

Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix Marseille
Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional
2 rue Henri Poncet 13628 Aix en Provence cedex 1
Téléphone: 04 42 64 61 98- Télécopie: 04 42 64 61 91

La défiscalisation:

Du logement privé au logement social, l'émergence d'un nouveau régime de production.

Le cas de l'île de la Réunion



Soutenu et présenté publiquement par

SPERDUTO Clara

Sous la direction de M. Phillipe Méjean

L'institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux propos émis dans ce mémoire. Ces propos doivent être considérés comme étant propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier M. Philippe Méjean d'avoir accepté de diriger mon mémoire. Celui-ci met fin à une année riche en apprentissage sous sa direction.

Je remercie toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce présent travail. Le temps qu'ils ont bien voulu m'accorder m'aura été très précieux.

Enfin, je tiens à remercier l'ensemble du personnel de la SICA Habitat Réunion qui m'a si bien accueilli durant mon stage de fin d'étude. Leur aide a notamment été précieuse pour me permettre d'appréhender la politique de l'habitat sur l'île.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	4
SOMMAIRE	5
SIGLES	6
INTRODUCTION	9
PARTIE 1 :	
LA POLITIQUE DE L'HABITAT A LA REUNION : ELEMENTS DE CONTEXTE ET CADRAGE HISTORIQUE	16
I) LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT	17
II) CONTEXTUALISER LA DEMANDE ET LES BESOINS EN LOGEMENT	26
III) LA DEFISCALISATION :	39
UNE POLITIQUE DE RELANCE DU MARCHE DE LA CONSTRUCTION	39
PARTIE 2:	
DU LOCATIF INTERMEDIAIRE AU LOCATIF SOCIAL: LOGER LES REUNIONNAIS LES MOINS SOLVABLES	47
I) PRODUIRE DU LOCATIF INTERMEDIAIRE GRACE A LA DEFISCALISATION : UNE REUSSITE ?	48
II) UNE CRISE DU LOGEMENT SOCIAL SUR FOND D'APOGEE DE LA DEFISCALISATION PRIVEE	61
III) DE NOUVEAUX MODES DE PRODUCTION QUI POSENT QUESTION FACE A L'AMPLEUR DE LA DEMANDE.....	74
PARTIE 3 :	
LA DEFISCALISATION DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL.....	85
I) REORIENTER LA DEFISCALISATION EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL	86
II) UN DISPOSITIF CONTROVERSE	98
III) REPENSER LA MANIERE DE PRODUIRE DU LOGEMENT SOCIAL : UN ENJEU POUR L'AVENIR	109
CONCLUSION	115
BIBLIOGRAPHIE	120
ANNEXES	132
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	156
TABLE DES MATIERES	157

SIGLES

ADIL: Agence Départementale d'Information sur le Logement

ANIL : Agence Nationale d'Information sur le Logement

AGORAH: Agence pour l'Observation de la Réunion, l'Aménagement et l'Habitat

AL: Allocation Logement

ANAH: Agence Nationale de l'Habitat

ARMOS-oi: Association Réunionnaise des Maîtres d'Ouvrage Sociaux et Aménageurs – Océan Indien

BOP : Budget Opérationnel de Programme

BTP: Bâtiment et Travaux Publics

BUMIDOM : Bureau pour le développement des migrations dans les départements d'outre-mer

CAF: Caisse d'Allocations Familiales

CAUE: Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement

CA SUD: Communauté d'Agglomération du SUD

CER BTP : Cellule Economique du Bâtiment et Travaux Publics de la Réunion

CDC : Caisse des Dépôts et Consignation

CDH: Conseil Départemental de l'Habitat

CGI : Code Général des Impôts

CILR: Comité Interprofessionnel du Logement à la Réunion

CINOR: Communauté Intercommunale du NOrd

CIREST: Communauté Intercommunale Réunion EST

CIVIS: Communauté Intercommunale des Villes Solidaires du Sud

CG 974: Conseil Général du Département de la Réunion (974)

COF : Contrat d'Objectifs Fonciers

DDE : Direction Départementale de l'Équipement

DEAL : Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DGFP : Direction Générale des Finances Publiques

DOM: Département d'Outre-Mer

EPCI: Établissement Public de Coopération Intercommunale

EPFR: Établissement Public Foncier de la Réunion

FR BTP : Fédération Réunionnaise du Bâtiment et des Travaux Public

GREHAS : Groupe Réunionnais d'Etude sur l'Habitat Social

HLM: Habitation à Loyer Modéré

IR : Impôt sur le Revenu

IS : Impôt sur les Sociétés

LES (G ou D): Logement Évolutif Social (Groupé ou Diffus)

LBU: Ligne Budgétaire Unique

LES: Logement Evolutif Social

LL(T)S: Logement Locatif (Très) Social

LODEOM : Loi pour le développement Économique de l'Outre Mer

LOOM : Loi d'Orientation pour l'Outre mer

LOPOM : Loi de Programme pour l'Outre Mer

LTS: Logement Très Social

OLS : Organisme de Logement Social

PLH: Programme Local de l'Habitat

PLU: Plan Local d'Urbanisme

PLS : Prêt Locatif Social

PPR: Plan de Prévention des Risques

RHI: Résorption de l'Habitat Insalubre

RSA: Revenu de Solidarité Active

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

SAR: Schéma d'Aménagement Régional

SAS : Société par Actions Simplifiée

SCI : Société Civile Immobilière

SCOT: Schéma de Cohérence Territoriale

SEM: Société d'Économie Mixte

SIDR: Société Immobilière du Département de la Réunion

SHLMR :

SMIC: Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance

SRU: Loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain

TCO: Territoire de la Côte Ouest

TFB : Taxe sur le Foncier Bâti

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

USH outre mer : Union Sociale pour l'Habitat Outre Mer

VEFA : Vente en l'Etat Futur d'Achèvement

ZAC: Zone d'Aménagement Concerté

INTRODUCTION

La défiscalisation des investissements locatifs repose sur un principe simple qui est celui d'offrir la possibilité à des ménages ayant des revenus importants d'être exonérés d'impôt pendant un certain nombre d'années. Pour cela, il leur faut investir dans un logement neuf qu'ils auront pour obligation de louer pendant une période donnée.

Ce système d'incitation fiscale a été mis en place depuis la fin des années 1980 en France. Il constitue un mode de production de logement qui mobilise des capitaux privés pour constituer une nouvelle offre en logements locatifs. Ce type de dispositif va à l'encontre d'une politique interventionniste et régulatrice de l'Etat qui prévalait pourtant jusqu'à la fin des années 70.¹

La défiscalisation, parce qu'elle entraîne une production massive de nouveaux logements, offre l'avantage de détendre le marché de la location privée. Or, ce marché est essentiel pour permettre la mobilité des ménages et il constitue une étape fondamentale dans la réalisation de leur parcours résidentiel. Cette politique se trouve également au cœur d'enjeux économiques, le secteur du bâtiment représentant un secteur majeur de l'économie nationale.

Ce système est toutefois souvent décrié car l'Etat n'a créé aucun dispositif permettant de le réguler. La défiscalisation apparaît ainsi comme reposant sur la logique unilatérale de l'investisseur induisant de fait une relation uniquement d'ordre économique entre l'offre et la demande.

Des lois spécifiques aux départements et territoires d'outre-mer ont été instaurées depuis le début des dispositifs de défiscalisation. Elles permettent souvent un avantage fiscal bien plus intéressant qu'en métropole, s'inscrivant ainsi dans une longue tradition d'incitation fiscale comme facteur de développement de ces territoires. L'impact de la défiscalisation sur ces espaces se révèle alors très prégnant notamment parce que de

¹ Vergriete, *Les mécanismes de la production du logement à la Réunion*, non publié, 10 p.

nombreux investisseurs métropolitains y ont investi, soucieux de tirer un maximum d'avantage de ces dispositifs.

Nous allons ici nous intéresser au cas de l'île de la Réunion. Cette île de l'océan indien se révèle être l'un des meilleurs exemples d'un territoire marqué par la défiscalisation.

Avant toute chose, il est impératif de rappeler le contexte particulier de ce département d'outremer situé à plus de 10 000 km de la France métropolitaine. La Réunion est une île volcanique marquée par un relief très accidenté rendant son aménagement difficile et concentrant sa population sur la zone littorale de plus en plus saturée. Habitée dès le XIX^{ème} siècle, son développement s'est fondé sur la culture du caféier puis sur la culture de la canne à sucre. Elle a connu tout au long de son histoire des difficultés économiques et sociales majeures.

FIGURE 1: CARTE DE L'ILE DE LA REUNION



Source : Hachette, 2008

C'est en 1946 qu'elle devient département ce qui permettra d'améliorer le niveau de vie des habitants et de voir se développer de nombreuses infrastructures. C'est également avec la départementalisation que se met petit à petit en place une politique en matière d'habitat. Il a fallu notamment rattraper le retard en matière de construction de logements sociaux. En effet, alors que l'histoire de l'habitat social, au sens d'une intervention de l'Etat a débuté avec la révolution industrielle en métropole, ce n'est qu'à partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle que cela commence à la Réunion. La départementalisation a ainsi été accompagnée d'une succession de politiques destinées à répondre à l'urgence de la situation.

Dans les années 80, il a été décidé de mettre en place une première loi de défiscalisation des investissements outre-mer. Ce dispositif s'inscrivait alors dans la continuité d'une politique d'incitation fiscale au développement économique des territoires et départements d'outre-mer. Ce dispositif avait pour objectif affiché de :

- relancer le bâtiment
- baisser les prix des loyers
- libérer des logements anciens en baissant les prix
- permettre aux catégories intermédiaires de se loger hors du parc de logements sociaux.²

D'autres lois suivront et auront un impact plus ou moins important sur la dynamique du marché et sur la réponse apportée aux besoins en logement des habitants. Ce sont toutefois les années 2000 qui sont le plus marquées par l'impact de la défiscalisation.

Aujourd'hui, l'île compte 800 000 habitants et on estime qu'environ 25 000 personnes sont en attente d'un logement. La question du logement est primordiale à la Réunion, et certains comparent la situation actuelle à celle de « *la France métropolitaine dans les années 60* »³. Mais construire en masse des logements comme ce fut le cas ces dernières années ne résout pas si facilement une question aussi complexe. A la Réunion, la population se caractérise notamment par une précarité de ses habitants relativement plus importante que sur le territoire métropolitain. On compte par exemple près de 20%

² AGORAH : *La défiscalisation des investissements outre mer*, 1995

³ Entretien avec M Zimberger, SIDR

de chômeurs contre environ 10% en métropole. Ce département est également celui qui compte le plus d'allocataire du Revenu de Solidarité Active(RSA)

L'accroissement de la population, bien que s'étant ralenti, reste rapide. L'île devrait ainsi atteindre le million d'habitant en 2030 et elle voit le nombre de ses ménages croître à une vitesse deux fois plus rapide ce qui laisse présager des enjeux d'autant plus importants en matière de développement de l'offre en habitat.

Cette situation de crise du logement implique donc de trouver des solutions permettant d'offrir à tous les réunionnais un logement décent. Faire en sorte que les logements produits permettent de répondre aux besoins de la population se révèle un enjeu fondamental. On peut à ce titre considérer que les réponses à apporter aux besoins en logement se déclinent selon trois modalités :

- Une modalité quantitative : consistant à accroître le volume de l'offre
- Une modalité économique : veillant à ce que l'offre soit financièrement accessible y compris pour ceux dont les moyens sont limités
- Une modalité qualitative : visant à ce que l'offre disponible et accessible réponde à un besoin de normes assurant à tous un logement « digne et décent » adapté à ses besoins.⁴

La défiscalisation repose ainsi sur un système d'incitation fiscale dont les modalités diffèrent entre la métropole et l'outre-mer parce que les contextes territoriaux semblent eux-mêmes appeler à des réponses distinctes.

La différence ne s'arrête toutefois pas uniquement à un avantage financier plus ou moins intéressant. Les lois destinées à l'outremer présentent également des modalités différentes. Certaines lois de défiscalisation ont ainsi incité, avec des avantages fiscaux d'autant plus intéressants, les investisseurs à acquérir des logements dont la location serait destinée à des ménages dits intermédiaires avec des loyers plafonnés fixés par la loi. Lesdits ménages intermédiaires seraient désignés en fonction de leurs revenus dont les plafonds seraient également fixés par la loi.

⁴ Driant JC, *Les politiques du logement en France*, Paris, La documentation française, 2009, 185 p

La différence réside désormais également dans les modalités de financement du logement social. Un nouveau dispositif permet en effet d'utiliser la défiscalisation pour financer des opérations de logements sociaux dans les départements d'outre mer. Ce type de défiscalisation est inédit et marque un tournant dans les modes de production de logement social.

Nous considérons comme logement social tout logement qui est « *accessible aux ménages à faibles ressources parce qu'il est offert à un prix fixé à un niveau inférieur à celui du marché ou parce que son accès est réservé aux ménages dont les revenus sont inférieur à un plafond* »⁵ et qui est géré par un bailleur social. Nous l'opposons au logement privé qui lui peut faire l'objet, comme nous venons de le préciser, d'un loyer plafonné et d'une obligation de respect de conditions de ressources mais qui n'est pas géré par un bailleur social.

Ce nouveau mode de financement du logement social introduit des financements privés dans la réalisation d'opérations de logement sociaux et cela après 20 ans de défiscalisation destiné au secteur privé. Cependant, même si ces incitations fiscales existent depuis de nombreuses années comme nous l'avons précisé ce sont surtout les années 2000 qui ont été fortement marquées par la défiscalisation. En effet, en 2003 est apparu la loi Girardin sur la défiscalisation des investissements dans l'outre-mer. Ce dispositif très intéressant a eu des conséquences importante en terme de production de logements notamment à la Réunion, et ce jusqu'an 2008, date à laquelle il n'a plus eu de succès. La défiscalisation a alors été réorientée en faveur du logement social.

Nous souhaitons ainsi a travers ce mémoire interroger l'adéquation ou l'inadéquation entre les logements produits grâce à la défiscalisation depuis le début des années 2000 et les besoins réels des réunionnais les moins solvables. Nous nous concentrerons ainsi sur l'analyse de la concordance entre l'offre résultant de la défiscalisation et la demande des ménages les plus en difficultés au regard des modalités quantitatives, qualitatives et économiques.

⁵ Amzallag, Taffin, *Le logement social*, Paris, l'extenso éditions, 2^{ème} édition, 2010, 127 p

L'hypothèse développée est que la défiscalisation du logement privé et du logement social à l'œuvre depuis quelques années apporte des réponses aux besoins en logements des réunionnais mais que celles ci ne sont pas entièrement satisfaisantes.

La question de la défiscalisation du logement social sera au cœur de nos préoccupations. En effet, le caractère inédit de ce nouveau dispositif face à l'ampleur des besoins en logements locatifs sociaux nous pousse à regarder avec d'autant plus d'acuité la pertinence de ce dispositif.

Nous avons tenu compte principalement de la défiscalisation des investissements locatifs. Toutefois, les dispositifs de défiscalisation visent également les primo accédants. Notre analyse ne tiendra pas compte de ce type de défiscalisation, elle ne fera que l'évoquer.

Les ménages sur lesquels porte notre analyse sont tous ceux qui rentrent dans les critères de la loi Girardin pour les logements issus de la défiscalisation destinés à l'intermédiaire. C'est selon cette définition que nous utiliserons le terme de « catégorie » ou « ménage intermédiaire ».⁶

Ce travail de recherche se base sur de nombreuses ressources bibliographiques mais surtout sur des entretiens d'acteurs. L'actualité du nouveau dispositif de défiscalisation du logement social n'a pas encore entraîné une production d'étude ou de recherche sur ce sujet. La parole des acteurs rencontrés constitue donc une ressource d'information primordiale.

Notre travail sera présenté en trois grandes parties. La première reviendra sur la politique de l'habitat à la Réunion afin de contextualiser notre propos. La seconde reviendra principalement sur les réponses apportées par la défiscalisation du logement privé destinées à des catégories intermédiaires et ses conséquences tandis qu'en parallèle la production de logements sociaux chutait considérablement. Enfin, la troisième partie abordera le thème de la défiscalisation du logement social afin de savoir

⁶ Cette définition de ménage intermédiaire se base sur des critères financiers : 29 000 euros de revenus mensuel pour une personne seule, 52 000 pour un couple, 55 000 pour un couple avec une personne à charge etc....

dans quelle mesure elle peut constituer ou pas un levier à la production de logements locatifs sociaux.

PARTIE 1 : LA POLITIQUE DE L'HABITAT A LA REUNION : ELEMENTS DE CONTEXTE ET CADRAGE HISTORIQUE

Si il y a une date clef dans l'histoire de l'île de la Réunion c'est bien 1946. C'est à cette date qu'elle est devenue un département, marquant alors le début d'une phase de modernisation. Cette modernisation passera notamment par la question du logement qui constitue un facteur essentiel de développement.

Il aura fallu trouver rapidement des éléments de réponse à la situation critique du logement sur l'île, notamment en posant les premiers jalons d'une politique en matière d'habitat.⁷

La situation démographique de la Réunion était telle à l'époque et est telle aujourd'hui que les besoins ont toujours été de grande ampleur. La situation économique et sociale d'une grande partie de la population oriente ces besoins vers des logements sociaux. Cependant, en dépit des efforts fournis par les pouvoirs publics depuis la départementalisation jamais les besoins n'ont pu être satisfaits.

La défiscalisation peut être considérée comme un volet de la politique en matière de d'habitat parce qu'elle s'évertue à favoriser la production d'une offre nouvelle depuis de nombreuses années. Mais cette politique recouvre des enjeux plus larges que la seule question du logement et entraîne des effets pervers qui nous interpellent quant à sa pertinence.

Nous tenterons ici de repositionner la défiscalisation dans le contexte réunionnais. Pour cela, nous reviendrons dans un premier temps sur la mise en place d'une politique de l'habitat sur l'île. Par la suite, nous présenterons les éléments contextuels qui permettent d'appréhender la réalité de l'offre et de la demande. Enfin, nous présenterons les premiers dispositifs de défiscalisations et leurs conséquences.

⁷ Les termes d'habitat et de logement renvoient des éléments différents. Le logement constitue le bien matériel, l'unité d'habitation abritant un ou plusieurs individus qui en partagent l'usage. L'habitat prend d'avantage en compte le rapport entre le logement et son environnement. Ici, nous traiterons d'avantage de la question du logement que de l'habitat. Toutefois, les éléments de cadrages relèvent d'une manière générale davantage de l'habitat, nous parlons donc ici d'une politique de l'habitat.

I) LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT

La départementalisation de la Réunion, intervenue à la sortie de la seconde guerre mondiale, nécessitait de mettre en œuvre des politiques qui permettraient de faire passer cette ancienne colonie d'un système de plantation à un système industrialisé.

La mise en place d'une politique du logement et de l'habitat constituait un des défis de l'Etat français. Il fallait à la fois répondre à l'urgence de la situation mais également être capable de mettre en place une politique qui s'adapterait aux caractéristiques sociologiques et géophysiques de l'île.

Nous allons revenir sur la politique de l'habitat à la Réunion, en présentant de manière chronologique et cohérente les différentes étapes clefs qui ont conduit à sa mise en place. Nous reviendrons dans un premier temps sur la réalité du contexte de l'habitat lors de la départementalisation, puis nous présenterons la manière dont, à la suite de ce constat, s'est constituée une offre en logement pour les plus démunis. Enfin, nous reviendrons sur les réformes importantes qui ont conditionné cette politique telle qu'elle existe aujourd'hui

I-1) REPONDRE A L'URGENCE : ERADIQUER LES BIDONVILLES.

La Réunion n'avait jusqu'en 1946 connue aucune intervention publique en matière d'habitat. Il semble important de revenir sur la réalité de la situation de cette île française lorsqu'elle est devenue département.

I-1-A) Des besoins qui viennent de loin

Avant la départementalisation, les « cases » traditionnelles constituaient le principal type d'habitat que l'on rencontrait. Il s'agissait d'habitations en planches et couvertes en tôle. Dépourvues de confort, très peu d'entre elles détenaient l'électricité

(12% en 1946) ou l'eau courante (10% en 1946) et les sanitaires étaient souvent inexistants.

Cette typologie d'habitat populaire était répandue partout sur l'île. Si en zone rurale elle pouvait constituer un habitat à peu près décent, en zone urbaine elle constituait l'élément principal des bidonvilles qui se développaient de plus en plus à cette époque, à l'image des pays en voie de développement.

En 1946, la Réunion est devenue un département⁸ d'outre-mer. Cela aura de nombreuses conséquences : une réorganisation de l'économie, une urbanisation accélérée, l'émergence d'une classe moyenne, une « métropolisation des valeurs sociales, un accroissement de la scolarisation etc....Parce qu'il constitue un puissant facteur de développement le logement était l'une des composantes de cette politique de modernisation.

I-1-B) LA LUTTE ANTI BIDONVILLES :

Dans les années 60, les difficultés que connaissent une part importante de la population les contraignent à vivre dans des bidonvilles qui grandissent de plus en plus à la périphérie des centres urbains, et notamment autour de Saint Denis. La situation de ces ilots est dramatique : « *les paillotes pourries à demi défoncées, les cases sans toit, les abris sous simple écran de feuille y tiennent plus de place que les cases entièrement en béton* »⁹. En 1965, entre en application la loi « anti bidonvilles » dite loi Debré. A son initiative se trouve Michel Debré alors devenu depuis peu député de la Réunion¹⁰ se disant très préoccupé par la question des bidonvilles sur l'île. Contrairement à la loi préexistante celle-ci permettra de mettre en place une procédure accélérée pour l'expropriation des terrains occupés par les bidonvilles. C'est la Société Immobilière du Département de la Réunion (SIDR) qui mettra en œuvre cette politique.

⁸ La Réunion est aussi une région.

⁹ Deofs du Rau.J ; *Géographie humaine de la Réunion*, in Gauvin Gilles ; *Michel Debré et l'île de la Réunion : une certaine idée de la plus grande France*, Villeuneuve d'Asq, Presses Universitaires du Septentrion, 2006, 394 p

¹⁰ Ce Proche de De Gaulle a été premier ministre de 1959 à 1963 avant de devenir député à la Réunion dont il n'était pas originaire et qui constituait seulement pour lui une opportunité politique. Son action sur l'île sera par la suite très contestée notamment à cause de « *l'affaire des réunionnais de la Creuse* ».

Par la suite, la loi Vivien de 1970 (adaptée aux DOM en 1973) permettra aux pouvoirs publics de détenir de réels moyens dans la lutte contre l'habitat insalubre.

FIGURE 2: BIDONVILLE DU QUARTIER VAUBAN A SAINT DENIS DANS LES ANNEES 60



Source : CAUE

Ainsi, la situation de l'habitat à la Réunion lors de la départementalisation était critique. En raison de l'histoire de l'île, elle se rapprochait davantage de celle de pays en voie de développement que de celle de la France métropolitaine. Prendre en compte le point de départ de la mise en place d'une politique de l'habitat dans le contexte ci particulier d'une ex-colonie est une nécessité.

I-2) LE DEVELOPPEMENT D'UNE OFFRE POUR LES PLUS DEMUNIS

La situation de l'habitat sur l'île était telle lors de la départementalisation qu'il a fallu très vite prendre des mesures afin d'enrayer les situations de mal logement et développer une offre pour pouvoir loger les personnes issus de ces logements insalubres.

Le développement d'une offre en logement pour les plus démunis se fera selon deux axes : le développement d'une offre locative et le développement de logements en accession sociale à la propriété.

Nous allons ainsi présenter brièvement le développement de l'offre sociale selon ces deux axes parce qu'ils constituent encore aujourd'hui la base de la politique en matière de logement social.

I-2-A) LES PREMICES DE L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE

En 1960, sensibilisée par les problèmes d'habitat, la caisse de Crédit Agricole et l'industriel Maurice Tomi mettent au point la case TOMI que l'on retrouvera bientôt aux quatre coins de l'île tant son succès est important. Elle permettait l'accès à la propriété des plus modestes selon le slogan : « *une maison pour 4 œufs par jour* ».

Dans le même temps, à partir de 1963 se développe la CASE Satec du nom de la société d'aide technique et de coopération, organisme financier qui développa ce modèle. Elle constituait un autre modèle de maison individuelle standardisée qui sera notamment beaucoup utilisé dans le cas d'opérations de résorption de l'habitat insalubre. Ces maisons font l'objet d'une prime à la construction, de prêts de la caisse centrale de coopération économique, du crédit agricole ou de la Satec. Toutefois, elles ne constitueront pas un habitat adapté au climat réunionnais.

