forfait de déplacement d'une entreprise). D'autres révèlent une certaine méconnaissance des textes de la part de certains centres fiscaux (ex: refus d'instruction d'une demande de dégrèvement, au motif que le bénéficiaire des travaux était âgé de plus de 75 ans et que ce dernier n'était pas redevable de la TFPB, demande de fourniture de justificatifs d'incapacités).

Les organismes ne sont pas non plus toujours suffisamment informés et ne remettent pas en question ces refus infondés.

Dépenses prises en compte

L'instruction fiscale du 15 octobre 2002 se révèle plus ou moins précise en matière de dépenses prises en compte. Ainsi les organismes d'HLM qui remplacent des baignoires par des douches se réfèrent à l'intitulé suivant : « Modification de l'aménagement et de l'équipement des pièces d'eau : évier, lavabo, baignoire, douche, WC, placards ... ». Cet intitulé ne précise pas si les travaux de finitions consécutifs aux travaux de remplacement d'une baignoire par une douche sont inclus dans le dégrèvement de la TFPB.

27 organismes d'HLM signalent ne pas avoir de difficultés à se faire rembourser ce type de travaux de finition. Parfois des accords ont été passés avec les services fiscaux qui prennent en compte les finitions sur la base d'un pourcentage du coût des travaux en tenant compte du taux de vétusté. Dans d'autres cas, les services fiscaux acceptent certains travaux (carrelage, faïence) et pas d'autres.

C'est pourquoi les organismes sont parfois amenés à financer les travaux de finition par ailleurs (réhabilitation) ou à les faire réaliser par le locataire (peinture).

Parmi les dépenses éligibles, se pose également la question des honoraires (ergothérapeute, maître d'œuvre) liés à la programmation et au suivi des travaux d'accessibilité et d'adaptation aux handicaps peuvent faire l'objet d'une demande de dégrèvement de TFPB. La situation est également variable : un organisme a obtenu le dégrèvement des honoraires du PACT ARIM, mais dans une autre circonscription, un autre organisme d'HLM n'a pas obtenu le dégrèvement des honoraires d'un ergothérapeute.

Impact de la mesure sur les pratiques des organismes d'Hlm

L'évolution des modes d'instruction des demandes de travaux

L'instruction des demandes de dégradements de TFPB a hérité des procédures initialement mises en place dans le cadre de dispositifs de financements de type « site de la vie autonome », associant de nombreux partenaires, caisses de retraite, CRAM, associations d'aides aux personnes handicapées (ALGI, APF, AFM, etc.) ou aux personnes âgées (PACT ARIM, etc.).

Dans le cadre de ces dispositifs, les subventions sont accordées à la personne handicapée (locataire ou propriétaire) ou à la personnes âgées. L'organisme d'HLM est généralement appelé :

- à participer au financement.
- à donner son autorisation à la réalisation de travaux,
- à programmer, à organiser et à suivre l'intervention des entreprises.

Dans la phase préalable, la demande de travaux par le locataire est :

- soit instruite par des instances de type « site de la vie autonome » ou par une association. L'organisme d'HLM est prévenu de la demande de travaux du locataire par cette instance instructrice. Le dossier peut être pré – monté par cette instance.
- soit instruite directement auprès de l'organisme d'HLM via un courrier adressé soit au siège (Service spécialisé, service d'ingénierie sociale, direction du patrimoine, service de gestion locative, Directeur de l'organisme, etc.) soit à l'agence territoriale.

Information des locataires

Jusqu'à une date récente, les organismes d'HLM n'ont pas fait de publicité auprès de leurs locataires dans ce domaine. La plupart d'entre eux craignaient de susciter l'émergence d'une demande importante à laquelle ils ne pourraient pas faire face. L'information transitait le plus souvent par les associations d'aides, les médecins traitants, les travailleurs sociaux, les amicales de locataires, le personnel des agences territoriales, le gardien et entre locataires.

La situation est en train d'évoluer, en lien avec la loi sur le handicap de février 2005 : six organismes indiquent avoir fait passer une information sur le sujet dans leur journal destiné aux locataires ou sur leur site internet. D'autres organismes ont prévu des formations sur ce sujet pour leurs agents.

Traitement des demandes

Une fois la demande de locataire identifiée au sein de l'organisme d'HLM, elle est examinée pour déterminer la suite qui en sera donnée :

- Vérification de l'urgence de la situation et des réponses à mettre en place : étude de travaux auprès du service technique, recherche et proposition de mutation(s) auprès du service de gestion locative, rejet éventuel de la demande
- Montage financier et vérification de l'assujettissement de logement à la TFPB

Certains organismes d'HLM se sont dotés d'un service spécialisé, d'un coordinateur ou d'une instance interservices pour gérer l'instruction de ces demandes et pour engager les actions.