I-2-B) DEVELOPPER L'OFFRE LOCATIVE SOCIALE

En 1949 sera créée la SIDR afin de permettre de répondre aux besoins des personnes modestes et très modestes. L'objet de cette société est plus vaste et plus souple que celui des organismes d'Habitations à Loyers Modérés (HLM) en métropole. Elle dispose ainsi de prérogatives qui relèvent d'une société d'aménagement, elle peut emprunter à l'organisme de son choix etc. La SIDR réalisera les premiers logements sociaux de l'île dès 1956. Ces logements individuels, jumelés ou en bande devaient offrir une alternative aux personnes vivant dans des conditions d'insalubrité. Dans les années 60-70 il s'agira en revanche davantage de « grands ensembles » en raison de l'augmentation rapide de la population et des bidonvilles.

En 1971 sera créée la Société HLM de la Réunion qui, avec la SIDR, représente aujourd'hui le bailleur social le plus important de l'île.

FIGURE 3: QUARTIER DU CHAUDRON, SAINT DENIS



Source : Google Images

Ainsi, la politique de logement social qui a commencé à se mettre en place essentiellement dans les années 60 s'est basée sur le développement d'une offre locative et d'une offre en accession à la propriété. Par la suite, et tout au long des grandes réformes en faveur de l'habitat social, la volonté de proposer ces deux types de produits à destination des plus démunis sera maintenue.

I-3) APRES L'URGENCE, LES GRANDES REFORMES : 1978 ET 1986

La mise en place d'une politique de l'habitat est un processus relativement long. Il a fallu mettre en place les prémices de cette politique en répondant à l'urgence de la situation puis des grandes réformes sont venues l'ajuster. Ainsi, nous allons présenter deux réformes clefs, celles de 1978 et de 1986, qui ont conditionné la politique actuelle en matière d'habitat et de logement social.

I-3-B) 1976 : LE CONSTAT ALARMANT QUI CONDUIT A LA REFORME DE 1978

Dans les années 70, les financements alors délivrés par l'Etat pour la réalisation de logements sociaux deviennent inadaptés. La non réévaluation des primes depuis les années 60 ainsi que l'inflation, la hausse des coûts de construction, des prix des loyers, et de la charge foncière ont rendu les financements inadaptés. De plus, une réflexion du Groupe Réunionnais de Réflexion sur l'Habitat Social (GREHAS) a montré que les plus

démunis étaient écartés de l'habitat social. Seul 5% des logements construits entre 1971 et 1977 leur sont destinés. Alors même que dans certains domaines la départementalisation montre ses effets positifs (rattrapage du taux de scolarisation métropolitain, niveau de santé comparable...) trois réunionnais sur cinq sont encore mal logés. Ce constat fait alors prendre conscience de l'ampleur des besoins et des efforts à fournir pour les années à venir.

Parce que le constat est que les plus démunis sont exclus de l'offre en logement social, l'Etat met en place les Logements Très Sociaux (LTS) destinés à l'accession à la propriété des plus modestes. Ces logements sont individuels, peut coûteux, ont une structure très légère et les finitions sont laissées aux soins des futurs propriétaires. Les occupants bénéficient d'une subvention de l'Etat, et ne remboursent qu'une légère part du prix du logement via un prêt social.¹¹

Pour faciliter la création des LTS une ligne fongible est créée afin de permettre de globaliser les aides de l'Etat : La Ligne Budgétaire Unique (LBU). Elle apparaît plus simple que les précédentes aides attribuées séparément. Elle devait surtout permettre de pouvoir gérer localement, via le représentant de l'Etat et la Direction Départementale de l'Equipement (DDE)¹² la destination de l'aide : location, accession sociale ou amélioration. Il devenait donc possible de répartir la LBU en fonction des besoins identifiés directement sur le territoire.

A cette époque là, on identifie le besoins en LTS et l'on en construira massivement. Cependant, alors même que le constat du GREHAS sur l'ampleur des besoins se révélait alarmant, l'intervention de l'Etat reste limitée : la LBU est diminuée.¹³

¹¹ Le montant de ce qu'il rembourse se révèle également bas grâce aux Allocation Logement étendues aux DOM en 1976

¹² Aujourd'hui, on parle de DEAL : Direction de l'Equipement , de l'Aménagement et du Logement. Elle reprend les missions de Direction Départementale de l'Equipement (DDE), de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), de la police de l'eau de la Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF) et de la Direction Régionale de l'Industrie, de la recherche et de l'Environnement (DRIRE, hormis le développement industriel et la métrologie

¹³ Une rallonge sera octroyée en 1980 mais seulement a cause du cyclone Hyacinthe

Le désengagement de l'Etat et la priorité donnée aux LTS aura des conséquences négatives sur les autres produits et donc plus largement sur le logement des personnes démunies.

I-3-B) 1986 : LA DERNIERE GRANDE REFORME

En 1986 le gouvernement jugea que les financements du logement social étaient trop variés et une réforme sera engagée. Elle portait sur la mise en place d'un nouveau mécanisme de distribution directe des prêts locatifs aidés par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Cela a permis de faire baisser les coûts de financement, de mieux maîtriser les dépenses budgétaires et de mieux rationaliser les circuits financiers.

Concernant le secteur locatif, en remplacement de divers produits¹⁴ les Logements Locatifs Sociaux (LLS) et les Logements Locatifs Très Sociaux(LLTS) sont créés. Ces logements sont conditionnés à des revenus déterminés¹⁵ par la loi et leurs loyers sont plafonnés. Pour les LLS, les loyers sont aujourd'hui de 6.4 euros le mètre carré, tandis que pour les LLTS qui constituent la tranche inférieure du logement locatif social les loyers sont de 5.12euros le mètre carré.

Cette réforme est aussi l'occasion de remplacer les LTS par les Logements Evolutifs Sociaux¹⁶ (LES). Il s'agit toujours d'un logement individuel en accession à la propriété financé grâce à la LBU et à un prêt aidé. Ce type de produit est toujours en vigueur et ne dispose d'aucun équivalent en métropole. Il convient de rappeler en quelques mots l'intérêt d'un tel produit dans le contexte ultramarin et particulièrement réunionnais.

¹⁴ Programmes Sociaux de Relogement (PSR) ; Programmes à Loyers Réduits (PLR) ; Habitations à Loyers Modérés Ordinaires (HLMO) , Logements Sociaux Urbains (LSO). Ce sont tous ces produits qu'aujourd'hui on désigne comme « Parc ancien » de logements sociaux

¹⁵ Voir en annexe

¹⁶ On distingue les *LES diffus* réalisés sur des parcelles dont les futurs occupants sont propriétaires, des *LES groupés* réalisés sur des terrains mis à disposition des communes souvent dans le cadre d'opérations type RHI.

L'avantage du LES est de s'adapter aux modes d'habiter créoles. En effet, même si on retrouve aussi bien à la Réunion qu'en métropole le désir d'habiter une maison individuelle avec jardin, la manière d'habiter à la Réunion diffère sensiblement. L'organisation des sphères publiques et privées est différente du modèle métropolitain. Si en métropole le pavillon marque un processus d'individualisation et de repli domestique, à la Réunion la « Kour » (jardin) de la « Kaz » (maison) permet de partager des moments de vie avec les voisins ou bien avec la famille. La Kaz ne constitue donc pas une unité d'habitation isolée de ses voisines. En ce sens, le LES apparaît comme un logement davantage adapté à la manière de vivre Créole que les logements collectifs. Le LES permettent également aux personnes disposant de peu de ressources d'accéder à un statut social valorisé. Il faut comprendre que la propriété privé dans le contexte d'une ancienne colonie où vivent des descendants d'esclave revêt beaucoup d'importance.¹⁷

Enfin, 1986 est aussi la date de la mise en place du premier dispositif de défiscalisation à la Réunion : la Loi PONS¹⁸ conçue pour relancer le marché de la construction. Parce que cette loi constitue un point de départ essentiel à notre réflexion sur la défiscalisation, elle sera présentée plus en détail par la suite

I-3-C) L'EVOLUTION ACTUELLE : DES EFFORTS INSUFFISANTS.

La LBU a été plusieurs fois réformée. Depuis 2001, le Budget Opérationnel de Programme (BOP) a été créé afin de mettre en place une programmation pluriannuelle regroupant différents domaines de l'intervention de l'Etat. La LBU finance aujourd'hui les aides à la Pierre (pour les LLS, LLTS et LES), l'amélioration de l'habitat et le Fond Régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU)

¹⁷ Pour plus d'informations concernant les LES voir : Benzaglou M, *L'éclairage des DOM sur la mise en oeuvre du droit au logement en France : l'exemple du logement évolutif social*, [en ligne], disponible sur : <http://resohab.univ-paris1.fr>

¹⁸ C'est le ministre des départements et territoires d'outre mer de l'époque, Bernard Pons, qui a mis en œuvre cette loi d'où son nom.

Le FRAFU est un fond de financement créé en 1994¹⁹ pour contribuer au financement de l'aménagement primaire et secondaire, soit directement par opérations programmées soit de manière plus globale en contribuant à la création d'un outil foncier local.

Concernant l'amélioration de l'habitat, malgré des efforts fournis de manière continue depuis de nombreuses années et la contribution du Conseil Général dans le financement de ces opérations, le constat est que les logements indignes et insalubres perdurent²⁰. Ainsi, dans son rapport 2011, la fondation Abbé Pierre estimait à 26 000 le nombre de logements insalubres sur l'île.

Ainsi, près de 65 ans après la départementalisation l'île s'est considérablement modernisée. Cette modernisation se perçoit notamment en matière d'habitat. Les progrès depuis la fin des années 40 sont considérables et ont permis d'améliorer les conditions de logement d'une large partie de la population.

En dépit de la vitesse à laquelle s'est établie une véritable politique de l'habitat sur l'île, force est de constater que les efforts mis en place n'ont jamais été suffisants. Ainsi, depuis qu'elle a été mise en place et malgré qu'elle ait été plusieurs fois réformée, la LBU n'a jamais permis de répondre aux objectifs de production neuve et d'amélioration déclinés par l'INSEE ou différents acteurs du monde du logement.²¹

¹⁹ Au départ exclusivement créé pour la Réunion il a été expérimenté en Martinique en 1999 puis étendu à tous les DOM d'Amérique en 2002.

²⁰ Pour d'avantages d'informations au sujet de l'amélioration de l'habitat voir : Aissaoui, M, *L'aide à l'amélioration de l'habitat privé à la Réunion : une contribution significative à la résolution de la question du logement* 2007, Mémoire de Master 2 Aix en Provence, Université Aix Marseille II, 149p

²¹ Pour une présentation des principaux acteurs en matière de logement social sur l'île se référer à l'Annexe n°1

II) CONTEXTUALISER LA DEMANDE ET LES BESOINS EN LOGEMENT

Chaque territoire a ses spécificités propres, qu'elles soient géographiques, topographiques, culturelles, sociologiques etc. De ce fait, la prise en compte du contexte territorial revêt un caractère essentiel pour l'étude des politiques publiques en matière de logement.

La prise en compte du contexte est nécessaire afin de connaître les éléments déterminant à la fois l'offre et la demande sur ce territoire ce qui permettra par la suite de mieux appréhender notre exposé sur la défiscalisation.

Ainsi, nous allons dans un premier temps revenir sur les éléments qui conditionnent la demande en logement. Dans un second temps, nous reviendrons sur les éléments du territoire qui conditionnent l'offre.

II-1) COMPRENDRE LES ELEMENTS DETERMINANT LA DEMANDE EN LOGEMENT.

Nous souhaitons revenir ici sur des éléments essentiels à la compréhension des facteurs conditionnant la demande en logement. Il s'agit de mieux comprendre ce qui conduit à déterminer l'ampleur des besoins en termes quantitatif et qualitatif. Pour cela nous reviendrons sur différents éléments démographiques, sociologiques et économiques.

II-1-A) LE CONTEXTE DEMOGRAPHIQUE

Dès les années 50, la démographie est présentée comme un problème pour l'île. Beaucoup d'hommes politiques locaux et nationaux²² ainsi que des spécialistes de la question feront état du problème que la démographie représente pour la Réunion. Paul Vergès²³ figure emblématique de l'île, longtemps président de Région et président du Parti communiste de la Réunion(PCR) écrit à ce propos en 1993 : « *Cette augmentation*

²² La démographie inquiétait notamment beaucoup Michel Debré dans les années 60, c'est pour cela qu'il organisa le départ d'enfants pour des départements comme la Creuse, connue aujourd'hui sous le nom de « l'affaire des réunionnais de la Creuse »

²³ Son mandat dura de 1998 à 2010. Il fut également sénateur, député européen et député de la Réunion.

de population sur un territoire restreint nous pose des défis difficiles à relever en matière de logement, d'emploi, de formation et entraîne de multiples agressions, écologiques, culturelles dont nous voyons déjà les traces »²⁴ et il place ainsi la question de la démographie « comme étant l'élément central de la réflexion sur l'aménagement du territoire ».²⁵

L'augmentation de la population s'est faite de manière plus rapide qu'en métropole comme en témoigne le tableau suivant :

FIGURE 4: DEMOGRAPHIE DE LA REUNION

Année	La Réunion	Taux de variation entre les deux périodes	Métropole	Taux de variation entre les deux périodes
1954*	274 400	-	-	-
1974 (1)	476 675	-	52 591 584	-
1982	515 814	+ 8,2%	54 334 871	+ 3,3%
1990	597 823	+ 15,9%	56 615 155	+ 4,2%
1999	706 180	+ 18,1%	58 518 395	+ 3,4%
2004 (2)	763 200	+ 8,1%	60 204 256	+ 2,9%
2005 (2)	774 600	+1,5 %	60 561 000	+ 0,6%
2006 (2)	785 200	+1,4 %	61 040 000	+ 0,8%
2030 (3)	1 029 000	-	63 927 000	-

Source : Aissaoui. M

La population de l'île devrait atteindre, selon les prévisions démographiques de l'INSEE, le million d'habitants en 2030. Cela aura donc des conséquences en termes de besoins à venir en logement, en infrastructures, en emploi etc.....

Mais si l'accroissement de la population inquiète, ce qui conditionne l'ampleur de la demande en logement c'est davantage l'accroissement du nombre de ménages.

²⁴ Verges, P, *D'une île au monde*, L'harmattan, 1993,p45 cité par Sandron F , *La population réunionnaise, Analyse démographique*,Paris, IRD Editions, 2007, p 14

²⁵ Journal de l'île, 2002, p11 cité par Ibid

FIGURE 5:EVOLUTION DU NOMBRE DE MENAGES A LA REUNION

Année	Nombre de ménages
2020	347 400
2007	268 700
1999	215 000
1990	157 900

Source : INSEE, recensements de population et projection des ménages 2007-2020

Ce tableau nous permet de constater l'évolution du nombre de ménages de ces dernières années et dans les années qui viennent. Le nombre de ménages augmente ainsi à un rythme qui est deux fois plus soutenu que celui de la population.

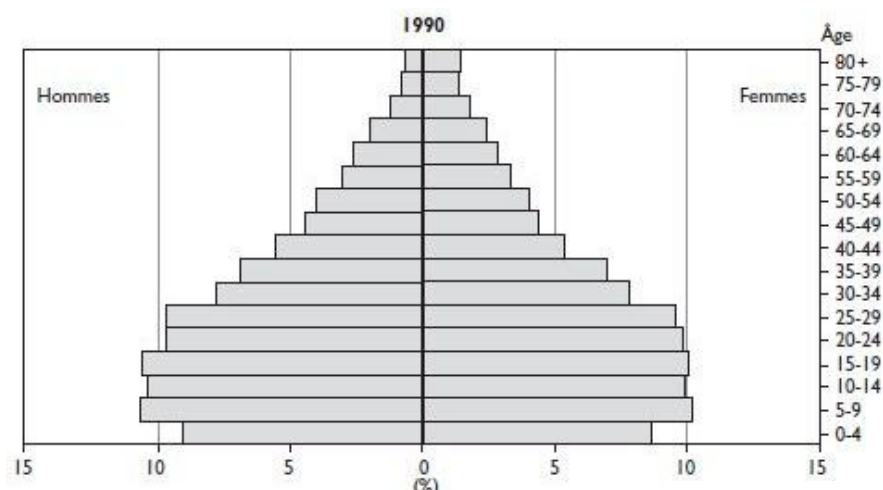
La taille des ménages, si elle reste considérablement élevée par rapport à la métropole, va diminuer dans les années à venir. Ainsi, si aujourd'hui elle est de 3.1 personnes en moyenne elle ne sera plus que de 2.6 en 2020²⁶. Les changements de modes de vie (vivre seul, en couple, en famille monoparentale...) mais surtout le vieillissement de la population en sont la cause.

La Réunion a connu une transition démographique tardive. Avec la transition démographique²⁷ c'est la structure de la population par âge qui s'est modifiée et qui va continuer de se modifier considérablement dans les années à venir comme en témoignent ces pyramides des âges.

²⁶ Cela correspond à la situation de la France dans les années 90.

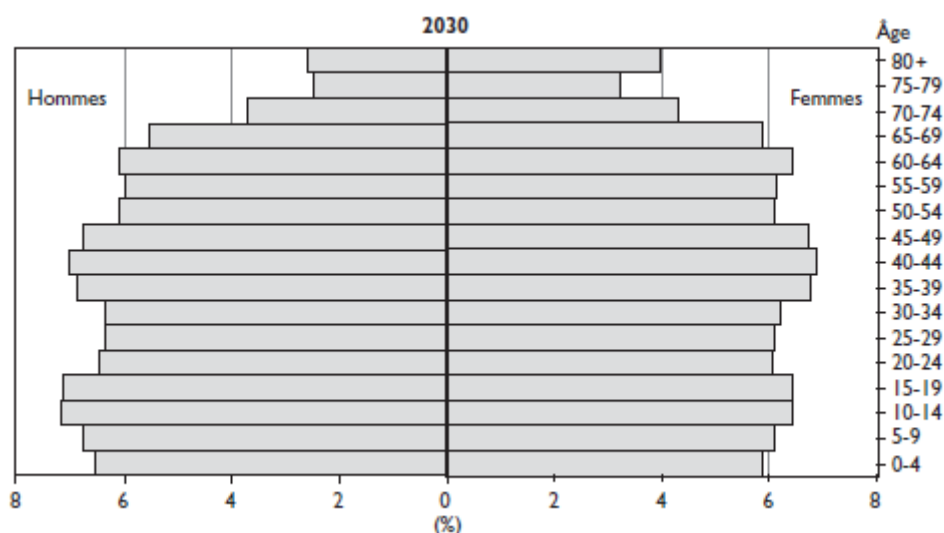
²⁷« La transition démographique postule que les populations passent d'un modèle de croissance démographique dans lequel la mortalité et la natalité sont élevées à un autre modèle dans lequel la mortalité et la natalité sont faibles » in Sandron F ; Op. Cit. p 30

FIGURE 6: PYRAMIDE DES AGES DE LA REUNION EN 1990



Source : INSEE, 2006

FIGURE 7: PYRAMIDE DES AGES DE LA REUNION EN 2030



Source : INSEE, 2006

L'évolution que connaîtrait l'île serait de passer d'une population relativement plus jeune que la métropole à une population dont la structure ressemble considérablement à celle de la métropole actuellement, avec un nombre important de personnes âgées.

En 2040, il devrait y avoir 33% de moins de 25 ans contre 44% aujourd'hui. Les plus de 60 ans devraient eux représenter $\frac{1}{4}$ de la population triplant ainsi leur nombre actuel.

Ce vieillissement de la population entraînera l'augmentation du nombre de personnes vivant seules. Il entraînera aussi et surtout la nécessité d'adapter les logements, que ce soit en créant des structures adaptées aux personnes dépendantes ou en repensant les logements destinés à des personnes âgées mais encore indépendante. Il faudra réfléchir

à cette question avec la contrainte du revenu de ses populations puisque actuellement 45% des personnes âgées de plus de 65 ans sont allocataires du minimum vieillesse²⁸ contre 7% en métropole.

La structure de la population va donc de manière générale se rapprocher considérablement de celle de la métropole. Rappelons toutefois que la structure actuelle de la population réunionnaise connaît des spécificités qu'il est impératif de prendre en compte dans l'évaluation des besoins en logement.

II-1-B) LES PHENOMENES MIGRATOIRES

L'accroissement naturel est la première raison de l'augmentation de la population.

Toutefois, certains éléments sont à prendre en compte pour comprendre la situation actuelle mais aussi pour prévoir la situation future. En effet, si les phénomènes migratoires n'augmentent pas de manière considérable l'effectif de la population réunionnaise ils en modifient toutefois la structure démographique.

Concernant les phénomènes d'émigration ils ont souvent lieu à destination de la métropole. Dès les années 60 on encourage les réunionnais via notamment le Bureau pour les Migrations dans les départements d'outre mer (BUMIDOM) à émigrer en France métropolitaine pour palier à la croissance démographique qui inquiète. Cette politique se fait aussi en faveur de la métropole puisqu'on envoie des femmes et des enfants dans des départements qui perdent en habitants, ainsi que des hommes en âges de travailler ,afin d'apporter une main d'œuvre peu qualifiée nécessaire à l'époque des 30 glorieuses et jugée plus efficace que la main d'œuvre étrangère²⁹.

Aujourd'hui, ce sont principalement des jeunes hommes qui partent suivre des études ou travailler en métropole. Certains d'entre eux reviendront après l'âge de 35 ans.

²⁸ Il s'élève à 633 euros par mois en 2008.

²⁹ Sandron F, Op Cit

En termes d'immigration, de nombreux métropolitains arrivent chaque années sur l'île. Ce sont généralement des hommes et femmes de plus de 35 ans ayant un haut niveau de formation et d'emploi.

On constate également une immigration en provenance de la zone Océan Indien. Des Malgaches et Mauriciens plutôt jeunes et souvent des femmes arrivent chaque année et, bien qu'ils aient un certain niveau de diplôme, ils s'insèrent difficilement sur le marché du travail et connaissent donc des difficultés économiques et sociales.

Les Mahorais connaissant eux une situation particulière. Si depuis quelques années ils sont nombreux à repartir de la Réunion, ce sont surtout des hommes tandis que des enfants continuent d'arriver. La délégation Régionale de la Fondation Abbé Pierre estimait en 2006 à entre 20 000 et 30 000 le nombre de mahorais sur l'île. C'est une population qui est en situation de précarité et dont les taux de fécondité semblent être relativement plus importants que ceux de la population Réunionnaise.

Cela a des conséquences en termes d'habitat. Les bailleurs sociaux notamment doivent faire face aux besoins en logements de grandes tailles de ces populations³⁰. Mais des situations plus graves ont été constatées. Ce fut le cas du « bidonville de l'oasis » dans la ville du Port où logeaient des familles Mahoraise et où de nombreux cas de saturnisme ont été constatés.

FIGURE 8: BIDONVILLE DE L OASIS, VILLE DU PORT



Source : L'info.re, 2011

Toutefois, la récente départementalisation de Mayotte (le 31 mars 2011) pourrait avoir des conséquences sur cette immigration. Ces conséquences ne devraient cependant pas

³⁰ Ils doivent également faire face aux rejets des autres locataires.

être ressenties tout de suite ce qui entraîne la nécessité de prendre en compte l'urgence de la situation de certaines de ces familles.

II-1-C) LA PREFERENCE POUR LA « KAZ A TERRE ³¹»

Comme nous l'avons précisé antérieurement au sujet des LES, la Kaz'ater³² est l'élément indispensable à la manière d'habiter créole. La départementalisation de 1946 et la nécessité de produire de l'habitat moderne a entraîné une modification des typologies d'habitat. La Kaz Anler ³³ a ainsi fait son apparition modifiant considérablement les habitudes des réunionnais. Elle introduit une séparation des espaces privés et publics qui n'avaient pas lieu dans l'habitat traditionnel. La vie en collectif introduit la fin des grands rassemblements avec la famille et les voisins et la nécessité de se tourner vers l'espace public pour contourner cela. Ce nouveau mode d'habiter a été mal vécu par de nombreuses familles réunionnaises.