En cas de locataire entrant, il est procédé à la recherche de logements correspondant aux incapacités du futur locataire et/ ou à une étude de travaux d'adaptation. De nombreux organismes d'HLM posent comme condition de recevabilité de la demande l'existence d'un certificat médical, d'une note d'un travailleur social, d'une carte d'invalidité. Un organisme fait peser sur le locataire le coût du bilan thérapeutique (160 €) effectué par prestataire spécialisé. Pour les locataires en place, certains organismes indiquent refuser la réalisation de travaux si le logement occupé est difficilement accessible et proposent une mutation.

L'étude et la mise en œuvre des travaux

L'étude des travaux d'amélioration de l'accessibilité et d'adaptation aux handicaps peut être alors engagée :

- soit avec l'appui des partenaires des dispositifs existants (site de la vie autonome, associations, etc.). Elle peut notamment donner lieu au mandatement d'un ergothérapeute et/ou à l'étude des travaux et la consultation d'entreprise pour les devis.
- soit de manière autonome par l'organisme d'HLM avec différentes étapes : visite du logement, demande de devis, préparation des bons de commande, suivi des travaux, visa de paiement, codification et classement des factures.

Dans les deux cas, un technicien de l'organisme d'HLM est généralement associé à la définition du programme de travaux, soit en participant à la visite – diagnostic, soit en dominant son avis après communication des préconisations de l'ergothérapeute (s'il y a intervention d'un ergothérapeute). Certains organismes d'HLM ont mis au point avec des entreprises, un bordereau de prix de travaux en vue de la passation de marché à la commande. La décision de réaliser les travaux est prise soit au niveau de l'agence, soit au niveau du siège.

Les travaux peuvent également être initiés directement par l'organisme d'HLM (campagne de travaux sur un ou plusieurs groupes immobiliers, réhabilitations). Dans ce cas la procédure suivie diffère de celle utilisée pour les demandes au coup par coup provenant des locataires. Ces travaux sont inclus dans les dossiers de consultation et de passation de marché. La difficulté est ensuite de pouvoir les isoler en terme de facturation. Un organisme a confié une mission de préparation du dossier TFPB au maître d'œuvre (mission supplémentaire négociée à 0,3 % du coût des travaux).

Les factures sont adressées, traitées et réglés par le service comptable au niveau du siège.

L'imputation et la budgétisation des travaux

Les travaux d'accessibilité sont imputés suivant les organismes sur une ou plusieurs lignes budgétaires (entretien courant, gros entretien, investissement) via un ou plusieurs sous comptes codifiés. Un nombre croissant d'organismes identifie sur chacune de ces lignes, le poste « travaux d'adaptation au handicap et au vieillissement ». Ceci permet d'une part d'affecter dans le budget des sommes spécifiquement réservées à cet effet et de comparer les dépenses effectives avec les remboursements de TFPB.

Evolution des surfaces corrigées

Certains travaux comme le remplacement de baignoire en douche ont une incidence sur le décompte de la surface corrigée. Suite notamment à la note émise sur le sujet par la Fédération des ESH, la plupart des organismes d'HLM ne modifient pas la surface corrigée pour le locataire demandeur des travaux

Pas de changement de la surface corrigée du locataire demandeur	Modification de la surface corrigée du locataire demandeur
19 organismes	8 organismes

Les pratiques restent cependant très diverses :

modification la surface corrigée en cas de relocation ou en cas de réhabilitation.

modification du décompte de la surface corrigée et augmentation dans le même temps du prix du m² de surface corrigée (s'il n'est pas au plafond) pour maintenir le même niveau de loyer.

Dans un département, modification du décompte de surface corrigée à la demande de la DDE (montage TFPB ou autre) avec avenant au bail.

Maintien des 4 m² de surface corrigée équivalent à une baignoire en cas d'installation d'une douche dans le cadre d'un accord collectif avec les locataires.

Synthèse et conclusion

Les données recueillies auprès de 52 organismes d'ILM dans les différentes régions métropolitaines et dans deux départements d'outre-mer donnent un éclairage sur la manière dont les organismes se saisissent du dispositif de déduction de la TFPB pour financer leurs travaux d'accessibilité.

La montée en régime de la mise en œuvre de l'instruction fiscale relative aux déductions de TFPB pour travaux d'accessibilité se poursuit. Un nombre croissant d'organismes connaît ce dispositif et l'utilise dès qu'ils en mesurent tout l'intérêt. Cette utilisation suppose d'une part, le préfinancement des travaux sur fonds propres de l'organisme et d'autre part une amélioration de la coordination interne entre les différents services concernés par l'accessibilité du parc : gestion locative, maîtrise d'ouvrage, antennes décentralisées et les services financiers.