Aujourd'hui, cela fait près de 50 ans que les premiers immeubles ont été construits sur l'île. On constate toutefois une prédominance de l'habitat individuel. En dehors de Saint Denis, même les grandes métropoles de l'île conservent d'avantage d'habitat individuel. Ainsi, pour l'accession à la propriété, les réunionnais privilégient la maison individuelle neuve. Le logement collectif étant davantage privilégier pour la location. Même si cette conception reste la plus répandue, certains professionnels de l'immobilier observent une légère évolution des mœurs, les réunionnais deviendraient de plus en plus enclins à accepter la vie en collectif même en y devenant propriétaires. Cependant, cela concerne pour le moment une population jeune, urbaine et avec des revenus importants.³⁴

³² Maison individuelle

³³ Habitat collectif

Le niveau de vie de la population réunionnaise est considérablement moins élevé qu'en métropole comme nous pouvons le constater avec ce tableau.

FIGURE 9: CHIFFRES CLES SUR LES NIVEAUX DE VIE

	La Réunion		France*
	2001	2006	2006
Niveau de vie moyen par mois	990	1 030	1 460
Niveau de vie médian par mois	760	790	1 280

* France désigne le territoire métropolitain et les départements d'Outre-mer (Guyane, Guadeloupe, Martinique et Réunion).

Source : INSEE, 2006

Ainsi, la moitié des réunionnais vivent avec moins de 790 euros par mois. L'écart du niveau de vie entre la métropole et la Réunion s'explique par de moindres revenus d'activité. En 2010 le taux de chômage au sens du Bureau International de Travail (BIT)³⁵ s'élevait à 28.9% de la population active contre environ 10% en métropole.

Une partie importante de la population réunionnaise survit donc grâce aux transferts sociaux : minimas sociaux, prestations familiales, allocations de chômage.... A titre d'exemple, le nombre d'allocataires de minimas sociaux³⁶ s'élevait en 2010 à 144 000 personnes ce qui représente un poids considérable dans la société réunionnaise. Si l'on considère le niveau de vie des ménages avant redistribution, le revenu médian passe de 790 euros à 390 euros par mois.

Par ailleurs, les inégalités monétaires sont relativement prononcées sur l'île et ce bien plus qu'en métropole. Le rapport entre les 10% les plus aisés et les 10% les plus pauvres

³⁵ En application de la définition internationale adoptée en 1982 par le Bureau international du travail (BIT), un chômeur est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions :

- être sans emploi, c'est à dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant une semaine de référence ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- chercher activement un emploi ou en avoir trouvé un qui commence ultérieurement.

³⁶ Les minimas sociaux comprennent : le Revenu Minimum d'Insertion (RMI), l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'allocation parent isolé, l'allocation adulte handicapé, allocation solidarité spécifique et le revenu de solidarité.

est de 5 à la Réunion contre 3.6 en métropole. Cela s'explique une différence dans l'évolution des niveaux de vie, les hausses ayant essentiellement profités aux plus aisés.

Il apparaît ainsi que la population réunionnaise dispose de caractéristiques qui entraînent une demande relativement importante en logement. Cette demande s'oriente fortement envers des logements sociaux et très sociaux. Dans les années à venir, les besoins vont augmenter de manière considérable mais vont aussi évoluer à cause de la modification de la structure démographique de la population. C'est donc un défi important qui attend la Réunion.

II-2) LES SPECIFICITES TERRITORIALES QUI CONDITIONNENT L'OFFRE ET LA DEMANDE

Nous venons de le voir, les besoins en logement sont relativement importants, et le seront d'autant plus dans les années à venir. Cette question, ne saurait être résolue sans la prise en compte des éléments géo-climatiques et géomorphologiques qui contraignent et conditionnent l'offre.

Il est également nécessaire d'apprécier la diversité des situations que connaissent les différents secteurs de l'île. Pour cela nous reviendrons sur les spécificités de chacun d'entre eux afin de mieux appréhender la réalité de l'offre et de la demande grâce à des éléments contextuels plus précis.

II-2-A) LES CONTRAINTES NATURELLES

La Réunion se situe en région tropicale, elle dispose par conséquent d'un climat spécifique et de risques naturels important, notamment le risque cyclonique. Le climat insulaire est déterminé par l'exposition aux alizées qui distingue deux grandes zones climatiques : la zone au vent, l'Est, qui reçoit les fronts pluvieux (plus de 5000mm par an) et la zone sous le vent, protégée par les reliefs, qui est semi-aride.

La Réunion est en réalité un massif montagneux composé de deux volcans, dont l'un est encore en activité et de trois cirques. La présence de massifs en altitude entraîne la distinction de la zone des Bas à proximité du littoral et dont l'altitude est compris

On rencontre également de nombreux risques naturels inhérents aux caractéristiques physiques de l'île : glissements de terrains, inondations causées par les nombreuses ravines etc.....Cela entraîne de nombreuses zones dont la construction est interdite via les Plans de Préventions des Risques (PPR).

This topographic map of Réunion Island illustrates the island's diverse terrain. The central and eastern parts are dominated by high elevations, with the Piton de la Fournaise (2000m) and Piton de la Salazie (2261m) being the most prominent peaks. The western and southern coastal areas are generally lower, with elevations dropping to around 200m. The map is color-coded to show these elevation changes, with brown and orange representing higher altitudes and green representing lower altitudes. A network of roads is shown, with red lines indicating primary routes and black lines for secondary ones. Numerous towns and villages are labeled, including Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Pierre, and Saint-Philippe. The island is surrounded by the Indian Ocean (Océan Indien), and the prevailing winds (Alizés) are indicated by the text 'AU VENT' (from the northeast) and 'SOUS LE VENT' (from the southwest). A legend in the bottom left corner provides a key for the elevation colors and road types. A scale bar in the bottom right corner indicates a distance of 8 km.

Les caractéristiques climatiques font que les constructions doivent s'adapter. Les matériaux utilisés doivent pouvoir résister aux conditions extrêmes comme les cyclones ou les vents violents, les fortes pluies, l'humidité ou encore les fortes chaleurs.

La population de l'île se concentre principalement sur le littoral mais celui-ci est de plus en plus saturé. L'aménagement et la construction de logement dans les hauts se révèlent difficiles mais l'urbanisation y progresse à cause de la faible disponibilité de foncier dans la zone des bas.

II-2-B) UNE ÎLE, PLUSIEURS TERRITOIRES.

Nous avons jusqu'ici raisonné à l'échelle de l'ensemble de l'île. Toutefois, afin de pouvoir appréhender plus finement ses spécificités il est indispensable de revenir sur les particularités des quatre micro régions de l'île : le Nord, l'Ouest, le Sud et l'Est. Ce découpage par micro régions n'est pas administratif. Il a été déterminé en 1995 dans le Schéma d'Aménagement Régional (SAR)³⁷. Nous verrons par la suite que dans beaucoup d'études, notamment celles qui nous auront servi à la réalisation de ce mémoire, on distingue les données selon ces quatre secteurs. Il nous paraissait primordial pour cette raison mais aussi pour mieux appréhender les questions inhérentes à l'habitat sur l'île de présenter en quelques points les spécificités de chaque secteur.

³⁷ Elaboré par la Région, ce document d'urbanisme spécifique aux DOM « fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement et comprend un chapitre particulier le schéma de mise en valeur de la mer permettant l'application de la loi littoral. Il s'impose aux SCOT et aux POS/PLU qui doivent être compatibles avec ses prescriptions. » : <http://www.reunion.developpement-durable.gouv.f>

1

1



1

1

1

mais des différences importantes existent entre les communes et les quartiers³⁸. Les écarts au sein de la population sont importants et cela se caractérise aussi par l'habitat : on y trouve de luxueuses villas en bord de plage mais aussi un habitat précaire encore très présent notamment dans les hauts.

Le Sud constitue la plus vaste des micro régions. Elle est longtemps restée à l'écart même si elle bénéficie aujourd'hui de la Route des Tamarins, voie rapide permettant d'accéder au Nord par l'Ouest. Elle est devenue depuis quelques années de plus en plus attractive pourtant elle constitue la micro région la plus touchée par le chômage. Malgré la présence de grandes agglomérations (notamment Saint Pierre considérée comme la capitale du Sud) dans ce secteur règne la maison individuelle.

L'Est constitue la région la moins peuplée et reste relativement rurale. Toutefois, elle a une croissance démographique relativement importante notamment parce qu'elle bénéficie d'un apport important de populations en provenance de la micro région Nord à la recherche d'un secteur où les prix du foncier et de l'immobilier sont moins élevés. Le tissu économique y est cependant relativement fragile et la précarité y est importante. L'habitat y est très dispersé et l'offre en logement collectif relativement faible.

Ainsi, la prise en compte du contexte territorial de l'île nous permet désormais de mieux appréhender la question de l'habitat. Cette question est déterminée par des éléments aussi divers que complexes qui nous permettent d'ajuster notre regard face aux politiques publiques que nous allons étudier plus en détail par la suite.

³⁸ Si la Réunion ne compte que 24 communes, celles-ci sont très étendues. On raisonne donc plus souvent par « quartiers » que par commune ce qui semble plus cohérent. Par exemple, St Paul la plus grande commune de l'Ouest s'étend sur 24 100 hectares soit 1/10^e de l'île et recouvre des endroits aussi divers que la zone balnéaire et très dense de Saint Gilles les Bains ou une partie du cirque de Mafate inaccessible en automobile et très peu peuplé.

III) LA DEFISCALISATION : UNE POLITIQUE DE RELANCE DU MARCHE DE LA CONSTRUCTION

La Réunion, et plus largement l'ensemble de l'outre-mer, ont depuis longtemps fait l'objet d'incitations fiscales. Il s'agissait pour l'Etat de développer l'économie de ces territoires via les investissements de particuliers ou d'entreprises.

Le premier dispositif de défiscalisation, qui a concerné entre autre le secteur de l'immobilier, a été mis en place en 1986. Parce que l'enjeu d'un tel dispositif est relativement important sur les territoires ultramarins, durant toutes ces années se sont succédés sans interruptions différents dispositifs.

Il s'agit ici de revenir sur la défiscalisation, de sa mise en place jusqu'au début des années 2000 afin de comprendre son impact en terme d'habitat et les enjeux qu'elle recouvre.

Nous reviendrons pour cela sur le principe de la défiscalisation, puis reviendrons sur le bilan de son impact en matière de production de logements, pour enfin aborder la question des enjeux d'une telle politique.

III-1) LE PRINCIPE DE LA DEFISCALISATION

La défiscalisation est un levier fiscal qui a pour but de développer les investissements productifs afin de redynamiser l'économie et la création d'emplois.

La loi de Finance de 1980 fixe la structure générale du dispositif d'incitation fiscale aux investissements qui sera modifiée par la loi de Finance rectificative de 1986³⁹ dite loi Pons qui instituera la défiscalisation des investissements outre-mer

Dans le secteur du logement, les objectifs affichés pour la mise en place de cette loi sont, pour rappel :

- de relancer le bâtiment
- de baisser les prix des loyers
- de libérer des logements anciens en baissant les prix

³⁹ Article 22 de la loi de Finance rectificative du 21/07/1986

- permettre aux catégories intermédiaires de se loger hors du parc de logements sociaux

40

Cette loi sépare clairement les mesures en faveur des entreprises et celles en faveur des particuliers.

Pour les entreprises, la défiscalisation peut se réaliser de manière directe ou indirecte.

De manière directe,⁴¹ il s'agit pour elles de réaliser des investissements productifs en biens neufs amortissables en outre-mer à l'occasion de la création d'exploitations appartenant aux secteurs d'activité éligibles, en l'occurrence pour ce qui nous intéresse : le bâtiment. Elles pourront alors déduire de leur impôt sur les sociétés (IS) ou de l'impôt sur le revenu (IR) la totalité de leurs investissements.

De manière indirecte⁴² il s'agit pour les entreprises de souscrire au capital de sociétés qui réalisent des investissements productifs dans les secteurs concernés et déduiront également la totalité de leur investissement.

Pour les particuliers, il s'agit de bénéficier d'une réduction d'impôts suite à la réalisation d'un investissement dans un secteur d'activité concerné. Comme pour les entreprises, il y a deux cas de figures.

Les particuliers peuvent construire un logement neuf qui sera destiné à être leur résidence principale ou à être loué pendant un certain nombre d'années.⁴³ Ils bénéficieront à ce titre d'une réduction d'impôt sur le revenu.⁴⁴

Ils peuvent également acheter des parts ou des actions à des sociétés dont l'objet principal est la réalisation de logements. Ils bénéficieront également dans ce cas la d'une réduction de leur impôt sur le revenu.

La loi Pons a connu plusieurs modifications au fil des années.

⁴⁰ Voir AGORAH ; *La défiscalisation des investissements locatifs*, 2005

⁴¹ Article 238 bis HA I du Code Général des Impôts

⁴² Article 238 bis HA II du Code Général des Impôts

⁴³ Le nombre d'années dépend des lois et de leur évolution. Parfois il s'agissait de 5 années, d'autres fois 9..

⁴⁴ La réduction d'impôt est variable selon les années. Elle est souvent modifiée dans les lois de finances. Pour la loi Pons elle s'établissait entre 50% du montant de l'investissement jusqu'en 89, puis était de 25% jusqu'en 1992 etc....

En 1992, la réduction d'impôt est portée à 50% du montant de l'investissement lorsque des particuliers investissent de manière directe ou indirecte dans le secteur locatif intermédiaire.⁴⁵ C'est donc cette année que la défiscalisation commence à s'orienter à destination de ces catégories pour qui les loyers libres sont trop élevés et l'accès à un logement social n'est pas possible. Les logements font l'objet d'une convention entre l'Etat et le propriétaire fixant le montant maximal du loyer et les plafonds de ressources imposés pour le choix du locataire. Par la suite, ce type de défiscalisation sera étendu aux entreprises en 1996.

Le 13 Décembre 2000, la Loi d'Orientation pour l'Outre Mer (LOOM) est votée. Elle instaure un nouveau dispositif de défiscalisation communément appelé « loi Paul⁴⁶ ». Elle fonctionnera dans le secteur de l'immobilier selon le même principe que la loi Pons mais sa durée sera relativement plus limitée, puisque ce dispositif prendra fin petit à petit avec l'instauration de la loi Girardin en 2003 sur laquelle nous allons revenir plus amplement par la suite.

Ainsi, le dispositif de défiscalisation issu de la loi Pons ainsi que son remplacement par un dispositif similaire issu de la loi Paul ont fonctionné sur un temps relativement long sans jamais être remis en cause de manière profonde. Il convient alors de s'interroger sur le bilan en termes de production de logement de ces politiques.

III-2) UN BILAN EN DEMI-TEINTE

La mise en place d'un tel dispositif a nécessairement un impact sur l'offre et la demande en termes de logement, notamment concernant le marché locatif qui nous intéresse particulièrement. Il nous semble par conséquent nécessaire de revenir sur les conséquences de la défiscalisation Pons et Paul, qu'elles soient positives ou négatives.

⁴⁵ Les conditions pour définir un ménage intermédiaire peuvent varier. En 1996 le plafond annuel de loyer était de 720 francs (110 euros) , tandis que le plafond de ressource était de 130 000 francs pour une personne seule, et 260 000 francs pour un couple.

⁴⁶ Du nom du secrétaire d'Etat à l'outre mer de l'époque. Christian Paul

La premier objectif qui était de relancer le marché du logement privé semble avoir été atteint grâce a ce dispositif. Entre 1980 et 1986, la DDE enregistrait en moyenne 2 270 autorisations de construire par an pour des logements non aidés, de 1987 à 1991 on est passé à 5320 en moyenne.

Le parc de logements s'en est trouvé diversifié grâce à ce dispositif. En effet, cela a permis le développement de logements d'un certain standing. L'instauration de ce dispositif correspondait d'ailleurs à une époque où il y avait de plus en plus de fonctionnaires et de cadres sur l'île qui étaient en capacité d'investir dans la pierre.

Cela a également permis de voir se développer une offre en logements collectifs alors même que ce type de logement était peu développé jusqu'à présent, les réunionnais ayant toujours préféré la maison individuelle pourtant plus consommatrice d'espace. Le développement d'une offre en logement collectif a permis de densifier certains espaces, ce qui entre dans la volonté émise par le SAR de 1995.⁴⁷

L'offre en logement collectifs s'est faite en faveur du secteur locatif. En effet, les particuliers ayant investi l'ont davantage fait dans du collectif, tandis que ceux ayant bénéficié de la défiscalisation pour leur propre résidence principale ont préféré la maison individuelle.

Les sources disponibles pour analyser réellement les effets de la défiscalisation sont peu nombreuses. Toutefois, au regard du peu d'études disponibles, il semble que les objectifs fixés par la loi en matière de logement aient été atteint : un rapport de la commission des finances ⁴⁸ admettra une corrélation positive entre la défiscalisation dans le secteur de l'immobilier et une amélioration du marché (relance de la construction privé, davantage d'offre locative).

⁴⁷ Le SAR en effet émettait le souhait de densifier les pôles urbains, mais cela n'avait rien de prescriptif. Le SAR qui vient de paraître impose, lui, des densités dont les autres documents d'urbanisme devront tenir compte.

⁴⁸ Comission présidée par A Richard, cité par AGORAH : *La défiscalisation des investissements outre mer*, 1995

Le bénéfice de la défiscalisation ne s'arrête pas à ses effets produits sur le marché immobilier. Il s'agit également d'impacts positifs sur l'économie réunionnaise. En effet, le logement constitue pour le secteur du Bâtiment et des Travaux publics (BTP) un pourvoyeur important d'emploi. La relance du marché de la construction a donc permis à ce secteur de se développer et de créer de nouveaux emplois.

III-2-B) UNE POLITIQUE QUI INDUIT DES EFFETS PERVERS.

En dépit des effets positifs qu'a eu ce dispositif de défiscalisation sur le marché du logement et sur le BTP réunionnais, des effets pervers ont été constatés.

Bien qu'elle ait permis de diversifier et d'augmenter l'offre locative la défiscalisation n'a pas permis une diminution des loyers, au contraire il semblerait que ceux-ci aient continué de progresser. Pourtant l'un de ses objectifs était de détendre ce segment du marché, essentiel à la réalisation des parcours résidentiels des ménages.

Les constructeurs et promoteurs ont également profité de l'avantage fiscal dont disposaient les investisseurs pour augmenter les prix de ventes des logements.

Les prix du foncier ont eux aussi augmenté à cause de la hausse subite de la demande. La rareté du foncier à bâtir engendrée par le caractère insulaire de la Réunion nous entraîne toutefois à relativiser cette hausse qui semblait inévitable, la défiscalisation l'ayant probablement légèrement accélérée.⁴⁹

En terme de logements réalisés, la défiscalisation a entraîné une construction importante de logement en T1, toutefois elle n'a pas permis de répondre aux besoins en T2 et T3 qui étaient pourtant relativement importants à l'époque.

Autre critique que l'on peut adresser à l'égard de ce dispositif : il ne concerne qu'une partie restreinte de la population. En effet, entre 1980 et 1993 seul 1/3 des

⁴⁹ AGORAH : *La défiscalisation des investissements outre mer*, 1995

contribuables a payé des impôts et les personnes ayant défiscalisé dans l'immobilier sont majoritairement des personnes ayant des revenus annuels supérieurs à 200 000 francs. La part de population concernée par la défiscalisation est donc relativement faible. Dans le secteur de l'accession à la propriété par exemple, les ménages intermédiaires n'ont pas pu bénéficier de ce dispositif.

Concernant le secteur de la location, comme nous l'avons précisé les prix des loyers n'ont pas réellement diminué. En revanche, dès 1992 a été mise en place la défiscalisation pour les logements locatifs intermédiaires. A ce propos nous ne disposons d'aucuns éléments nous permettant d'apprécier le bilan de ce dispositif sous la loi Pons ou sous la loi Paul. Il est également difficile d'étudier les loyers plafonds et revenus plafonds inscrit dans ces lois car nous ne pouvons déterminer si cela correspondait à la réalité des ménages intermédiaires à cette époque là où la monnaie et le pouvoir d'achat étaient différents.

Enfin, d'un point de vue de l'aménagement du territoire, les investisseurs ont privilégié des secteurs où la demande était la plus forte, soit Saint Denis et Saint Gilles (commune de Saint Paul). Cela a donc contribué aux déséquilibres du territoire entre le Nord-Ouest et le Sud-Est.

Ainsi, il est indéniable que la défiscalisation entraîne à la fois des effets positifs mais aussi des effets négatifs. Toutefois, il faut préciser qu'en dépit des effets pervers qu'elle induit, tous les logements locatifs produits grâce à la défiscalisation ont été loués, ce qui peut laisser penser qu'elle a permis de répondre à de réels besoins.

Nous manquons considérablement de source pour apprécier le bilan de ces dispositifs. Il convient cependant de spécifier que toutes nos maigres sources ainsi que les acteurs rencontrés font état d'un bilan globalement positif en dépit des quelques effets pervers constatés.

Les objectifs de la défiscalisation dans le secteur de l'immobilier n'étaient pas uniquement d'améliorer le marché. Il s'agissait aussi de relancer l'économie de l'île et plus largement celle de tous les territoires ultramarins ce qui représente un enjeu important sur ces territoires dont une grande part de la population reste touchée par le chômage.

Ainsi la défiscalisation ne concerne pas seulement le secteur de l'immobilier mais de nombreux autres secteurs comme l'industrie, l'hôtellerie, le tourisme, les énergies nouvelles, ou encore l'agriculture.

La défiscalisation peut donc difficilement être considérée comme une politique en matière d'habitat tant elle recouvre des enjeux bien plus larges que le seul développement de l'offre en logements. Dans ce domaine là, elle a toutefois montré suite à la mise en place de la loi Pons et de la loi Paul qu'elle pouvait répondre à certains besoins même si en parallèle elle induisait des effets pervers.

Un rapport général du Sénat⁵⁰ indique ainsi que la défiscalisation Pons a joué un rôle moteur dans la forte création d'emplois dans l'industrie et les services et à un moindre degré dans le BTP et les transports. La loi Pons n'aurait pas permis d'enrayer le chômage mais aurait au moins contribué à le stabiliser à partir des années 90 et aurait permis un renforcement structurel de l'économie.

Le problème de la défiscalisation est la grande difficulté de son évaluation. Il est en effet presque impossible pour l'Etat d'analyser l'impact en terme d'emploi et surtout le coût réel de ces dispositifs. Il se révèle difficile d'avoir une idée des recettes engendrées par la défiscalisation : nouvelles recettes fiscales, TVA etc et donc de la mettre en rapport avec les dépenses fiscales de l'Etat pour analyser le véritable coût de ces dispositifs ou les éventuels bénéfices.

Le rapport précité précise que « *le coût de la loi Pons apparaît largement compensé par les dépenses induites* » sans toutefois donner aucun chiffre précis pouvant attester de cette déclaration.

⁵⁰ Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1997, Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

En dépit de l'incertitude du coût engendré par la défiscalisation et des effets pervers qu'induit un tel dispositif, la défiscalisation représente un enjeu tel que beaucoup de personnalités locales ou nationales l'ont défendu à l'image de M. André Thien Ah Koon⁵¹ qui précisait en 1997 dans une séance à l'assemblée nationale « *S'agissant de la défiscalisation, son impact positif sur l'économie réunionnaise est réel. Il est clair que les arguments avancés chaque année à l'occasion de la discussion du budget des DOM par les détracteurs de ces dispositions méconnaissent les réalités de l'outre-mer.* »⁵²

Conclusion :

Cette partie a permis de préciser la réalité du contexte réunionnais en matière d'habitat. L'intérêt était de replacer la défiscalisation dans ce contexte. Effectivement, la défiscalisation apparaît comme un moyen d'alimenter deux segments du marché, l'accession privé et le locatif privé. Dans ce sens, la défiscalisation a en partie répondu à ses objectifs.

Toutefois, comme l'a montré cette partie, les besoins s'orientent davantage vers le logement social étant donné les caractéristiques économiques et sociales de la population. Or, les premiers dispositifs de défiscalisation n'étaient pas prévus pour s'orienter vers du logement social bien que les besoins soient si importants.

La question qui se pose est relative aux limites d'une telle politique. Nous l'avons vu, elle entraîne des effets pervers. En effet, contrairement au logement social qui est lié à une décision de l'Etat, la défiscalisation fonctionne de manière libre sur le marché.

A cela s'ajoute le fait que la défiscalisation ne recouvre pas uniquement un enjeu en termes de production de logement mais aussi et surtout un enjeu économique majeur pour l'île. A ce titre, le risque est que cette diversité d'enjeux puissent nuire à l'efficacité de l'action en matière de logement tant la question de l'emploi est également majeure à la Réunion.

Il est par conséquent important de considérer l'exposé suivant comme traitant d'une politique qui n'a pas comme seul objet la question de l'habitat et du logement mais qui renvoie à des enjeux plus larges.

⁵¹ Homme politique réunionnais qui a été membre du conseil général et régional, maire du Tampon et député.

⁵² Assemblée nationale – séance du 31 octobre 1997, compte rendu intégral, p 17

PARTIE 2:

DU LOCATIF INTERMEDIAIRE AU LOCATIF SOCIAL: LOGER LES REUNIONNAIS LES MOINS SOLVABLES

La question du logement à la Réunion relève d'enjeux sociaux primordiaux. Il s'agit d'offrir à tous dans un contexte économique difficile la possibilité de se loger dignement. L'offre locative joue à cet effet un rôle primordial. En effet, dans le parc locatif social sont accueillies les personnes les plus démunies tandis que le parc privé lui joue un rôle essentiel pour assurer à la fois la mobilité des ménages et constituer une étape clé dans leur parcours résidentiel.

Ces dernières années, nous avons assisté à un accroissement considérable de l'offre locative portée par le secteur privé. Cela est le résultat de nouvelles incitations fiscales qui ont su mieux que par le passé attirer les investisseurs. Dans le même temps, la production de logements sociaux a considérablement ralenti. En cause, différents facteurs qui ont conduit à entraîner de grandes difficultés pour les bailleurs sociaux. Les besoins des réunionnais en matière de logements sociaux sont pourtant considérables. C'est donc la pertinence de l'offre locative développée ces dernières années qui est à interroger au regard des besoins de la population.

Nous tenterons de montrer dans cette partie dans quelle mesure l'accroissement du parc locatif qu'il soit intermédiaire ou social a permis d'apporter ou pas des réponses aux besoins de la population. Pour cela, nous reviendrons sur l'offre produite grâce à la défiscalisation Girardin, puis sur la production de logements sociaux pendant cette même période pour enfin nous questionner sur la pertinence de la défiscalisation au regard des besoins réels de la population réunionnaise.

I) PRODUIRE DU LOCATIF INTERMEDIAIRE GRACE A LA DEFISCALISATION : UNE REUSSITE ?

Depuis 1986, la Réunion a vu se mettre en place une succession de dispositifs redéfinissant chaque fois les modalités de défiscalisation des investissements immobiliers. Nous avons présenté les premiers dispositifs et l'offre en logement qui en a découlé. Toutefois, l'objet de ce mémoire est d'étudier plus précisément la période qui va de 2003 jusqu'à nos jours.

C'est en effet en 2003 qu'a été mise en place la loi Girardin sur la défiscalisation des investissements en outre-mer. Cette loi marque un tournant dans l'histoire des dispositifs d'incitation fiscale à la fois dans tous les territoires concernés et plus particulièrement à la Réunion parce qu'elle a entraîné un volume de production de logement qui n'avait jamais été atteint auparavant.

La production de logements destinés à la location privée a été redynamisée alors même que ce secteur ne constituait pas un marché très développé sur l'île. Nous allons voir ce que le succès de ce dispositif a induit en termes de réponse aux besoins en logements d'une des catégories visées par ce dispositif: les ménages intermédiaires.

Nous reviendrons pour cela dans un premier temps sur l'importance de la production de logements défiscalisés puis nous nous intéresserons à la concordance entre cette production et les besoins des populations intermédiaires.

I-1) UNE PRODUCTION EXPONENTIELLE ENTRE 2003 ET 2008

Les modifications apportées par la loi Girardin⁵³ ont permis de relancer de manière considérable le marché de la construction neuve. Ce dispositif présentait en effet des avantages supplémentaires aux lois Pons et Paul qui lui ont permis un succès sans précédent. La production de logements neufs s'est faite à destination du secteur locatif et dans le cadre d'opérations de logements collectifs ce qui entraîna une dynamique nouvelle sur l'île que nous allons ici présenter.

⁵³ Cf Annexe n°3 pour d'avantages de précisions sur les modalités de fonctionnement du dispositif en 2011

Pour cela, nous reviendrons dans un premier temps sur le principe de la loi Girardin. Puis dans un second temps nous évoquerons l'importance de la relance du marché entraînée par ce dispositif.

I-1-A) LA LOI GIRARDIN : UN DISPOSITIF PLUS INTERESSANT POUR LES INVESTISSEURS

La défiscalisation Girardin⁵⁴ pour l'investissement locatif ne concerne pas uniquement les particuliers. En effet, elle concerne également les entreprises au titre de l'impôt sur les sociétés⁵⁵ et les particuliers au titre de l'impôt sur le revenu⁵⁶ comme les précédents dispositifs.

Elle concerne également les investissements immobiliers à usage de résidences principales. L'avantage de la défiscalisation pour ce type d'investissement reste toujours le même, c'est-à-dire qu'il facilite l'accès à la propriété de sa résidence principale, et concerne toujours les mêmes catégories de ménages qui disposent de bons niveaux de revenus et donc d'un taux d'imposition suffisamment élevé. La seule différence se trouve dans l'allongement de la durée de l'avantage fiscal qui est d'autant plus intéressant pour les ménages bénéficiaires. Une fois de plus l'accession à la propriété ne constitue pas l'objet de notre étude et c'est toujours la défiscalisation des investissements locatifs dans ce nouveau dispositif qui mobilise notre attention.

La loi Girardin si elle marque autant l'histoire de la défiscalisation, c'est bien parce qu'elle offre des avantages fiscaux qui ont d'autant plus attiré les investisseurs. Ces avantages se démarquent donc de la loi Paul qui venait d'être mise en place en 2001. C'est ainsi que la loi Girardin a augmenté les avantages fiscaux passant de 25 à 40% le taux de défiscalisation pour le locatif libre et de 40 à 50% pour le locatif intermédiaire.

L'augmentation des avantages fiscaux de base semble avoir entraîné une attractivité de ce dispositif bien supérieure aux précédents. Cette attractivité a largement dépassé les

⁵⁴ Issu de la loi de programmation pour l'outremer LOPOM du 21 Juillet 2003

⁵⁵ article 217 indécies du CGI

⁵⁶ article 199 indécies A du CGI

frontières de l'île puisque les investisseurs sont venus majoritairement de métropole. C'est ainsi qu'entre 70 et 80%⁵⁷ des ventes d'appartements neufs se sont effectuées auprès d'investisseurs métropolitains ce qui marque une rupture avec les dispositifs précédents qui concernaient davantage des investisseurs réunionnais.⁵⁸

Ces investisseurs ont privilégié à 90%⁵⁹ le secteur du locatif intermédiaire étant donné l'avantage fiscal supplémentaire que cela entraînait. Dans la continuité des dispositifs préexistants depuis 1992 et 1996⁶⁰, la défiscalisation devait servir ici à contribuer à la mise sur le marché d'une offre de logements locatifs destinés à des catégories de ménages intermédiaires ne pouvant ni prétendre au logement social, ni pouvoir supporter l'effort financier à consentir dans le locatif privé.

I-1-B) UN MARCHE DE LA CONSTRUCTION RELANCE

Entre 2000 et 2002 une diminution sensible du nombre de permis de construire déposés a été observée. L'instauration du dispositif Girardin a tout de suite entraîné une nette augmentation de la production de nouveaux logements du secteur privé. La défiscalisation concernait alors principalement des programmes de logements collectifs.

A la Réunion, traditionnellement c'est le modèle de la maison individuelle qui domine. Si, en métropole aussi on retrouve une prédominance de la maison individuelle, le rapport à l'espace domestique y est sensiblement différent comme nous l'avons évoqué dans notre première partie. Le développement massif de l'offre en logements collectif va donc marquer un changement important dans la morphologie urbaine de l'île.

En plus d'avoir permis l'accroissement du nombre d'appartements, la défiscalisation a surtout entraîné une montée en puissance du secteur locatif privé. Le développement

⁵⁷ AGORAH *Les principales caractéristiques des marchés du logement à la Réunion, à l'heure de la refonte de la loi de défiscalisation*, 2008, p 23 et AGORAH : *La défiscalisation du logement à la Réunion en 2005*, 2005,

⁵⁸ Entretien avec M. délégué régional de la FNAIM

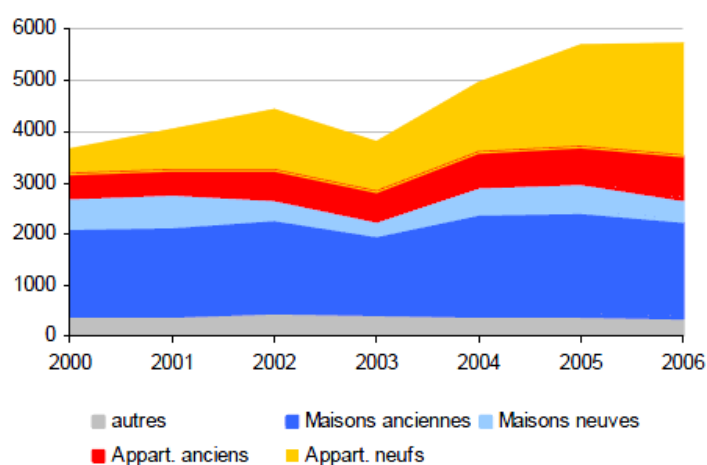
⁵⁹ AGORAH : *La défiscalisation du logement à la Réunion en 2005*, 2005, p 10

⁶⁰ CF partie 1, III

d'une offre locative est nécessaire puisqu'elle constitue une étape fondamentale à la réalisation du parcours résidentiel des ménages.

Le graphique ci-dessous permet de mettre en avant la prépondérance de la vente d'appartements neufs entre 2003 et 2006 par rapport aux autres produits du marché. Le pic de production ayant été atteint entre 2006 et 2008, ce graphique ne représente qu'une image partielle du succès du dispositif mais il illustre bien la prédominance de la vente d'appartements neufs sur tout le reste des segments du marché.

FIGURE 12:EVOLUTION DES VENTES DE BIENS BATIS DE 2000 A 2006



Source : AGORAH, 2008

Nous l'avons vu, les besoins en logement sur l'île sont très importants notamment en raison de la croissance démographique et de la baisse continue de la taille des ménages. C'est ainsi que la Cellule Economique du BTP de la Réunion (CER BTP) estime à 11 000⁶¹ le nombre de logements à réaliser chaque année toutes catégories incluses. Avec 12 000 logements autorisés par an entre 2006 et 2008⁶², on peut considérer que la production de logements répondait alors quantitativement aux besoins estimés de la population.

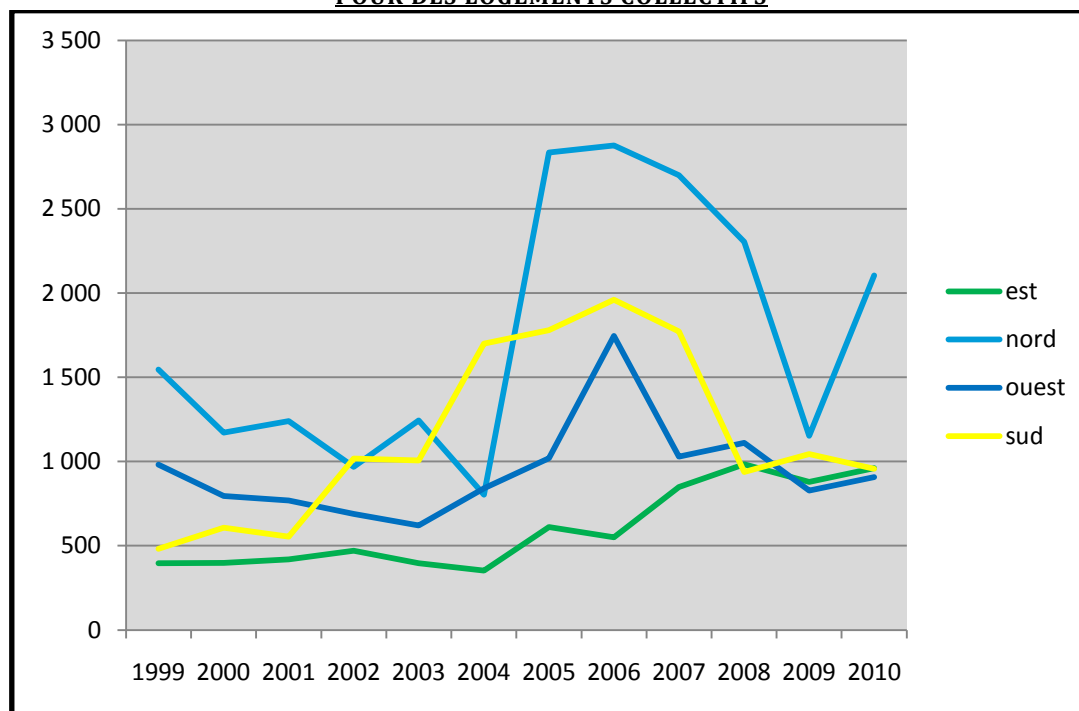
Toutefois, la répartition des constructions issus de programmes en défiscalisation ne s'est pas effectuée de la même façon selon les secteurs de l'île. Le graphique suivant

⁶¹ Ce chiffre peut légèrement varier d'une source à l'autre. A titre de comparaison, cela représente plus 3 fois le rythme de construction de la métropole.

⁶² AGORAH *Les principales caractéristiques des marchés du logement à la Réunion, à l'heure de la refonte de la loi de défiscalisation*, 2008, p 10

montre en effet que le boom de la production de logement collectif concerne de manière plus importante le secteur Nord de l'île, suivi des secteurs Ouest et Sud, le secteur Est, en revanche, ayant été beaucoup moins touché.

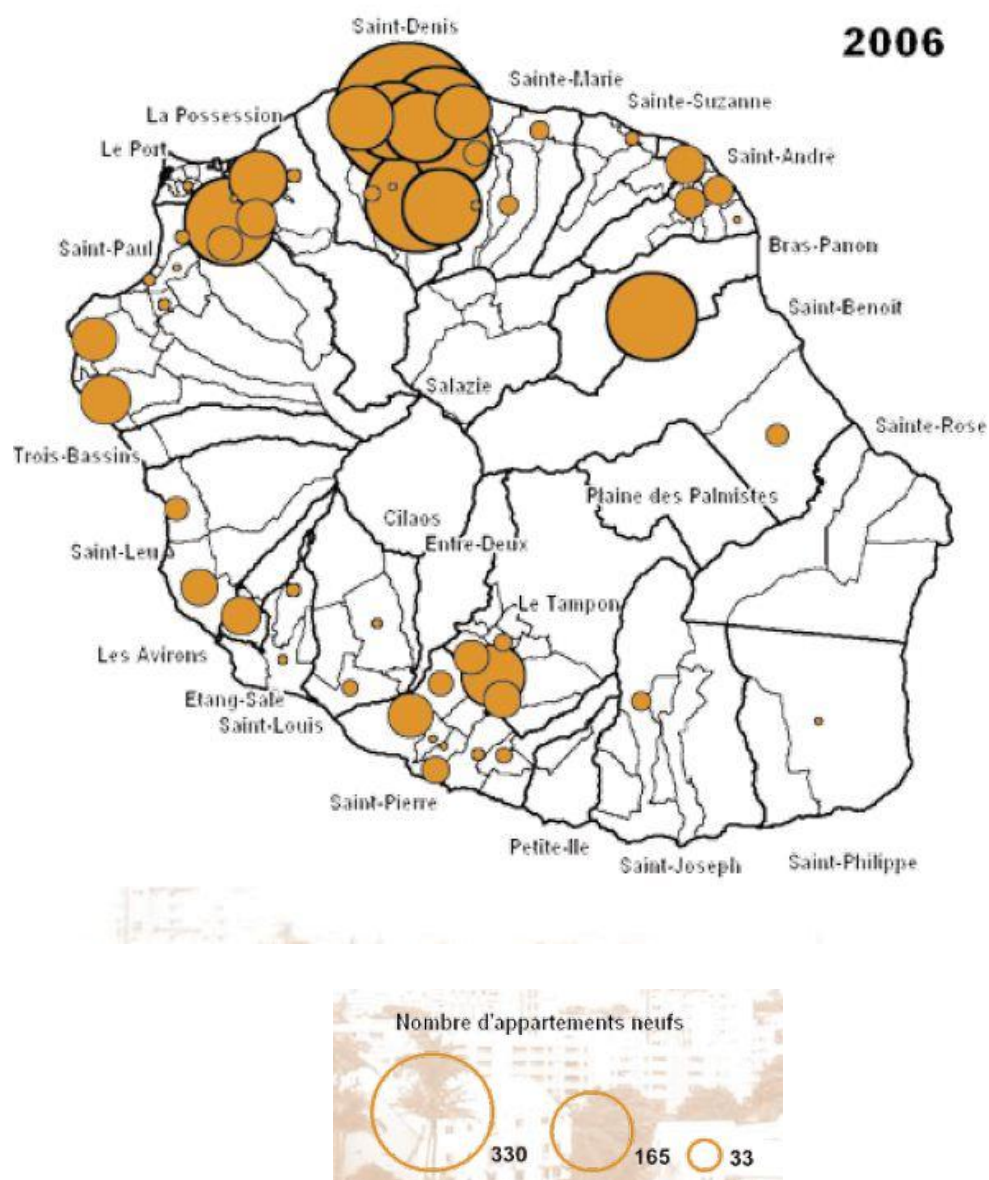
FIGURE 13: EVOLUTION DES PERMIS DE CONSTRUIRE DÉPOSÉS POUR DES LOGEMENTS COLLECTIFS



Source : DEAL, 2011

En 2005, la DDE estimait que 60% des offres en logements défiscalisés se répartissaient ainsi de Saint Denis à Saint Leu et que le secteur de Saint Pierre et du Tampon totalisait lui 30% de l'offre.

FIGURE 14: REPARTITION DES VENTES D'APPARTEMENTS NEUFS EN 2006



Source : AGORAH, 2006

Le développement de nombreux programmes de logements collectifs a permis de densifier ces pôles urbains et de participer à la maîtrise de l'étalement urbain, des déplacements et des énergies. Cela est d'autant plus important à la Réunion que le foncier se fait de plus en plus rare sur une île où les besoins ne cessent de croître. La défiscalisation s'étant principalement concentrée sur les centres agglomérés, de nombreuses dents creuses ont pu être comblées et l'étalement urbain s'est fait également dans des proportions plus raisonnables que par le passé. Selon l'Institut d'Emission des Départements d'Outre Mer (IEDOM), là où il se construisait une seule maison sur

1000m² de terrain, grâce à la défiscalisation il se construisait 20 appartements. Cet effort de densification se retrouve aujourd'hui dans le nouveau SAR.

Les bénéfices de la défiscalisation étaient aussi de permettre de redynamiser le secteur du BTP. C'est ainsi que grâce à ce dispositif le nombre de salariés du BTP sur l'île est passé de 18 000 en 2005 à 25 000 en 2008. Ce facteur est très important dans le contexte économique de l'île où le chômage touche une large part de la population. De plus, l'absence d'une base industrielle, agricole ou touristique capable de soutenir le développement économique de l'île le secteur de la construction revêt une importance particulière. L'économie de la Réunion se trouve donc bien plus sensible à l'activité du secteur du BTP que la métropole.

Mais ce n'est pas que ce secteur qui a profité du succès de la loi Girardin. C'est tout un système qui a pu en tirer profit des cabinets de défiscalisation aux agents immobiliers, en passant bien entendu par les promoteurs immobiliers.

Ainsi, la défiscalisation Girardin aura permis de relancer considérablement le marché de la construction en permettant d'accroître l'offre en logements collectifs locatifs qui était encore peu développée sur l'île. Elle a également entraîné d'autres effets positifs comme la création d'emplois ou la densification de certains centres urbains

I-2) BILAN DU DISPOSITIF GIRARDIN

Nous venons de le voir, la défiscalisation Girardin a rempli bien plus que les dispositifs précédents ses objectifs en terme de production de logements neufs. Toutefois, encourager des particuliers à investir dans la pierre pour faire baisser le montant de leur impôt les encourage à considérer les logements comme de purs produits financiers. Cela peut donc induire des effets pervers qui nuisent à l'efficacité réelle du dispositif.

Nous allons revenir ici sur le fait que les logements produits grâce à la défiscalisation ne répondaient pas de manière qualitative aux besoins de la population puis nous nous interrogerons sur la pertinence de la défiscalisation en faveur du locatif intermédiaire au regard des réalités économiques des ménages de l'île.

Nous venons de le montrer, la défiscalisation a permis une production importante de logements neufs. Toutefois, la nécessité de proposer des produits qui toucheraient un maximum d'investisseurs a entraîné l'orientation de la production essentiellement vers des logements de types T1 et T2 car ces logements ne dépassaient pas un prix de vente supérieur à 200 000 euros. En 2005 par exemple, la DEAL estimait que la production de T1 et T2 représentait 70 à 90% du total des logements issus de programmes en défiscalisation.

Nous l'avons vu, la défiscalisation n'a pas affecté de la même manière les différentes parties du territoire de l'île. La production importante de petits logements dans les trois principaux pôles urbains que constituent Saint Denis, Saint Pierre et Saint Paul a permis de répondre en partie à la demande car ce sont les endroits où elle était orientée vers des logements de cette taille. Toutefois, l'importance de la production de petits logements défiscalisés a été telle que le marché s'en est trouvé rapidement saturé et que cette production localisée sur certains secteurs a conduit à accentuer d'avantage les déséquilibres territoriaux de l'île.

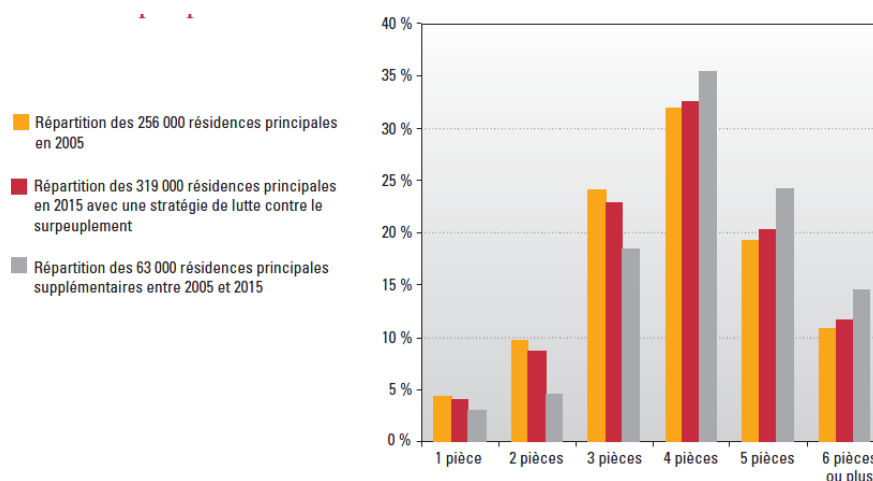
D'une manière générale, la taille moyenne des ménages réunionnais s'établit autour de 3 à 4 personnes. Or, à titre d'exemple ce sont 35 à 45% de T2 qui ont été vendus sur l'île en 2006. Les ménages de grande taille (5 personnes et plus) représentent 21% des ménages de l'île. Or, entre 2000 et 2008 seuls 15% des logements autorisés étaient des T5 ou plus. C'est donc un véritable décalage entre l'offre issue de la défiscalisation et les besoins réels de la population⁶³

L'INSEE préconisait ainsi en 2006 suite à l'Enquête Logement de freiner considérablement la production de petits logements et d'augmenter le nombre de constructions de logements type T4 et plus.

⁶³ Ce constat est mis en évidence par l'ensemble des acteurs du logement à la Réunion, et a même été mis en avant dans un rapport de l'assemblée nationale sur les niches fiscales.

Le graphique ci-dessous montre comment, selon l'INSEE, devraient être réparties les résidences principales en fonction de leur taille en 2015 afin de correspondre à celle des ménages

FIGURE 15:REPARTITIONS DES RESIDENCES PRINCIPALES EN 2005 ET 2015



Source :INSEE, 2006

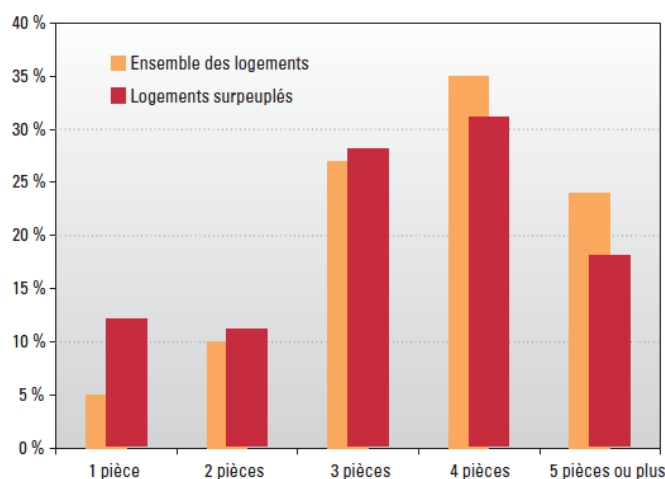
L'autre conséquence de l'inadéquation entre les typologies de logements produits et la réalité des besoins des ménages concerne les cas de surpeuplement.. Selon la norme INSEE⁶⁴ près d'un quart des ménages réunionnais se trouvent en situation de surpeuplement.⁶⁵ Ce sont ainsi 29% des ménages locataires du privé qui se trouvent dans cette situation.