Les niveaux d'investissement sont inégaux mais tendent à s'accroître : la part des interventions au cas par cas reste importante mais le nombre global de logements concernés augmente d'une année sur l'autre et les travaux dans les parties communes tendent à se développer.

L'enquête confirme les pratiques assez hétérogènes des circonscriptions fiscales concernant l'instruction des demandes : les délais de réponse sont en moyenne de 2 mois mais ils dépassent parfois la limite de 6 mois fixée par les textes sans que cela puisse laisser présager d'un refus. La principale difficulté tient aux marges d'interprétation de l'instruction fiscale notamment en matière de dépenses d'honoraires et de prise en compte des travaux de finition dont le montant peut être très important.

La préparation des demandes de dégrèvement par les organismes se révèle souvent assez fastidieuse par les différents services concernés : collecte et repérage dans les factures des travaux relevant du dégrèvement TFPB, suivi des demandes de dégrèvement sur plusieurs années, dispersion éventuelle des dossiers entre plusieurs centres d'impôts fonciers.

L'enquête révèle également que l'approche dominante est en grande partie issue des montages partenariaux au coup par coup initiés à la demande du locataire. La communication avec les locataires sur l'existence de ce dispositif reste encore discrète par crainte de faire émerger une demande à laquelle les organismes ne sont pas certains de pouvoir apporter une réponse.

Néanmoins, le repérage des locataires âgés, des personnes handicapées, d'une part, des logements accessibles, adaptables et adaptés d'autre part, commence à faire l'objet d'investigations par les organismes dans la perspective d'une gestion plus globale et fine des réponses à apporter. Certains d'entre eux se dotent d'un service spécialisé ou d'une coordination interservices.

Les demandes d'adaptation des logements et d'amélioration de l'accessibilité des parties communes vont croître probablement de plus en plus rapidement avec le vieillissement de l'occupation du parc social. Les textes réglementaires sur l'accessibilité en cours de publication vont également engendrer des travaux d'adaptation du parc existant et les besoins de financement pour les réaliser vont augmenter fortement. Le dispositif TFPB devrait permettre de faire face aux besoins de financement d'investissement induits sur le parc de plus de 15 ans, pour peu qu'il ne soit pas trop dispersé et que la TFPB due à la circonscription des impôts de l'adresse de l'immeuble permette des demandes de dégrèvement suffisantes. Il sera nécessaire de trouver des financements dans le parc qui ne répond pas à ces critères.

ORGANISMES INTERROGÉS

ALSACE	Mulhouse Habitat, Immobilière 3F Alsace,
AQUITAINE	Domofrance, Habitation Economique, Ophlm de Pau,
AUVERGNE	Auvergne Habitat, Opac du Puy de Dôme,
BASSE NORMANDIE	Sa Hlm du Cotentin, Opac du Calvados, Office d'Hlm de la Manche,
BOURGOGNE	Scic Habitat, Opac de l'Yonne,
BRETAGNE	Bretagne Sud Habitat, Sa Hlm de la Rance, Opac 29,
CENTRE	Bâtir Centre, Opac 37,
CHAMPAGNE ARDENNE	Foyer Remois, Chaumont Habitat,
FRANCHE COMTE	Habitat 25, Territoire-Habitat
HAUTE NORMANDIE	Foyer Stéphanois, Logisseine, Eure Habitat
ILE DE FRANCE	Opac 94, Logement Français, Opac de Paris, Immobilière 3F
LANGUEDOC ROUSSILLON	Hérait Habitat, Opac de Montpellier,
LIMOUSIN	Office de Brives la Gaillarde, Office d'Egletons
LORRAINE	Batigère Nord Est, Opac de Meurthe et Moselle,
MIDI PYRENEES	Promologis, Sa Languedocienne
NORD PAS DE CALAIS	Lille Métropole Habitat (LMH) CMH,
OUTREMER	Sa Ozanam (Martinique), Sa Hlm de la Guadeloupe,
PACA	Sa Provence Logis (Etilia), Logirem,
PAYS DE LA LOIRE	Sarthe Habitat, La Nantaise d'Habitations, Opac 44,
PICARDIE	Opac de l'Oise, La Maison du Cil
POITOU CHARENTES	Opac (Poitiers), Opac Nord Deux Sèvres, Sa des Deux Sèvres
RHONE ALPES	Loire Habitat, Office d'Oyonnax,