Le graphique ci-dessous indique à quel point les logements de petites tailles sont en situation fréquentes de surpeuplement

⁶⁴ La norme INSEE veut qu'il y ait dans chaque logement une pièce par couple ou adulte, une pièce pour chaque enfant de plus de sept ans dans des fratries de sexe différent et une pièce pour deux enfants plus petits. La différence entre le nombre de pièces du logement et cette norme associée à des critères de taille du logement permet de déterminer un indice de peuplement

⁶⁵ A titre de comparaison, en métropole 1 ménage sur 10 est en situation de surpeuplement.

FIGURE 16: REPARTITIONS DES LOGEMENTS SELON LE NOMBRE DE PIECES



Source : INSEE, 2006

I-2-B) DEFINIR LES CATEGORIES INTERMEDIAIRES : UN DEFI NON RELEVÉ.

Si la réalisation de logements ne correspondant pas à la taille des ménages entraîne logiquement des situations de surpeuplement, ce n'est pas le seul facteur explicatif. En effet, le surpeuplement est également souvent induit par l'inadéquation entre les loyers pratiqués et l'effort financier que peut consentir le ménage concerné.

L'orientation des dispositifs de défiscalisation envers des ménages dits intermédiaires devait permettre de créer une nouvelle offre locative adaptée à ces dits ménages. Ces ménages sont catégorisés comme intermédiaires selon des plafonds de revenus, et les loyers pratiqués dans lesdits logements doivent eux respecter des prix maximum.

Si l'on regarde dans un premier temps les ménages considérés par le dispositif comme « intermédiaires » on constate un décalage avec la réalité des ménages réunionnais. L'AGORAH estime ainsi que les ménages que l'on peut considérer comme intermédiaires sont des ménages dont les revenus sont compris entre 1 et 3 SMIC⁶⁶ soit 27% des ménages réunionnais. Le seuil de 1 SMIC correspond à des ménages actifs dont les revenus devraient leur permettre de trouver un logement dans le parc privé (le parc

⁶⁶ Les seuils 1, 2 et 3 SMIC ont été proposés et retenus à l'occasion des comités techniques des études réalisées par l'AGORAH, *Observatoire des loyers privés de La Réunion et capacité locative des ménages réunionnais*, 2007 et AGORAH : *Transactions foncières et immobilières et capacité des ménages à accéder à la propriété*, 2008.

social étant insuffisant), tandis que le seuil de 3 SMIC correspond à celui au dessus duquel les revenus deviennent suffisants pour occuper facilement un logement dans le parc privé.

Bien que les critères retenus par l'AGORAH ne prennent pas en compte le nombre de personne composant le ménage⁶⁷ nous pouvons toutefois nous essayer à une comparaison des deux notions de ménage intermédiaire : celle définie par l'AGORAH et celle définie par la loi Girardin.

C'est ainsi que le tableau ci-dessous nous présente les revenus mensuels maximum dont doivent disposer les ménages afin de pouvoir accéder à la location d'un logement intermédiaire défiscalisé. Selon la définition de l'AGORAH, les ménages intermédiaires gagnent entre 1 SMIC soit 900 euros et 3 SMIC soit 3700 euros par mois. Le plafond défini pour une personne seule rentre dans les critères de l'AGORAH tandis que toutes les autres catégories de ménages dépassent ces critères.

FIGURE 17: PLAFONDS DE REVENUS MENSUELS PERMETTEANT D'ACCEDER A UN LOGEMENT INTERMEDIAIRE DEFISCALISE

	Inter
personne seule	2 245
couple	4 152
ménage + 1 enfant	4 392
ménage + 2 enfants	4 632
ménage + 3 enfants	4 953
ménage + 4 enfant	5 274
par personne supplémentaire	337

Source : AGORAH, 2008

Si l'on considère que la définition donnée par l'AGORAH pour désigner les ménages intermédiaires correspond à une certaine réalité- l'agence se basant sur de véritables études- alors les critères retenus par la loi Girardin sont en inadéquation avec la réalité des ménages réunionnais.

Le second constat est celui de l'inadéquation entre les plafonds de loyers proposés et la réalité du marché. C'est ainsi que ce plafond était fixé à 145euros le mètre carré par an

⁶⁷ La distinction des ménages selon le nombre de personnes les composant, n'a pas été possible dans le cadre de cette étude (faute de données disponibles), mais reste à envisager, afin de cerner plus finement cette notion de ménage intermédiaire.

soit environ 12 euros par mois le mètre carré⁶⁸. Ce prix semble relativement élevé. En effet, certains acteurs du logement⁶⁹ considèrent par exemple ce plafond devrait être compris entre 7 à 9 euros⁷⁰ le m².

Le graphique ci-dessous établit les prix moyens au m² par secteur de l'île selon trois sources différentes⁷¹. Il permet ainsi de constater que seuls les T1, qui offrent un moins bon rapport surface- prix, sont au dessus des plafonds fixés par la loi Girardin. En revanche, tous les autres types de logement et ce quel que soit leur localisation ont des prix établis plus bas que le plafond fixé par la loi Girardin pour l'intermédiaire.

FIGURE 18/ LES LOYERS MOYENS EN EUROS/M² SELON LA TAILLE DU LOGEMENT EN 2006

		T1	T2	T3	T4	T5 et +
Nord	CAF	13,6	10,4	7,9	6,6	5,5
	ADIL	14,6	10,2	8,7	8,4	8,0
	JIR	15,4	11,9	10,6	10,5	11,2
Ouest	CAF	14,8	11,1	8,6	6,9	5,6
	ADIL	14,9	10,1	9,5	8,5	8,3
	JIR	17,7	12,5	10,7	11,1	10,8
Sud	CAF	12,5	9,4	7,4	6,2	5,1
	ADIL	12,4	9,5	7,3	6,9	6,5
	JIR	14,3	10	8,4	7,9	7,2
Est	CAF	13,3	9,5	7,6	6,4	5,1
	ADIL	n.s.	7,2	6,5	6,7	5,2
	JIR	14,0	10,6	8,5	8	7,4

Source : AGORAH 2008

Si la réalité des plafonds des loyers se trouve au dessus des prix du marché on peut considérer que la location dite intermédiaire n'est qu'un mythe. Les critères fixés par la loi ne correspondent pas à la réalité du terrain ni en terme de revenus des ménages ni en terme de prix des loyers.

⁶⁸ Les prix sont fixés en m² par an. Ils ont été modifiés certaines années. En 2011 le plafond était de 156 euros par m² de surface habitable. Nous retiendrons ici que le plafond s'élève aux environs de 12 euros le m².

⁶⁹ AGORAH *Les principales caractéristiques des marchés du logement à la Réunion, à l'heure de la refonte de la loi de défiscalisation*, 2008, p 41

⁷⁰ Ce qui correspond davantage aux prix de PLS.

Ainsi , la défiscalisation si elle a permis de développer l'offre locative sur l'île n'a pas permis d'apporter des réponses satisfaisantes aux besoins des ménages et notamment des ménages intermédiaires. Le dispositif Girardin a relevé davantage d'une logique financière portée par des investisseurs et des promoteurs que d'un objectif de développement d'un parc de logement adapté à la réalité réunionnaise.

II) UNE CRISE DU LOGEMENT SOCIAL SUR FOND D'APOGÉE DE LA DEFISCALISATION PRIVÉE

Les besoins de la population réunionnaise en matière de logement sont tels que le logement social joue un rôle majeur. N'atteignant jamais les niveaux de productions nécessaires à la satisfaction de la demande, il est l'objet de toutes les attentions de la part des acteurs du logement sur le territoire.

Ces dernières années, alors même que la défiscalisation Girardin avait un succès sans précédent, la production de logement social connaissait un niveau de production historiquement bas. C'est ce qui nous conduit aujourd'hui à parler de crise du logement social et à nous interroger sur les raisons de celles-ci.

Nous verrons quels sont les facteurs explicatifs de cette baisse de la production de logements locatifs sociaux et tenterons également de caractériser plus finement la demande. Enfin nous verrons en quoi la question du foncier est primordiale dans la politique de logement social sur l'île.

II-1) UN RYTHME DE PRODUCTION INÉGAL AU FIL DES ANNÉES

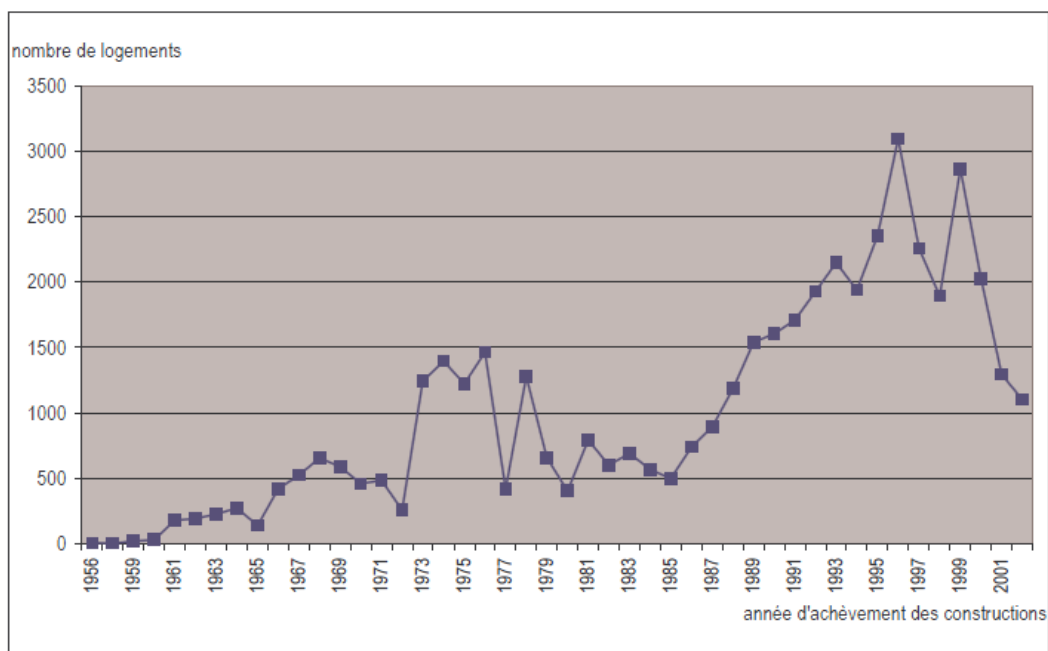
Alors que les années 1990 ont été marquées par un niveau de production de logements locatifs sociaux record, les années 2000 sont marquées, elles, par une production en chute libre. Cette baisse considérable est imputable à différents facteurs que nous allons ici détailler.

II-1-A) D'UNE PRODUCTION EXPONENTIELLE À UNE SITUATION CRITIQUE

La départementalisation intervenue en 1946 a entraîné la nécessité pour l'État français de mettre en place une véritable politique de l'habitat sur l'île. C'est dans le cadre d'une volonté de rattrapage en matière de construction de logements sociaux que les années 60-70 ont été marquées par la réalisation des premières opérations.

Le graphique ci-dessous qui présente le nombre de logements sociaux par année d'achèvement met très bien en évidence comment l'année 1986, qui voit naître une nouvelle réforme du financement, annonce le début d'une production importante de logements sociaux.

FIGURE 19: NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX PAR ANNEE D'ACHEVEMENT



Source : DEAL

Ce sont surtout les années 90 qui seront marquées par une production en nette hausse. Le nombre de logements livrés dans ces années là étant en moyenne largement supérieur à 2000. Il atteignait même près de 3 000 logements par an à la fin des années 90 ce qui constituait un niveau de production alors historiquement haut, s'approchant au plus près des besoins estimés⁷². Cependant, malgré cette hausse de production, l'insuffisance de la LBU au regard des besoins continuait d'être mise en avant par les acteurs du logement social.⁷³

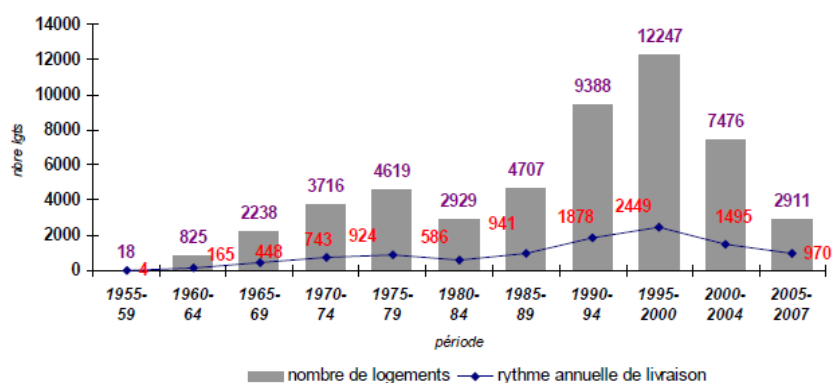
⁷² L'estimation des besoins quantitatifs en logements sociaux a toujours fait l'objet de débat, nous sommes confrontés ici à plusieurs sources contradictoires.

⁷³ Bertile W, *Le logement dans les départements d'outre mer, rapport au premier ministre*, Paris, La documentation française, 1984, ou encore DDE, CAUE et Université de la Réunion, *Ville, habitat, aménagement*, Actes du forum débat 8 avril-14 décembre 1993, textes réunis par Corinne ETAVE et Michel WATIN, Océan Editions, 1994, 246 p.

A partir de 2001, la production de logements sociaux a connu une chute brutale. 1200 logements ont ainsi été mis en service⁷⁴ contre 2500 en 1999. C'est alors la première fois que le parc social s'accroît moins vite que le reste du parc. Le secrétaire d'Etat à l'outre-mer avait alors lui-même qualifié la situation de « *record historiquement bas* »⁷⁵

Le présent graphique nous présente le rythme annuel de livraison du parc social mettant ainsi en évidence la baisse accrue depuis le début des années 2000.

FIGURE 20: ANCIENNETE ET RYTHME DE LIVRAISON DU PARC LOCATIF SOCIAL



Source : ARMOS

II-1-B) LES FACTEURS EXPLICATIFS

Dans les années 2000, l'enveloppe de LBU n'a pas forcément diminué de manière importante comme on pourrait le supposer. Elle a en réalité plutôt stagné ou diminué légèrement⁷⁶. Ce n'est pas le montant de la LBU qui sert d'explication à la baisse de la production de logements sociaux, celle-ci s'explique en effet par d'autres facteurs.

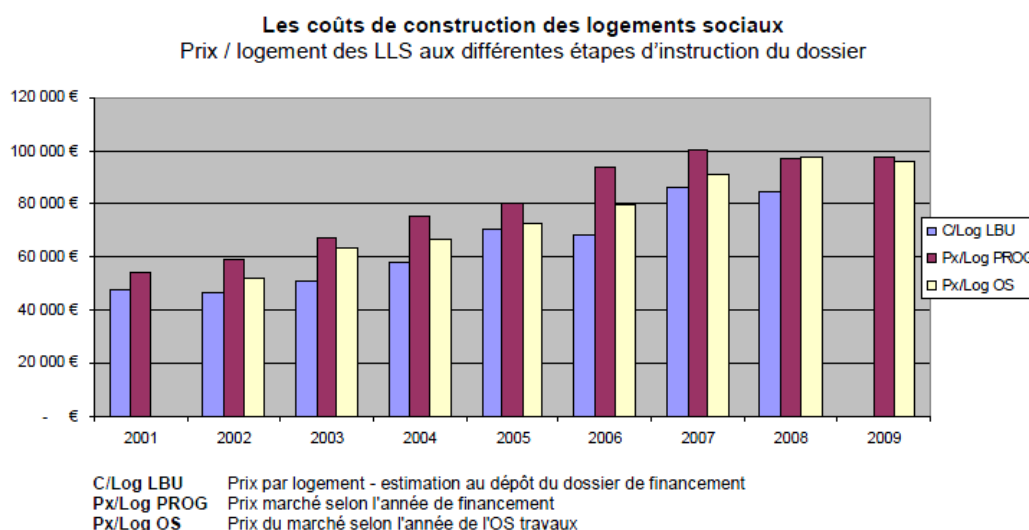
Une partie de l'explication réside dans l'analyse des composantes des prix des opérations de logements. Ainsi, les coûts de construction ont nettement augmenté au cours de ces dernières années comme le montre le graphique suivant.

⁷⁴ « Logements mis en service : logements appartenant à un programme de logements proposé à la location pour la première année » -INSEE, Revue «*Économie de La Réunion*», 4eme trimestre 2002

⁷⁵ Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Rapport d'information sur le logement en outre mer, Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 2008, p 34

⁷⁶Entretien avec M Oberlé de l'ARMOS

FIGURE 21:EVOLUTION DES COUTS DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS SOCIAUX DE 2001 A 2009



Source : CER BTP

Cela s'explique dans un premier temps par l'organisation du marché réunionnais. Les matières premières présentent des coûts élevés puisqu'elles doivent toutes être importées. Ces dernières années, non seulement leurs prix ont connu une augmentation mais à cela est venu s'ajouter la flambée des cours du pétrole qui a fait s'élever les frais de transports maritime. La faible concurrence du secteur de la construction sur l'île entraîne de fait une baisse presque impossible de ces postes de dépenses. Dans une moindre mesure, la hausse du coût des salaires a également participé à l'augmentation des coûts de construction. Enfin, les années 2000 ont connu une succession de nouvelles normes et règles de construction (loi sur l'eau, norme handicapé...) qui a également eu ses répercussions sur les coûts de construction.

Le succès de la loi Girardin semble avoir eu également son impact sur la diminution de la production de logements sociaux. Ce dispositif de défiscalisation aurait en effet entraîné une hausse considérable des prix du foncier. Bien qu'il n'existe aucune étude mettant en avant l'impact de la défiscalisation sur l'augmentation du foncier, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés ainsi que des études consultées semblent s'accorder sur ce constat.⁷⁷ La hausse se constatait déjà dans les années 90 où les prix ont augmenté à

⁷⁷ Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Rapport d'information sur le logement en outre mer, Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 2008, p 27

hauteur de 5% par an environ. Toutefois, cette hausse s'est considérablement accélérée dans les années 2000, le prix des terrains ayant ainsi doublé entre 2000 et 2005.

Enfin, le succès du dispositif Girardin ayant été, comme nous l'avons précisé précédemment, d'une ampleur sans précédent, il a considérablement mobilisé le secteur du BTP sur l'île. Les entreprises de constructions ont par conséquent été moins disponibles pour les opérations de logements sociaux puisqu'elles ont privilégié les opérations en défiscalisation jugées plus rentables. A titre d'exemple, la directrice de la SHLMR précisait en 2008 que sur 13 appels d'offres récents lancés par la société 11 étaient restés sans réponses.⁷⁸

Ainsi, l'augmentation relative de ces différentes composantes du prix des opérations de logements sociaux a entraîné des difficultés importantes pour les bailleurs. L'équilibre des opérations étant ainsi compromis par l'augmentation des différents postes de dépenses nécessaires à la production de nouvelles opérations. La faible disponibilité des entreprises du BTP a ajouté encore des difficultés supplémentaires conduisant à la faible production des années 2000.

II-2) SATISFAIRE LA DEMANDE

Nous l'avons évoqué, les besoins en logements et notamment en logements sociaux ont toujours été importants sur l'île. Depuis qu'elle est devenue département et que les premiers jalons d'une politique en matière d'habitat y ont été posés, l'enjeu a été de satisfaire une demande toujours importante en logement sociaux. Cependant, jamais celle-ci n'a pu être satisfaite.

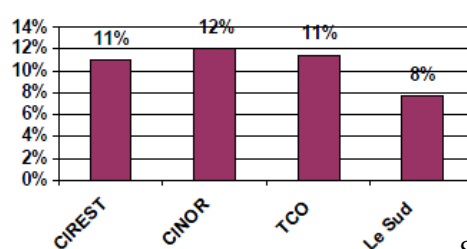
Nous allons revenir sur ce qui caractérise la demande en logement sociaux, c'est-à-dire à la fois son ampleur et à la fois ses caractéristiques qualitatives et économiques.

⁷⁸ Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Rapport d'information sur le logement en outre mer, Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 2008, p 23

II-2-A) L'AMPLEUR DE LA DEMANDE

Pour mesurer l'ampleur de la demande, il suffit de regarder le graphique suivant. Celui-ci présente le poids des ménages demandeurs de logements sociaux sur chaque territoire intercommunal de l'île.⁷⁹ Cela représente, en 2007, 26 000 ménages qui ont déposé un dossier auprès d'un bailleur de l'île.

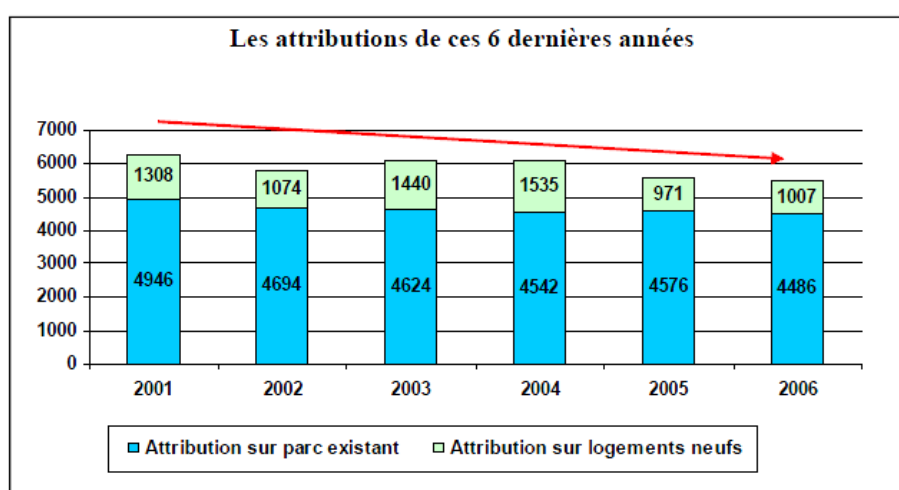
FIGURE 22: LA PART DE MENAGES DEMANDEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX



Source : ARMOS 2007

La baisse de la production des années 2000 a donc accru la difficulté des bailleurs à satisfaire la demande. Le graphique ci-dessous met en avant la baisse des attributions de logements sociaux, entraînée à la fois par la baisse de production mais également par le faible taux de rotation dans le parc de logements anciens qui peut s'expliquer lui par la difficulté des ménages à sortir du parc social.

FIGURE 23: LES ATTRIBUTATIONS DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX DE 2001 A 2006



Source : ARMOS, 2007

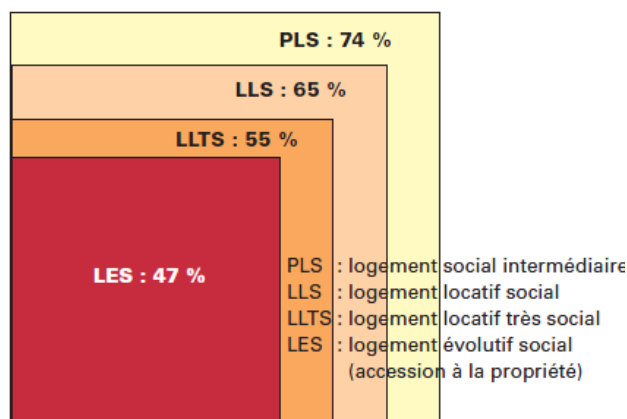
⁷⁹ Le sud comprend la CIVIS et la CA Sud. Pour le découpage par EPCI voir Annexe.

On considère ainsi qu'entre 2005 et 2006 ce sont seulement 21% des demandeurs qui ont pu être satisfaits.⁸⁰

II-2-B) QUALITE DE L'OFFRE PROPOSEE

La faiblesse de la production quantitative est indéniable et induit de lourdes conséquences pour les réunionnais en attente d'un logement social. Comme nous l'avons déjà évoqué la population se caractérise par sa relative précarité. Ainsi, le parc social se répartit entre plusieurs types de financements qui conditionnent les loyers pratiqués. La grande partie de la population réunionnaise se trouve ainsi éligible aux Logements Locatifs Très Sociaux (LLTS) qui constituent la catégorie de logement social dont le loyer pratiqué est le plus bas. Le graphique ci-dessous témoigne de la répartition des ménages selon leur éligibilité aux différents produits sociaux.⁸¹

FIGURE 24: ELIGIBILITE DES MENAGES AUX DIFFERENTS PRODUITS DU LOGEMENT SOCIAL



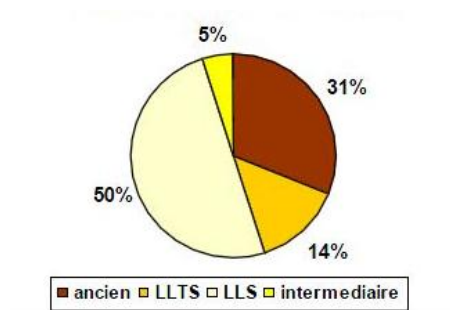
Source : INSEE, 2006

⁸⁰ ARMOS-oi, Le parc, la demande, l'attribution des logements sociaux à la Réunion, Rapport annuel, édition 2007, p 17

⁸¹ Rappelons que nous ne prenons pas en compte le LES qui est un produit à l'accession et que le PLS est considéré davantage comme un produit locatif intermédiaire que social ce que nous ne manquerons d'évoquer plus largement par la suite. Toutefois, l'intérêt de ce graphique est de montrer que les LES et les PLS ont un grand rôle à jouer dans la politique de l'habitat de l'île.

Ce graphique dresse le constat sans appel de la nécessité de produire en priorité des LLTS pour répondre aux besoins de la population. Or, la réalité est tout autre. Les LLTS parce qu'ils sont conditionnés à des loyers moins élevés que les LLS sont des opérations difficiles à équilibrer et qui nécessitent souvent la mobilisation de fonds propres des bailleurs. C'est pour cela que l'on produit davantage de LLS. Le parc locatif social de l'île se compose ainsi principalement de ces derniers au détriment d'une réponse adaptée aux besoins réels de la population. Le graphique ci-dessous montre la répartition des différents types de financement en 2007.⁸² Et permet de constater la primauté des logements LLS sur les autres types de financements.

FIGURE 25: TYPE DE FINANCEMENT DU PARC LOCATIF SOCIAL A LA REUNION

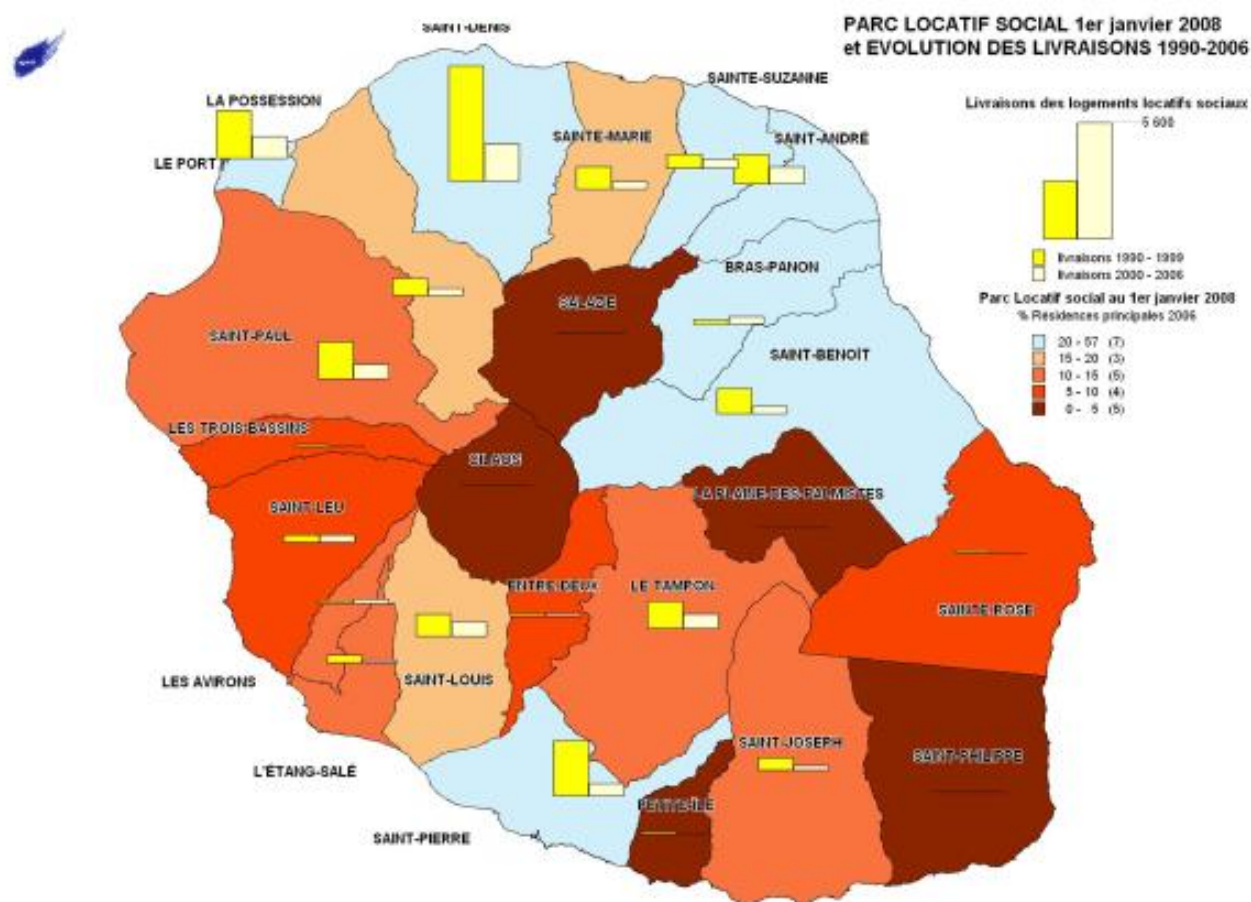


ARMOS : 2007

L'inadéquation entre l'offre proposée et la demande se concrétise aussi en termes de répartition territoriale. Ainsi, les logements locatifs sociaux sont inégalement répartis sur le territoire comme le montre la carte suivante. Or, comme nous l'avons montré précédemment (cf : figure n°22) la demande est importante dans l'ensemble des territoires.

⁸² Le type de financement « ancien » fait référence à tous les produits ayant existés avant 1986.

FIGURE 26



Source: AGORAH 2008

Ainsi, il apparait que la demande en logement sociaux est relativement soutenue et les années 2000 ont creusé un écart plus important entre l'offre produite et la réalité des besoins. De plus, les logements réalisés ainsi que leur répartition ne semblent par répondre de manière totalement satisfaisante à la demande.

II-3) LE FONCIER : UN VOLET ESSENTIEL A LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

Comme nous l'évoquions précédemment, la défiscalisation a induit une augmentation rapide et importante des prix du foncier. Certes, la loi Girardin a entraîné une progression rapide des prix mais la situation d'insularité ajoutée à des besoins grandissant en logement et par conséquent en équipements etc..... conditionnent une augmentation inévitable des prix du foncier.

Ces prix élevés entraînent des difficultés pour équilibrer les opérations. La réalisation d'opérations de logements sociaux est donc conditionnée par la mise en place d'une réelle politique foncière de la part des communes qui sont les principaux acteurs en la matière.

Nous verrons dans un premier temps la question de la mise en place d'une véritable politique foncière puis dans un second temps la nécessité de relancer des opérations d'aménagement.

II-3-A) POSER LES JALONS D'UNE VERITABLE POLITIQUE FONCIERE

En 2007, l'AGORAH estimait que les communes détenaient 70% des réserves foncières (le reste étant alors attribué à l'Etablissement Public Foncier de la Réunion ou aux SEM d'aménagements). Toutefois, malgré leur position privilégiée pour mettre à disposition des terrains nécessaires à la réalisation de logements sociaux, il y aurait un manque d'engagement manifeste de la part de nombreuses communes d'une part à cause de leur faible solvabilité, d'autre part à cause de la faible coordination entre elles et l'Etat.⁸³

C'est probablement pour remédier à cela que des Contrats d'Objectifs Fonciers (COF) ont été mis en place dans le département. Ils sont signés par le préfet et les maires et ont pour objectifs de contractualiser l'engagement pris pour développer une action foncière en faveur du logement social. Les communes mobilisant du foncier se voyant ainsi octroyer les crédits LBU en priorité.

⁸³ Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Rapport d'information sur le logement en outre mer, Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 2008, p 49

Conscients de la nécessité de pratiquer une politique de maîtrise foncière, les communautés d'agglomérations de la CINOR et du TCO⁸⁴ ont émis dans leur dernier Programme Local de l'Habitat la volonté d'aider les communes à développer une action foncière active. Cela permettra à ces structures intercommunales de s'assurer de la maîtrise foncière nécessaire à la réalisation des objectifs de production de logements sociaux inscrit dans leur PLH.

La mise en place de l'EPFR dont le rôle est « *d'acquérir des propriétés foncières ou immobilières pour le compte de ses membres ou de toute personne publique afin, d'une part, de constituer des réserves foncières et, d'autre part, de réaliser ou de favoriser des opérations d'aménagement* »⁸⁵ a permis à partir de 2002 de poser les premiers jalons d'une véritable politique foncière à l'échelle du département.

Dans sa programmation 2009-2013, l'EPFR a prévu de contribuer à la réalisation de l'objectifs de 5000 logements sociaux annuels prévus par l'Etat et le département. Il va prioriser l'action du foncier pour les logements aidés en apportant notamment sa contribution à la mise en œuvre des COF.

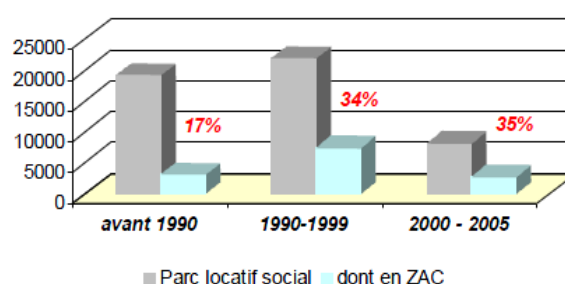
Entre 2003 et 2008 il a réalisé 117 acquisitions représentant 163 hectares. Ses résultats ont été plutôt mitigés. La faiblesse des moyens de l'EPFR a fait qu'il n'a « *pu dégager en 2007 qu'une réserve foncière équivalent à une année et demie de production pour un seul Organisme de Logement Social (OLS) réunionnais* », comme l'indique le secrétariat d'Etat à l'outre-mer. De plus, pendant ces années là, l'ensemble des communes de l'île n'avaient pas adhéré à l'établissement. Aujourd'hui, l'ensemble des communes et intercommunalités y adhèrent et l'EPFR tente de poursuivre ses actions en essayant d'obtenir un meilleur bilan en 2013.

⁸⁴ Ces deux communautés d'agglomération viennent de terminer leur second PLH. La CIREST n'a pas encore terminée son second document de programmation, quant à la CIVIS et à la CA SUD elle n'ont pour le moment réalisé aucun PLH communautaire.

⁸⁵ Ibid, p 50

En plus de la nécessité de constituer des ressources foncières, la mobilisation de foncier à travers la mise en place d'opérations d'aménagement telles que les Zones d'Aménagement Concertées (ZAC) semble nécessaire. En effet, à partir des années 1990 le poids des logements sociaux issus de ZAC est devenu considérable comme nous l'indique le graphique suivant. En 2006, près de 30% du parc de logements locatifs sociaux se situait en ZAC.

FIGURE 27: PRODUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX



Source : AGORAH

Les opérations d'aménagement jouent donc un rôle primordial dans la constitution d'un nouveau parc locatif social. Toutefois, ces dernières années, la proportion de logements sociaux dans ces opérations diminue : d'une part parce qu'il existe moins d'opérations « très sociales » et d'autre part parce qu'il y a eu davantage d'opérations « peu sociales » à cause de la défiscalisation Girardin. Mais ce qui pose le plus de problèmes depuis quelques années c'est surtout la diminution du nombre d'opérations d'aménagement. Celles-ci sont en effet complexes à mettre en place et nécessitent une ingénierie technique dont ne disposent pas les communes⁸⁶. Ce sont également des opérations souvent déficitaires et l'état actuel des finances des communes ne leur permet pas de lancer de nouvelles opérations. Lors des années où la défiscalisation

⁸⁶ Avant 2005 les concessions d'aménagements étaient confiées sans mise en concurrence aux SEM par les collectivités qui étaient associées dès le début des études jusqu'à la livraison des logements. Depuis l'obligation de mise en concurrence des SEM les difficultés se sont accrues puisque les collectivités doivent s'impliquer davantage y compris financièrement, d'où leurs difficultés à suivre ces opérations. Source : Foucque, *Evolution des acteurs du logement et de l'aménagement et de leur cadre d'intervention à la Réunion*, 2010, p 3 et 4

Girardin rencontrait du succès cela permettait de maintenir l'équilibre de ce type d'opération : *« la charge foncière amenée par les promoteurs privés permettait l'équilibre des opérations publiques d'aménagement, que la production de logements sociaux ne garantissait pas. (...) Aujourd'hui d'ailleurs, les choses deviennent compliquées car l'équilibre de ces opérations d'aménagement n'est plus assuré »*.⁸⁷ Elles sont pourtant jugées comme essentielles par de nombreux acteurs du logement social.⁸⁸

Les années 2000 sont ainsi marquées par la situation catastrophique du logement locatif social. La production a baissé de manière conséquente à cause de la combinaison de plusieurs facteurs. Nous l'avons vu, les difficultés des bailleurs sont bien réelles et nécessitent de repenser la manière de financer et de produire du logement social sur l'île. En effet, la demande est toujours soutenue et ne va cesser de s'accroître au fil des années. Le constat de crise du logement social pose question quant à l'avenir de la politique en matière d'habitat sur l'île qui a été pendant plusieurs années très influencée par le succès de la défiscalisation.

⁸⁷ Vergiete, *Les mécanismes de la production du logement à la Réunion*, non publié.p 9

⁸⁸ Entretien avec M Zmberger, SIDR, et M Oberlé, ARMOS

III) DE NOUVEAUX MODES DE PRODUCTION QUI POSENT QUESTION FACE A L'AMPLEUR DE LA DEMANDE

Le succès de la défiscalisation dans les années 2000 a été tel que ses conséquences ont été sans précédent. Très souvent critiqué, le dispositif Girardin, s'il a permis de nourrir le marché de la location, a effectivement entraîné de nombreux effets pervers.

En 2008, un retournement du marché a eu raison du succès de ce dispositif. Au regard de la production privée et sociale des années précédentes et des besoins réels de la population se pose alors la question du juste équilibre à atteindre afin de couvrir, enfin, tous les segments du marché.

Nous évoquerons ici les conséquences négatives du dispositif Girardin. Par la suite, nous tenterons de raisonner sur les besoins estimés en logements locatifs toutes catégories confondues. Cela nous permettra de mieux appréhender la suite de notre développement qui abordera la question réorientation de la défiscalisation en faveur du logement social.

III-1) DU MYTHE A LA REALITE DE LA DEFISCALISATION GIRARDIN.

Nous l'avons évoqué, la défiscalisation n'a pas permis de répondre de manière satisfaisante aux besoins en logement de la population. Elle a surtout permis d'accroître quantitativement l'offre en logement locatifs privés sur l'île, mais cela n'aura duré que quelques années et de manière excessive. Le dispositif a en effet cessé d'avoir du succès à partir de 2008, un retournement significatif du marché s'étant opéré.

Il convient alors de s'interroger sur la légitimité d'un tel dispositif. Nous le verrons, celui-ci a connu de nombreux effets pervers. Nous verrons également qu'il a globalement permis de détendre le marché de la location mais pas de manière significative pour produire un réel effet pour les ménages. Enfin, nous reviendrons sur la question du coût d'un tel dispositif pour l'Etat.

Le succès du dispositif Girardin auprès d'investisseurs métropolitains a entraîné une hausse conséquente de la demande. L'ensemble de la chaîne des acteurs impliqués dans la défiscalisation immobilière y a alors vu une manne financière dont ils pouvaient tirer profit ce qui a entraîné de nombreux abus. Par ailleurs, l'Etat n'a pas mis en place de moyens pour réguler ce système et la production de logements qui en découle. Les communes quant à elles ont également peu régulé le système. Elles se sont plutôt positionnées dans une logique libérale laissant « *faire le marché par volonté ou incapacité de le réguler* ». ⁸⁹

Les promoteurs cherchant à tirer profit du succès de la défiscalisation ont donc entraîné la production d'opérations de logements ne correspondant pas entièrement à la demande. La plupart d'entre eux n'ayant tenu compte d'aucune étude de marché.

La nécessité de toucher le maximum d'investisseurs a induit la production massive de logements ne dépassant pas les 200 000 euros, or les marges de constructions étaient telles qu'à ce prix il n'était possible de proposer qu'une offre en logements de petites tailles, ne correspondant pas à la structure des ménages réunionnais comme nous l'avons montré précédemment. De plus, les prix élevés à l'achat ajouté aux plafonds de loyers « intermédiaires » fixés par la loi ont eu pour conséquence d'entraîner les investisseurs à souhaiter un certain niveau de loyers leur permettant de tirer avantage de leur « produit ». Or, cela a entraîné des loyers totalement déconnectés de la réalité du marché autant pour le locatif intermédiaire que pour le locatif libre. Ces loyers ne correspondaient en effet en rien aux capacités des ménages de l'île. Enfin, la localisation des opérations ne s'est pas non plus basée sur la réalité des besoins. De nombreuses opérations ont été réalisées là où la demande en logement collectif à la location était faible. Dans d'autres secteurs, la demande était élevée mais la quantité de logements construits a été telle que le marché s'en est trouvé saturé au bout de quelques années.

⁸⁹ Vergriete, *Les mécanismes de la production du logement à la Réunion*, non publié.p9

Tous ces éléments qui témoignent de la non prise en compte du marché ont entraîné des difficultés pour louer les logements : les investisseurs-propriétaires ont dû considérablement baisser le montant de leur loyer voir même parfois offrir des mois gratuits ou du mobilier pour trouver des locataires. Cela n'empêche pas que de nombreux logements restent vides. En 2010, certains estimaient que 2000 à 3000 logements étaient vides dans la seule commune du Tampon.⁹⁰

FIGURE 28: EXEMPLE DE CONSTRUCTION DEFISCALISEE NE TROUVANT PAS DE LOCATAIRES A SAINT DENIS.

Saint-Denis de La Réunion : exemple de construction défiscalisée haut de gamme récente ne trouvant pas de locataires



Source : Sénat

Dans la situation de crise du logement que connaît la Réunion actuellement il est regrettable de constater la vacance de nombreux logements mais également les situations de locations effectuées dans de mauvaises conditions (surpeuplement, difficultés financières...).

Les abus de la défiscalisation se font également ressentir en termes d'aménagement et d'équipements. De nombreux quartiers où il s'est beaucoup construit se retrouvent ainsi dépourvus de réseaux viaires satisfaisants ou encore des équipements nécessaires, les communes n'ayant pas suffisamment anticipé.

⁹⁰ Ibid p 6

III-1-B) UN MARCHÉ DE LA LOCATION DETENDU MAIS DES DIFFICULTÉS QUI PERSISTENT

Le principe de la défiscalisation des investissements locatifs est de permettre une production massive de nouveaux logements. Cette production devait permettre d'augmenter l'offre en logement locatifs afin de détendre ce marché.

Ainsi, après une hausse des prix des loyers jusqu'en 2006, une stagnation puis une légère baisse a pu être observée dès 2007. Cela s'explique par l'effet de correspondance structurelle entre l'offre et la demande voir même de saturation sur certains bassins d'habitat. Cette conséquence est positive puisque nous n'avons cessé de le dire beaucoup de ménages réunionnais sont en situation de précarité et le parc social ne peut tous les loger. Le tableau suivant met en évidence l'évolution des loyers en fonction notamment de l'inflation.

FIGURE 29: ÉVOLUTION DES LOYERS EN FONCTION DE L'INFLATION ENTRE 2005 ET 2009

	Evolution 2005- 2006	Evolution 2006- 2007	Evolution 2007- 2008	Evolution 2008- 2009	Ecart loyers OLR / inflation 2006	Ecart loyers OLR / inflation 2007	Ecart loyers OLR / inflation 2008	Ecart loyers OLR / inflation 2009
Nord	8,2%	2,3%	2,3%	0,2%	6,2	1,1	-0,6	-0,3%
Ouest	3,8%	2,9%	3,0%	-1,2%	1,8	1,7	0,1	-1,7%
Sud	7,6%	3,8%	1,3%	1,3%	5,6	2,6	-1,6	0,8%
Est	9,6%	2,7%	2,8%	0,5%	7,6	1,5	-0,1	0,0%
La Réunion	6,1%	3,1%	2,3%	0,8%	4,1	1,9	-0,6	0,3%

Source : INSEE, 2010

Toutefois, malgré cette baisse les loyers restent toujours relativement élevés et représentent toujours un poids important dans le budget des familles.

Dans son Observatoire des Loyers l'AGORAH a réalisé des simulations afin de mettre en avant la capacité locative des ménages réunionnais selon la taille des logements et le bassin d'habitat.

FIGURE 30: CAPACITE LOCATIVE DES MENAGES EN FONCTION DE LA TAILLE DES LOGEMENTS

Couple avec 2 enfants percevant 1 SMIC (1 055€)

Sans AL	Couple avec 2 enfants percevant 1 SMIC (1 055 €) Capacité locative de 348 € (33%)					Avec AL	Couple avec 2 enfants percevant 1 SMIC (1 055 €) Capacité locative de 527 € (50%)				
	T1	T2	T3	T4	T5 et +		T1	T2	T3	T4	T5 et +
EST	362 €	456 €	549 €	636 €	689 €	EST	78 €	158 €	260 €	338 €	391 €
NORD	367 €	480 €	576 €	708 €	847 €	NORD	84 €	182 €	288 €	410 €	549 €
OUEST	450 €	532 €	635 €	764 €	920 €	OUEST	152 €	234 €	347 €	465 €	622 €
SUD	316 €	432 €	527 €	607 €	657 €	SUD	70 €	134 €	239 €	309 €	359 €
REUNION	365 €	470 €	562 €	658 €	740 €	REUNION	79 €	172 €	274 €	360 €	442 €

Couple avec 2 enfants percevant 2 SMIC (2 110 €)

Sans AL	Couple avec 2 enfants percevant 2 SMIC (2 110 €) Capacité locative de 696 € (33%)					Avec AL	Couple avec 2 enfants percevant 2 SMIC (2 110 €) Capacité locative de 1 054 € (50%)				
	T1	T2	T3	T4	T5 et +		T1	T2	T3	T4	T5 et +
EST	362 €	456 €	549 €	636 €	689 €	EST	362 €	436 €	529 €	616 €	670 €
NORD	367 €	480 €	576 €	708 €	847 €	NORD	367 €	461 €	557 €	689 €	827 €
OUEST	450 €	532 €	635 €	764 €	920 €	OUEST	430 €	512 €	616 €	744 €	900 €
SUD	316 €	432 €	527 €	607 €	657 €	SUD	316 €	412 €	507 €	587 €	637 €
REUNION	365 €	470 €	562 €	658 €	740 €	REUNION	365 €	450 €	542 €	638 €	720 €

	Taux d'effort inférieur à 33% des revenus		Taux d'effort compris entre 33% et 50% des revenus		Taux d'effort supérieur à 50% des revenus
---	---	---	--	--	---

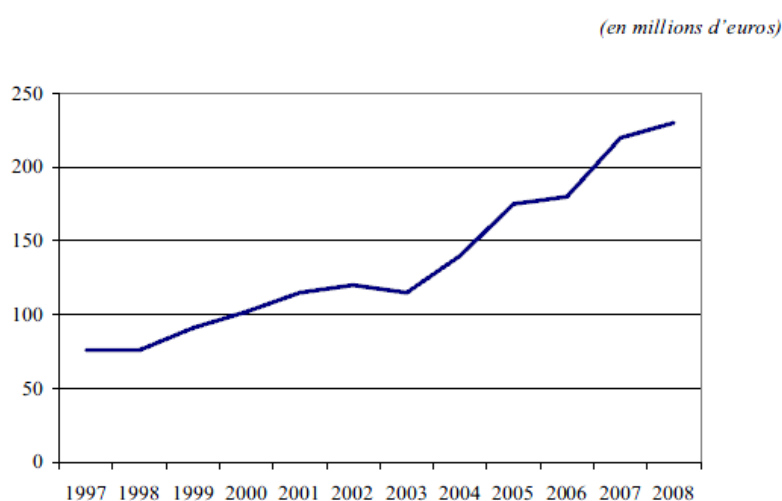
Source : AGORAH, 2010

Nous constatons grâce à ces simulations que les ménages touchant 1 ou 2 SMIC mensuels éprouvent de relatives difficultés à se loger et ce dans la majorité des bassins d'habitat. En dépit du fait que le marché de la location privé ait été détendu, la difficulté de se loger dans le parc locatif privé pour les ménages intermédiaires reste toujours effective.

Bien que la défiscalisation ait quelque peu détendu le marché de la location privée elle pourrait avoir des conséquences inverses et jouer sur un autre secteur du marché. En effet, les produits issus de ce dispositif peuvent être revendus après 5 à 6 ans de location. Les investisseurs ayant pour la plupart perçu ce dispositif non pas comme un investissement patrimonial mais comme un produit financier, beaucoup d'entre eux cherchent à revendre ces logements. Si les investisseurs se mettaient à revendre massivement leurs logements cela pourrait entraîner une chute des prix à la vente dans l'ancien mais également, et pour ce qui nous intéresse, une baisse de l'offre locative et donc une nouvelle hausse des prix.

L'autre souhait de l'Etat en mettant en place un tel dispositif était de relancer le secteur du BTP qui, comme l'avons déjà précisé, a un poids relativement important dans l'économie réunionnaise et ultramarine en général. Nous avons également précisé que la défiscalisation avait effectivement entraîné une hausse des emplois dans ce secteur. Toutefois, le coût de ces emplois se révèle exorbitant, un récent rapport du Sénat en 2008⁹¹ a mis en évidence que sur l'ensemble de l'outremer la création d'un seul emploi nécessite une dépense fiscale de 800 000 euros. C'est donc un dispositif très coûteux pour l'Etat. Par ailleurs, en 2008 la dépense fiscale en matière d'impôt sur le revenu s'élevait à 250 millions d'euros pour l'ensemble de l'outremer ce qui est considérablement élevé au regard des obligations de restrictions budgétaire en cours depuis quelques années. Ce rapport a pris en compte uniquement les défiscalisations au titre de l'impôt sur le revenu car ce sont les plus fréquentes, il écarte donc les défiscalisations au titre de l'impôt sur les sociétés qui augmenteraient un peu plus le coût de ce dispositif pour l'Etat.

FIGURE 31: EVOLUTION DE L'ESTIMATION DE LA DEPENSE FISCALE AU TITRE DE L'IMPOT SUR LE REVENU CONSACREE AU LOGEMENT EN OUTRE MER



Source : Sénat 2008

⁹¹ Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Rapport d'information sur le logement en outre mer, Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 2008, p 18

Ainsi, à l'observation de cette courbe, le rapport du Sénat précité en déduit que « *le coût de la dépense fiscale en matière d'impôts sur le revenu relative au logement en outre-mer n'est absolument pas maîtrisé* »

Ce dispositif a toutefois connu un revers et son succès à pris fin en 2008 suite à un retournement du marché. Les facteurs explicatifs seraient de divers ordres et ne font pas systématiquement l'unanimité des acteurs rencontrés. Nous retiendrons principalement que la mise en place du dispositif Scellier⁹² en métropole a concurrencé le dispositif Girardin, le marché réunionnais devenant par ailleurs saturé et le foncier aménagé de plus en plus difficile à trouver. Dans le même temps, l'effet « crise financière » a probablement lui aussi joué.

Le dispositif Girardin était prévu jusqu'en 2017, il prendra fin plus tôt que prévu. Pour les investissements en secteur libre le dispositif s'arrête fin 2011 tandis que pour le secteur intermédiaire il s'arrête fin 2012. Par ailleurs, l'avantage fiscal a été considérablement diminué comme le montre le tableau suivant :

FIGURE 32: TAUX DE LA REDUCTION D'IMPOT "INVESTISSEMENTS LOCATIFS"

Délivrance du permis de construire	Avant le 31 décembre 2010	Avant le 31 décembre 2011	Avant le 31 décembre 2012	Après le 31 décembre 2012
Secteur libre	40 %	30 %	0 %	0 %
Secteur intermédiaire	50 %	45 %	35 %	0 %

Source : Sénat

Un nouveau dispositif a par ailleurs été mis en place avec la Loi d'Orientation pour le Développement Economique des Outre Mer (LODEOM) en 2008. Il s'agit du dispositif Scellier pour l'Outre-mer⁹³. Les avantages fiscaux se révèlent moins intéressants, que pour le dispositif Girardin et la durée d'obligation locative est portée à 9 ans (contre 5 ou 6 ans en Girardin). Pour le dispositif classique, le taux de réduction d'impôt est de 36% en contrepartie le respect d'un plafond de 12.29 euros le m² est obligatoire. Pour le Scellier intermédiaire le taux de réduction est de 36% mais peut être plus élevé si la durée de location de 9 ans est dépassée⁹⁴.

⁹² Dispositif apparu fin 2008 et succédant aux dispositifs Robien et Boorlo

⁹³ Pour plus de précisions, consulter l'annexe n° 4.

⁹⁴ « Si, à l'issue de la période de location initiale de 9 ans, le bien reste loué dans les conditions prévues par le dispositif intermédiaire, il pourra bénéficier d'un supplément de réduction d'impôt de 5 % du prix de revient du logement par période de 3 ans, deux fois maximum. » ADIL : La défiscalisation Scellier Outre mer, Investissement locatif, 2011

Ainsi, les dérives du système de défiscalisation Girardin ont conduit de nombreuses personnalités notamment politiques à conclure à l'inefficacité du dispositif et à proposer son réaménagement. Les réalités du marché n'ont pas été prises en compte et ont conduit à toutes sortes d'abus durant plusieurs années ce qui a entraîné la production d'une offre inadéquate avec la demande.

III-2) LES BESOINS REELS DE LA POPULATION EN TERME D'OFFRE LOCATIVE

Nous avons effectué un bilan du dispositif Girardin qui nous a conduit à conclure à l'inefficacité de ce dispositif. En plus de cela, pendant plusieurs années la production de logements locatifs sociaux était en berne.

Nous souhaitons par conséquent, avant de poursuivre notre étude, nous interroger sur les besoins estimés en logements locatifs et ce quelle que soit leur catégorie.

Afin de mieux cerner les besoins réels de la population réunionnaise en termes d'offre locative, nous allons reprendre les simulations établies en 2008 par l'AGORAH et le groupe «défiscalisation du logement» animé par la Cellule Economique du BTP Réunionnais (CER BTP) et différents acteurs locaux (FRBTP, ARMOS, DEAL, EPFR...).

Le groupe a estimé à 11 000 le nombre de logements neufs qu'il était nécessaire de livrer chaque années, dont 6 500 dans le secteur locatif. Pendant les années fastes de la défiscalisation on atteignait ce niveau, sans que, comme nous l'avons précisé cela ne corresponde qualitativement aux besoins des habitants.

Ainsi, le CERBTP a établi un tableau présentant les besoins estimés selon les différentes catégories de logements à la location.

Leurs simulations se basent sur les besoins estimés en fonction des revenus de la population. Ils dressent ainsi le tableau suivant. Les loyers qui y sont fixés désignent les prix auxquels se louent les différents produits ce qui peut correspondre à des niveaux inférieurs aux seuils fixés par la loi. C'est pour cela que les produits intermédiaires issus de la défiscalisation sont fixés à une tranche de 9.6 à 11.6 euros.

FIGURE 33: NIVEAU DE PRODUCTION ET BESOINS ESTIMES PAR AN

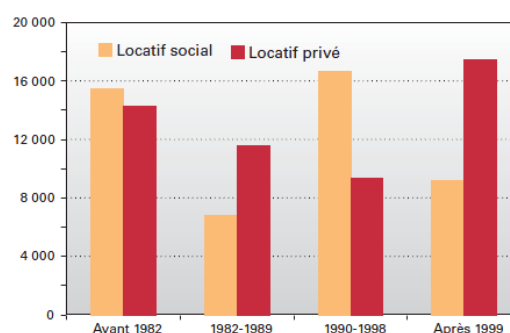
	Location				
	LLTS	LLS	PLS	Inter	Libre
Besoins estimés	2 000	1 500	1 500	1 500	-
en proportion	16%	16%	11%	11%	0%
plafond / m ² souhaitables	5,12 €	6,40 €	7,50 €	9,00 €	

Source : AGORAH, 2008

Il a été constaté, comme nous l'avons par ailleurs montré, que les niveaux fixés pour la défiscalisation intermédiaire ne correspondent pas à la réalité des capacités locatives des ménages. Le constat est le même pour les plafonds des Prêts Locatifs Sociaux qui constituent la tranche supérieure du logement locatif social. Ces constats ont conduit le CER BTP à préconiser des plafonds de loyers plus adaptés pour ces deux produits : 7.50 euros/m² pour les PLS plutôt que 9.60 et 9 euros/m² pour le locatif intermédiaire issu de la défiscalisation plutôt que 11.6euros.

Nous n'avons cessé de le répéter, les besoins en logements et notamment en logements sociaux sont très importants. La situation de crise a été accentuée ces dernières années par la faiblesse de la production. Ainsi, le graphique suivant met en avant la faiblesse de la production de logements locatifs sociaux par rapport à la production de logements locatifs privé.

FIGURE 34: NOMBRE DE LOGEMENTS LOCATIFS SELON L'ANNEE DE CONSTRUCTION



Source : INSEE, 2006

Le parc locatif privé accueille aussi des ménages modestes puisque 42% des locataires les plus pauvres logent dans le secteur privé Ainsi, une partie du parc privé joue un rôle de « parc social de fait » puisqu'il accueille des occupants à bas revenus. Ces ménages se

trouvent très souvent dans des logements indécents ou indignes ou encore en situation de surpeuplement⁹⁵ comme nous l'avons évoqué précédemment.

Dans le parc privé, il existe également une partie qui est issue des dispositifs de défiscalisation en faveur des ménages intermédiaire. Toutefois, nous avons montré que ce type de logement parce qu'il proposait des prix non adapté ne pouvait être considéré comme du véritable logement « intermédiaire ». Le dispositif Girardin a cessé d'avoir du succès à partir de 2008. La loi Scellier DOM est venue s'ajouter à ce dispositif. Il permet lui aussi de construire du logement intermédiaire mais cette fois les critères semblent mieux ajustés à la réalité des familles puisque les plafonds de loyers et de ressources ont été ajustés. Toutefois, ces critères restent encore un peu éloignés des préconisations du CERBTP. A l'heure actuelle ce dispositif ne rencontre pas vraiment de succès et donc nous ne pouvons en mesurer les effets.

L'idée de produire de l'intermédiaire reste toutefois essentielle. C'est en effet un segment de marché qu'il est nécessaire de développer comme l'a montré le CER BTP au travers de ses simulations sur les besoins estimés. Nous considérons ainsi que les logements PLS bien qu'ils appartiennent à la catégorie des logements sociaux sont une catégorie de logements intermédiaire qu'il faut développer mais aussi réaménager pour qu'ils correspondent mieux aux capacités financières de la catégorie de ménage fixée.

Conclusion :

La défiscalisation Girardin a permis d'accroître l'offre locative de manière quantitative mais n'a pas su apporter des réponses qualitatives réellement satisfaisantes. Ce dispositif a nourri considérablement un seul segment du marché et à l'excès ce qui est regrettable.

Nous l'avons vu en effet, les besoins en termes d'offre locative sont bien plus diversifiés. D'un côté, l'offre en véritables logements intermédiaires doit être développée notamment au travers des PLS. D'un autre côté, l'offre en logements locatifs sociaux doit

⁹⁵ 20% de ces locataires se trouvent dans le parc traditionnel, et 40% logent dans des petits logements (T1 et T2). Ces deux constats nous font supposer qu'une partie subit des conditions de logements indignes, car c'est souvent le cas du parc traditionnel, ou alors de surpeuplement.

impérativement être renforcée. La baisse considérable de la production de logements sociaux de ces dernières années a entraîné une situation de crise sans précédent. En effet, la production de logements sociaux a toujours été en deçà des besoins et la faible production de ces dernières années a considérablement creusé l'écart. Les difficultés des bailleurs à produire de nouveaux logements dans le contexte que nous avons présenté (augmentation des différents postes, difficulté de trouver du foncier etc....) nécessitent de mettre en place de véritables solutions permettant de relancer la production de logements locatifs sociaux.

En 2009, alors que le succès du dispositif Girardin prenait fin, il a été décidé de réorienter la défiscalisation en faveur du logement social, comme le préconisait alors de nombreux acteurs et de nombreux rapports. Toute la question est donc de savoir si ce dispositif peut constituer un véritable levier pour la production de logements locatifs sociaux.

PARTIE 3 : LA DEFISCALISATION DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL.

Après les années fastes de la défiscalisation Girardin et la construction massive de programmes immobiliers destinés à de la location libre ou intermédiaire, nombreuses sont les personnalités publiques, élus ou acteurs du monde du logement à avoir proposé une réorientation du dispositif en faveur du logement social.

Il est vrai que les besoins en logement sociaux sont relativement importants et le succès du dispositif Girardin avait vu en parallèle la crise de la production de logements locatif sociaux battre son plein. Mais la défiscalisation Girardin a elle aussi connu son revers en 2008 lorsqu'un retournement du marché a sonné le glas du dispositif.

En mai 2009 est alors votée la « Loi pour le Développement Economique de l'Outre Mer » dite LODEOM. Un de ses volets consistait notamment à réaménager l'outil de défiscalisation en faveur du logement social.

Aujourd'hui, près de deux années après l'instauration du dispositif, s'il est difficile d'établir un bilan de celui-ci nous pouvons en revanche déjà nous interroger sur sa pertinence comme levier pour la production de logements locatifs sociaux.

Nous verrons pour cela comment fonctionne ce dispositif et quels sont les logements qu'il a permis de financer. Nous verrons également que de nombreux éléments nuisent au bon fonctionnement de ce dispositif mais aussi qu'il provoque de nombreux débats. Enfin, nous tenterons de mettre en perspective nos observations avec des préconisations pour répondre aux enjeux en matière de logement social dans les années.

I) REORIENTER LA DEFISCALISATION EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL

La défiscalisation du logement social est un nouveau mode de financement qui diffère des montages financiers basés essentiellement sur l'aide à la pierre perçue pour chaque opération de logements. Elle permet en effet de mobiliser des fonds provenant d'investisseurs pour relancer la dynamique de construction de logements locatifs sociaux, qui avait été considérablement ralenti pendant les années précédentes, en apportant un équivalent-subvention supplémentaire.

En dépit du manque de recul dont nous disposons, qui s'explique par la mise en place récente de ce dispositif, il semble d'ores et déjà que la défiscalisation parvienne à faire un effet de levier en relançant la production de nouvelles opérations

Nous allons dans un premier temps expliquer le principe juridique du fonctionnement de ce nouveau dispositif de défiscalisation, puis présenterons le principe du recours aux Ventes en L'Etat Futur d'Achèvement (VEFA) qui a débuté à la même période. Enfin, nous reviendrons sur les bénéfices quantitatifs de ce dispositif et nous nous interrogerons sur la concordance qualitative entre cette nouvelle production et les besoins de la population.

11) PRINCIPE DE FONCTIONNEMENT

Le recours à la défiscalisation pour réaliser des opérations de logements locatifs sociaux est un montage complexe à mettre en œuvre. Il convient pour cela d'expliquer clairement en quoi consiste le montage d'une telle opération de logements issue de ce dispositif

Au même moment que la défiscalisation est apparu le rachat des opérations en Vente en L'Etat Futur d'Achèvement des promoteurs immobiliers par les bailleurs de l'île. Nous présenterons donc également cette nouvelle manière qu'ont les bailleurs sociaux de la Réunion d'accroître leur patrimoine.

Le principe du régime de défiscalisation du logement social se base sur deux articles du code Général des Impôts (CGI).

Article 199 undécies C du CGI.

Il a été instauré par la LODEOM. Des particuliers souhaitant bénéficier d'une réduction d'impôt peuvent selon cet article investir dans une société type Société Civile Immobilière (SCI) ou une Société par Actions Simplifiée⁹⁶ (SAS) pour la réalisation d'un programme immobilier. Ce nouveau dispositif s'inspire de l'article 199 undécies sur l'investissement productif qui fonctionne selon le même schéma. Les logements sont considérés ici comme de purs produits financiers et en aucun cas comme des investissements patrimoniaux. Chaque investisseur aura ainsi des parts dans la société et sera rémunéré en fonction de ses parts.

Le programme immobilier a pour obligation de posséder un minimum de 30% de LLS mais il peut en avoir 100%. Le programme réalisé n'est pas obligatoirement un même immeuble mais un programme concerné par une même demande d'agrément. Il doit nécessairement répondre à des critères de performances énergétiques : équipement de production d'énergie renouvelable, chauffe eau solaire et matériaux d'isolation permettant l'économie d'énergie.

Les logements doivent obligatoirement être loués à un bailleur social pendant 5 ans au terme desquels le logement sera obligatoirement racheté par le bailleur. Pendant les cinq années de location, le bailleur sous-loue les logements à des personnes éligibles aux critères sociaux. Le changement de propriété qui a lieu au bout des cinq années n'a aucune conséquence pour les locataires du social.

Concernant le montant de la défiscalisation, il est relativement faible pour les investisseurs au regard des dispositifs précédents. En effet, la réduction d'impôt est de

⁹⁶ Elles doivent pour cela recevoir l'agrément du ministère.

50% du prix de revient mais l'investisseur doit rétrocéder au minimum 65% de l'avantage fiscal à l'organisme de logement social. Le bailleur obtient ainsi un montant d'environ 32.5%⁹⁷ d'équivalente subvention

L'avantage fiscal est relativement faible pour l'investisseur (de l'ordre de 20%) mais ce dispositif présente l'avantage d'être sûr puisque le logement sera facilement loué et qu'il sera obligatoirement revendu au terme des cinq années.

Article 217 undecies du CGI.

La défiscalisation du logement social repose également sur cet autre article qui existait déjà depuis la loi Girardin : il s'agit de la défiscalisation à l'impôt sur les sociétés.

Toutefois, il n'était pas réellement utilisé comme tel. La mise en place de la LODEOM a donc permis à cet article du CGI déjà existant d'être utilisé pour le logement social.

Le principe est qu'une société peut déduire de ses résultats imposables le montant d'un investissement qu'elle aura réalisé dans le secteur du logement. Pour cela, elle doit investir, comme pour les particuliers, dans une structure de portage type SCI ou SAS.

Contrairement à la défiscalisation à l'IR il n'est pas soumis à un objectif de mixité et peut permettre de défiscaliser sur un programme 100% intermédiaire. En revanche, c'est seulement sous condition de respecter cette mixité et que les logements soient financés par des prêts aidés qu'il est possible de bénéficier d'une réduction de la Taxe sur la Valeur Ajoutée.

Le montant de la défiscalisation dépend du taux d'impôt sur les sociétés (de 34.33% en 2010). La rétrocession au bailleur social s'élève à 75% de l'avantage fiscal ce qui lui permet de récupérer 25.8%⁹⁸ au minimum.⁹⁹

Actuellement, les deux dispositifs sont utilisés sans que l'on puisse aisément déterminer lequel prend le pas sur l'autre.¹⁰⁰ Toutefois, il semble que le dispositif basé sur la défiscalisation à l'IR ait progressé car « *les taux de rétrocession aux locataires ont progressé grâce à l'efficience des circuits de distribution et aux rendements attractifs*

⁹⁷ Soit 50% de 65

⁹⁸ Soit 34.5% de 75

⁹⁹ Ce montant peut être supérieur en fonction de la concurrence entre différents produits.

¹⁰⁰ Entretien avec M.Nodolon du cabinet INGEPAR.

*réserve aux investisseurs. L'avantage pour le locataire est que le taux de rétrocession est définitivement fixe, ce qui n'est pas le cas de l'IS (risque de variation du taux d'IS) ».*¹⁰¹

La LODEOM a prévu trois modalités de financement des opérations de logement social :

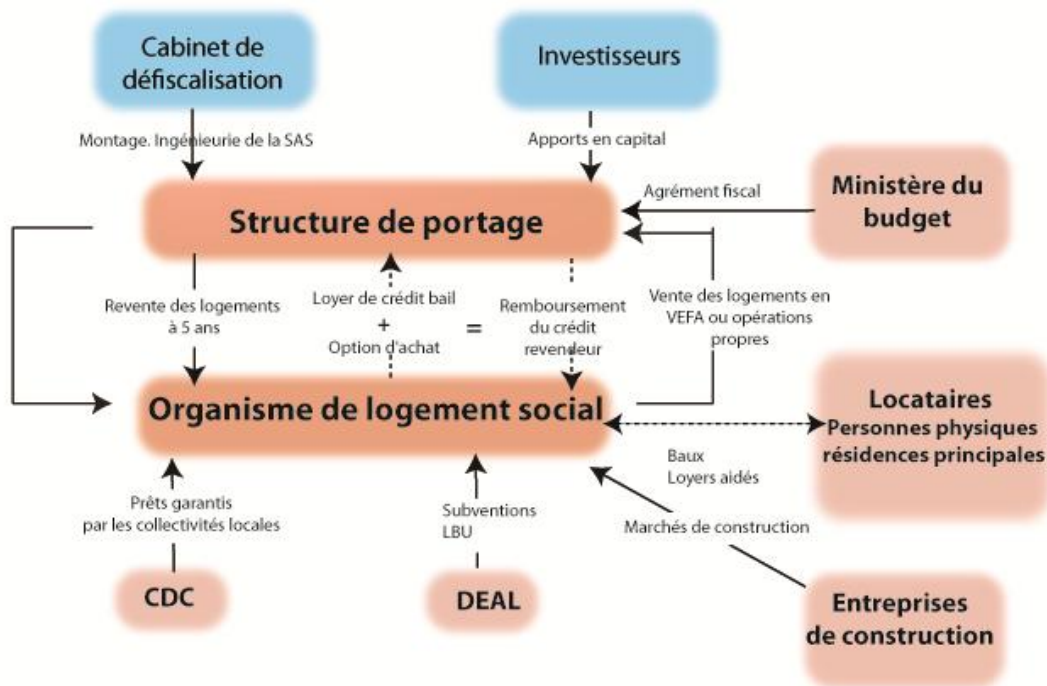
- L'utilisation de la défiscalisation uniquement
- L'utilisation de la Ligne Budgétaire Unique (comme c'était le cas jusqu'à présent)
- Le cumul de la défiscalisation et de la LBU.

L'agrément du ministre du budget ainsi que des services de la DEAL est obligatoire même sans utilisation de la subvention de la LBU puisque c'est une condition à l'obtention d'un prêt de la CDC.

Le schéma ci-dessous permet de mettre en évidence le fonctionnement du montage des opérations en défiscalisation que ce soit pour la défiscalisation à l'IR ou la défiscalisation à l'IS.

¹⁰¹ Ibid

FIGURE 35: SCHEMA JURIDIQUE POUR L'UTILISATION DE LA DEFISCALISATION



Source : d'après INFI

On constate avec ce graphique que le recours à un cabinet de défiscalisation est nécessaire pour monter les opérations ce qui constitue un intermédiaire supplémentaire.

I-1-B) PRINCIPE DES OPERATIONS EN VEFA

Ce qui a changé ces dernières années ce n'est pas seulement la possibilité d'avoir recours à la défiscalisation pour le montage d'opérations de logements sociaux. Il s'agit également de l'acquisition d'opérations de logements en Vente en l'Etat Futur d'Achèvement (VEFA) de la part des bailleurs auprès des promoteurs immobiliers. Au départ, cela faisait suite à une volonté du président de la République Nicolas Sarkozy. Fin 2008, alors en pleine crise financière le gouvernement décida de mettre en œuvre un plan de relance de l'économie. Parmi les diverses modalités de son plan de relance il y avait la volonté de prévoir la construction de 100 000 logements sociaux dont 30 000 en VEFA.

La SIDR, SEM détenue en majorité par l'Etat a été le premier bailleur social de l'île à acquérir des VEFA qui deviendraient des logements sociaux. Cela a permis dans un premier temps d'écouler les stocks que les promoteurs n'arrivaient plus à vendre à cause du retournement du marché survenu en défaveur du dispositif Girardin.

Ces acquisitions ne se sont pas faites dans n'importe quelles conditions. Les bailleurs ayant acquis principalement des programmes encore non réalisés qui pouvaient encore faire l'objet d'un second permis de construire, ils ont pu négocier avec les promoteurs d'adapter les logements aux contraintes du logement social (par exemple un T2 social est plus grand qu'un T2 privé). Une liste de critères a par ailleurs été établie par la DEAL en matière de qualité technique, urbaine et environnementale des projets et diffusée aux bailleurs sociaux. Les 30 000 logements en VEFA prévus par Nicolas Sarkozy ont rapidement été dépassés.

A la Réunion, tandis qu'au départ cela a permis d'écouler les stocks des promoteurs on est passé petit à petit à une production de VEFA spécialement pour le logement social.

La production de logements sociaux en VEFA présente plusieurs avantages. Cela permet de produire des logements rapidement puisque un certain nombre de programmes disposaient déjà du foncier, d'un permis de construire déposé etc..... Cela permet également de donner un nouveau souffle à l'activité des promoteurs immobiliers qui, après des années fastes grâce au succès de la loi Girardin, se sont retrouvés avec une baisse considérable de leur activité. Les VEFA permettent également d'amener des logements sociaux dans des quartiers où les bailleurs seuls n'auraient pas pu réaliser des opérations, comme dans les centres villes où le foncier est excessivement cher.

En 2009, les VEFA ont constitué plus de la moitié des logements sociaux financés (1 286 sur un total de 2 563 logements) et en 2010 ce sont 3 213 logements locatifs sociaux qui ont été financés dont 1790 VEFA.

Les VEFA constituent donc un levier considérable à la production de logements locatifs sociaux. Toutefois, ces opérations présentent des inconvénients. D'une part, le fait d'avoir recours à une maîtrise d'ouvrage externe peut poser problème quant au suivi sur du long terme de ses opérations que les bailleurs n'auront pas eux même réalisés. D'autre part, la question de l'aménagement des quartiers dans lesquels se trouvent ces opérations se pose. En effet, nous avons vu que le succès de la défiscalisation conjugué

au manque d'anticipation des communes a eu pour conséquences d'entraîner un « urbanisme de lotissement » plutôt que des quartiers réellement aménagés avec les équipements nécessaires. Avec les VEFA c'est le même risque puisqu'il n'y a pas de réflexion à la base entre les bailleurs et la collectivité.

Enfin, le dernier inconvénient de taille est celui de coûter plus cher que les opérations propres puisque une partie du coût bénéficie aux intermédiaires.

Ainsi, la mise en place du dispositif de défiscalisation du logement social combiné avec le rachat des opérations en VEFA devrait constituer un levier à la production de logements locatifs sociaux dans un contexte de crise sans précédent.

I-2) UNE PRODUCTION RELANCEE

Le principe de la défiscalisation était de relancer la production de logements. Ici, nous ne pouvons pour le moment que nous contenter de présenter les données des opérations agréées. Cela nous permet de constater le rebond par rapport aux années précédentes.

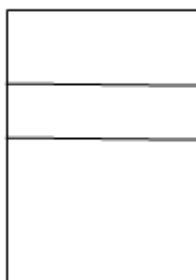
Toutefois, ce constat doit nécessairement s'accompagner d'une réflexion sur les catégories de logements réalisées ce qui permettra de mettre en perspective réalisations quantitatives et qualitatives.

I-2-A) DE LA LBU A LA DEFISCALISATION : RAPPEL DES MODALITES DE MONTAGE DES OPERATIONS.

Le montage d'opérations de logements locatifs sociaux nécessite d'atteindre l'équilibre financier. Pour cela, lorsqu'il s'agit de LLS et de LLTS l'organisme de logement social bénéficie d'une aide à la pierre à travers la LBU, d'un prêt de la Caisse des Dépôts et Consignation et le reste est comblé grâce à des subventions diverses et des ressources propres. Pour rappel les niveaux de loyers de LLTS est de 5.12 euros/m² et le plafond de LLS de 6.40 euros/m². Le graphique suivant illustre le montage simple d'une opération :

FIGURE 36: SCHEMA DU MONTAGE SIMPLE D'UNE OPERATION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

Montage simple :



LBU : 25/30%

1%, Collectivités, CAF, fonds propres : 15 à 10%

Prêt CDC : 55/60%

Source : d'après l' ARMOS

Les opérations de PLS entraînent des modalités de montage différentes puisque ce type de logement n'ouvrent pas droit à une subvention de la LBU mais sont équilibrées grâce aux loyers plus élevés pratiqués : de l'ordre de 9.60 euros le m².

Les opérations de logements sociaux quelles qu'elles soient ouvrent droit aux prêts de la CDC. Ils permettent également d'être exonéré de Taxe sur le Foncier Bâti pendant un certaine période et enfin ouvrent droit à une diminution de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA).

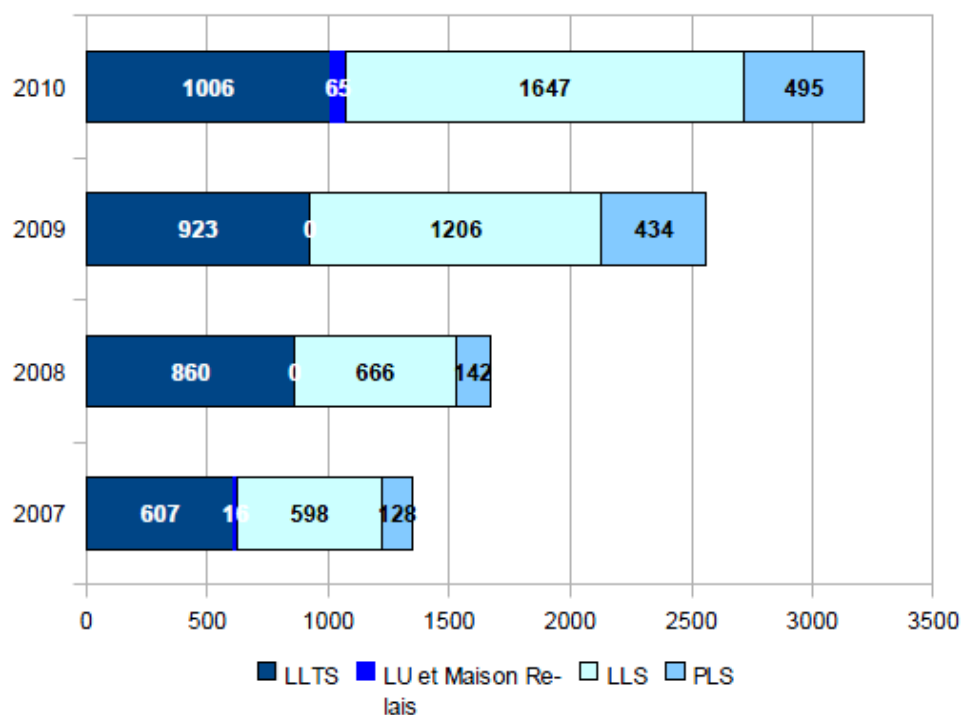
La défiscalisation lorsqu'elle est combinée à la LBU présente l'avantage de combler ce qui est normalement couvert par les collectivités ou des fonds propres. Il était en effet de plus en plus difficile pour les bailleurs de pouvoir trouver des financements pour cette partie là. Les collectivités réunionnaises rencontrent en effet des difficultés. Certaines communautés d'agglomération ont toutefois inscrit dans leur PLH la nécessité d'intervenir financièrement sur certaines opérations de logements locatifs sociaux.¹⁰²

I-2-B) UNE HAUSSE EFFECTIVE DE LA PRODUCTION

Depuis 2009, comme nous pouvons le constater grâce à ce graphique la production de logements locatifs sociaux a considérablement augmenté.

¹⁰² La CINOR souhaite ainsi contribuer aux financements d'opérations sociales destinées à de jeunes ménages, tandis que le TCO souhaite contribuer au financement des LLTS.

FIGURE 37: TYPE DE LOGEMENTS LOCATIFS FINANCES DEPUIS 2007



Source : DEAL

L'effet conjugué de l'utilisation de la défiscalisation et du recours aux VEFA des promoteurs a permis de relancer la production de ces logements qui était en souffrance depuis plusieurs années.

La défiscalisation présente l'avantage de pouvoir construire davantage de logements sans mobiliser excessivement la LBU. Ainsi, la DEAL se plaît à rappeler qu'en 2010 « 51 millions d'euros de LBU ont été mobilisés pour financer 1 404 logements en montage sans défiscalisation alors que grâce à la défiscalisation 21.8 millions d'euros ont permis de financer 1807 logements en montage mixte ». ¹⁰³

¹⁰³ Conseil Départemental de l'Habitat, Assemblée plénière du 22 juin 2011, 106 p

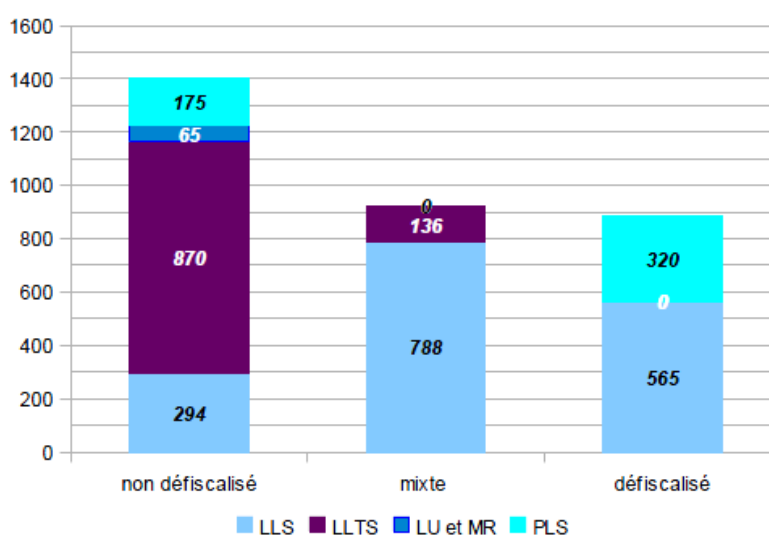
I-3-A) QUELS MODES DE FINANCEMENT POUR QUELS LOGEMENTS ?

Depuis la parution de la LODEOM trois types de financement sont potentiellement utilisables pour réaliser des logements locatifs sociaux :

- Uniquement la LBU : montage simple que nous venons de présenter
- LBU et défiscalisation
- Uniquement la défiscalisation.

Ces trois types de montages financiers ne sont pas applicables à n'importe quelles opérations.

FIGURE 38:MODE DE FINANCEMENT DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX EN 2010



Source : CDH 2011

Nous constatons avec ce graphique que les LLTS ne sont jamais financés uniquement avec la défiscalisation. Ce type de logement qui constitue la tranche inférieure du LLS s'équilibre difficilement en raison des plafonds de loyers, relativement bas, qu'ils proposent aux locataires. Pour cette raison, l'utilisation unique de la défiscalisation ne permet pas leur équilibre.

Concernant les PLS puisqu'ils ne bénéficient pas de subvention de l'Etat, le montage en défiscalisation est donc un réel avantage puisqu'il permet d'apporter des subventions là où normalement il n'y en a pas.

Les LLS peuvent faire l'objet d'un montage en défiscalisation uniquement mais sous certaines conditions : cela concerne soit des opérations dont le prix de revient est relativement faible (certaines VEFA par exemple) soit des capacités financières qui peuvent être assumés par certains bailleurs. Ce type de montage nécessite toutefois de solliciter la LBU pour 1 euro symbolique ce qui permet d'accéder aux avantages dédiés aux logements sociaux (baisse de la TVA etc.....). Ils constituent par conséquent le seul type de logement social réalisable selon les trois types de montage. Ils constituent également la typologie de logement la plus réalisée depuis leur mise en place en 1986.

I-3-B) TYPE DE LOGEMENTS PRODUITS ET REALITE DES BESOINS

Nous l'avons précisé précédemment, les besoins de la population réunionnaise s'orientent davantage vers des logements en LLTS. Malheureusement, le recours à la défiscalisation ne permet pas de faciliter le montage de ces opérations. Elles continuent d'être difficiles à équilibrer et par conséquent on continue de leur préférer les LLS. (CF figure 36)

Comme nous l'avons précisé, la défiscalisation est très avantageuse pour les PLS puisqu'elle apporte une subvention normalement inexistante. Ces logements présentent cependant le désavantage de proposer des loyers relativement élevés pour la population réunionnaise. C'est en cela que l'on peut davantage les rattacher à une catégorie de logements « intermédiaires » et non « sociaux » comme nous l'avons par ailleurs exposé. Les bailleurs utiliseraient ainsi les PLS principalement pour améliorer l'équilibre financier des opérations et favoriser la mixité sociale.

Développer l'offre en PLS semble positif puisque les besoins de la population s'orientent aussi vers du véritable logement intermédiaire. Toutefois, comme nous l'a préconisé le CER BTP, un ajustement du plafond des loyers est nécessaire. Il est également nécessaire de ne plus considérer ces logements comme des logements sociaux.

Ainsi, le dispositif de défiscalisation semble reposer sur un montage relativement complexe. Toutefois, ses bénéfices semblent déjà se confirmer même si le bilan en terme quantitatif n'atteint toujours par les besoins estimés pour la population.

L'analyse qualitative détermine qu'il est toujours difficile de produire du LLTS ce qui est regrettable étant donné la réalité des besoins de la population. Il semble toutefois que pour produire du PLS, qui normalement ne bénéficie pas de subvention, cela soit réellement avantageux dès lors que l'on considère cette catégorie comme un logement destiné à un public intermédiaire et non relevant du logement social.

II) UN DISPOSITIF CONTROVERSE

Si la défiscalisation semble être une aubaine pour relancer la construction de logements sociaux sur l'île parce qu'elle draine des financements supplémentaires, recourir à ce dispositif pour les bailleurs sociaux n'est pas des plus simples. En effet, de nombreux éléments concourent à rendre complexe le montage de ces opérations.

La défiscalisation appliquée au logement social induit également un questionnement profond sur la légitimité et le réel bénéfice de recourir à des investisseurs pour financer le logement social qui a toujours fait l'objet d'une intervention de l'Etat.

Nous verrons dans un premier temps quels éléments conduisent aux difficultés rencontrées par les bailleurs lorsqu'ils ont recours à la défiscalisation. Dans un second temps, nous reviendrons sur les questions que posent l'utilisation de la défiscalisation pour financer le logement social.

II-1) LA COMPLEXITE DU DISPOSITIF

La défiscalisation du logement locatif social est un dispositif dont la mise en œuvre est relativement complexe. Ces difficultés sont de plusieurs ordres et nous allons ici en présenter une partie. L'objectif n'est pas d'en faire une présentation exhaustive mais bien de mettre en avant les principaux freins à la production que peuvent rencontrer les bailleurs.

II-1-A) UNE LOI PEU PRECISE

Une des difficultés rencontrées par les bailleurs a été directement induite par la LODEOM elle-même. La loi ne présentait pas en effet toutes les précisions requises afin de permettre aux bailleurs d'être en mesure d'utiliser le dispositif de défiscalisation. Les premières opérations ont donc été difficiles à mettre en œuvre.

Il aura fallu notamment attendre le 15 janvier 2010¹⁰⁴ pour que paraissent les décrets d'application du dispositif de défiscalisation. Ils étaient nécessaires à la bonne compréhension et utilisation du dispositif. A titre d'exemple, les dépenses exclues et incluses dans l'assiette défiscalisable n'étaient, avant ce décret, pas connues. La parution de ce décret était très attendue et a permis de résoudre plusieurs mois d'incertitudes juridiques.

Toutefois, même si les difficultés semblent s'être quelques peu dissipées depuis la parution de ce décret, il subsiste encore des incertitudes. Par exemple, concernant la revente des logements au terme des cinq années de location toutes les modalités ne sont pas encore connues (règlement des frais de notaires, cessation de la structure de portage.....)

II-1-B) LA NECESSAIRE REORGANISATION DES SERVICES

Le montage d'opérations utilisant la défiscalisation est relativement complexe à mettre en œuvre. Il s'agit pour les bailleurs de faire de la finance et donc de réorganiser leurs services en fonction. Dans la limite du possible, il leur a fallu embaucher des spécialistes de la fiscalité. Il leur a également fallu avoir recours à des prestataires extérieurs comme des avocats ou des comptables.

II-1-C) LA COMPLEXITE DU MONTAGE DES DOSSIERS

Le montage des dossiers pour la réalisation d'opérations de logement s'avère complexe. Le recours à la défiscalisation nécessite de justifier l'ensemble des frais concourant à la réalisation de l'opération. Les dossiers à déposer à l'instruction sont donc plus complexes à mettre en œuvre que ne le sont les dossiers traitant d'opérations subventionnées uniquement grâce à la LBU.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 fixant les modalités d'application de l'article 199 undecies C du code général des impôts relatif aux investissements réalisés dans le secteur locatif social outre-mer

¹⁰⁵ Cf Annexe n°7

Il y a également un problème vis-à-vis de la subvention LBU lorsqu'il y a cumul avec la défiscalisation. La base éligible à la défiscalisation correspond au montant de l'opération auquel on enlève la subvention de la LBU. Il est donc impératif de connaître le montant exact de cette subvention afin de connaître cette base et donc de monter le dossier. Le dépôt des dossiers doit donc s'effectuer auprès de deux guichets : dans un premier temps la DEAL qui fixe l'arrêté de subvention puis la Direction Générale des Finances Publiques (DGFP) qui procède à l'instruction de la demande d'aide fiscale. Une double instruction qui ne facilite pas la tâche des bailleurs. En plus de cela, la date de dépôt des dossiers a été avancée en 2011 ce qui a posé de nombreux problèmes.¹⁰⁶ A ces difficultés là viennent également s'ajouter certains paramètres à prendre en compte qui sont réévalués chaque année comme la limite de la base de réduction d'impôt en euro par mètre carré.^{107 108}

II-1-DJ) DES DIFFICULTES INSURMONTABLES ?

Il ne s'agit pas ici de faire un inventaire exhaustif des difficultés posées par le recours à la défiscalisation par les bailleurs. Il s'agit plutôt de montrer de quel ordre sont les difficultés qu'ils peuvent effectivement rencontrer. Dans le contexte actuel de crise du logement, le recours à la défiscalisation est un moyen de relancer une production en berne depuis plusieurs années mais dans le même temps les difficultés qu'entraînent ce dispositif concourent à un blocage de la production.

Ainsi l'Union Social pour l'Habitat outre mer (USH outre mer) dénonce ces difficultés : « *les modalités, les règles et les arbitrages d'instruction des programmes mobilisant la défiscalisation sont contraire à l'esprit de la loi et la lettre de la loi et bloquent à la fois l'engagement des crédits de la défiscalisation et ceux de la LBU* »¹⁰⁹

L'ensemble des acteurs du logement social a ainsi des revendications visant à simplifier ce dispositif. Des modifications ont déjà été apportées comme par exemple le fait de ne

¹⁰⁶ Source : M.Nodolon du cabinet INGEPAR : le dépôt des dossiers a été avancé au 31 mars 2011 suite à une directive préfectorale tandis que la date habituelle est le 31 mai.

¹⁰⁷ Cela change également pour les dispositifs privés

¹⁰⁸ A titre d'exemple : en 2009 : 2194 euro/m² HT, en 2010 : 2247 euro/m² HT

¹⁰⁹ -USH outre mer, Stop au blocage, Communiqué de Presse du 8 Novembre 2010

faire qu'un seul dossier plutôt que deux lorsque l'on a recours au cumul de la LBU et de la défiscalisation. Cela était réclamé notamment par l'USH DOM.

Les difficultés induites par le montage des dossiers en défiscalisation sont également mises en avant dans des rapports officiels de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Un récent rapport de l'Assemblée juge qu' « *Il faudra par ailleurs veiller à ce que le cumul de la LBU et des dispositifs de défiscalisation soit facilité par les services de l'Etat ce qui ne semble pas être le cas pour l'instant* »¹¹⁰

Mais il faudra encore de nombreuses améliorations afin que le système puisse être complètement efficient. L'USH demande à ce titre que « *La défiscalisation soit conduite dans des conditions juridiquement sécurisées et transparentes selon des règles simplifiées, déconcentrées et cohérents entre services de l'Etat* »¹¹¹. A ce propos, Marie Luce Penchard, secrétaire d'Etat à l'Outre Mer affirmait en mars 2011 « *j'ai demandé à la délégation générale à l'outre-mer de réfléchir, en relation avec les services du ministère du Budget, aux nouvelles mesures de simplification dans les procédures d'instruction qui pourraient être prises pour réduire les délais* ». ¹¹²

Ainsi, la défiscalisation du logement social a été mise en place pour relancer la production de logements sociaux. Toutefois, étant donné les difficultés existantes le dispositif ne peut être employé avec efficacité. L'ensemble des acteurs du monde du logement ainsi que les représentants du gouvernement sont d'accord avec ce constat. Cependant, même si des efforts ont déjà été faits à l'heure actuelle ceux-ci ne sont toujours pas suffisants.

¹¹⁰ Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1997*, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2010

¹¹¹ USH DOM, Op Cit

¹¹² « *La LODEOM est inopérante: le gouvernement n'a pris seulement que 1/3 des decrets* » Témoignages.re, 26 mars 2011

<http://www.temoignages.re/la-lodeom-est-inoperante-le-gouvernement-n-a-pris-seulement-que-1-3-des-decrets.49006.html>

II-2) LES CONTRADICTIONS DES POUVOIRS PUBLICS

A travers la LODEOM, le gouvernement a voulu afficher la volonté de produire plus de logements locatifs sociaux capables de répondre aux besoins grandissants de la population. Cependant, il nous semble que la mise en place du dispositif de défiscalisation soulève de nombreuses questions et met à jour des contradictions évidentes de la part du gouvernement.

Nous souhaitons donc ici présenter dans un premier temps les contradictions vis-à-vis de la LBU. Dans un second temps, nous présenterons les contradictions face au débat sur les niches fiscales. Enfin, nous montrerons en quoi l'intérêt de certains acteurs légitime ce dispositif de défiscalisation.

II-2-A) LES ORIENTATIONS DE L'ETAT : UTILISER LE MOINS DE LBU

Dans l'esprit de la LODEOM la défiscalisation est un moyen supplémentaire d'augmenter la production de logements locatifs sociaux en outre-mer. Suite à des inquiétudes de la part des acteurs du logement dans les territoires concernés, un amendement a été adopté en commission mixte paritaire prévoyant que « *la ligne budgétaire unique reste le socle du financement du logement social dans les départements d'outre-mer* »

Dans la réalité des faits, il semble qu'il en soit autrement. Les orientations données semblent être de plus en plus en faveur d'une utilisation maximale de la défiscalisation au profit d'une utilisation « *uniquement en cas d'extrême nécessité* »¹¹³ de la LBU. Ainsi, une circulaire du 1 Juin 2010¹¹⁴ indique que « *sauf cas particuliers, le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention voire à une absence totale de subvention* ». ¹¹⁵ Il est précisé que la mixité de catégories de logements (PLS/LLS par exemple) doit permettre un meilleur équilibre des opérations et donc réduire le montant de la subvention. Cette circulaire invite également à « *limiter le*

¹¹³ Entretien avec M.Zimberger, SIDR

¹¹⁴ CF annexe n°3

recours au double financement » à certaines opérations qui apparaissent comme prioritaires :

-Opérations de LLTS

-Opération prioritaires de l'Etat (en zone concernée par un Projet de Renovation Urbaine(PRU) par exemple)

-Opérations dont le cout de construction est particulièrement élevé en raison des caractéristiques du terrain (construction dans les hauts par exemple).

Une seconde circulaire censée¹¹⁶ compléter celle précitée précise que c'est suite à l'analyse d'opérations en cours ou déjà financées qu'il est apparu que l'équilibre peut être atteint sans avoir recours au maximum de la subvention.

La défiscalisation apparait ainsi comme la première aide financière à la réalisation d'une opération de logement locatif social au détriment de la LBU. Or, comme le précise un rapport de l'assemblée nationale sur la LODEOM¹¹⁷ « *l'esprit de la loi n'est pas celui là* ».

La défiscalisation, si elle permet d'être un véritable levier à la production de logements locatifs sociaux ne doit en aucun cas se substituer à la LBU. Assurer une production suffisante de logements sociaux nécessite, comme le revendique l'USH outre mer, une aide à la pierre pérenne et sécurisé. La défiscalisation apparait comme un dispositif qui n'est ni l'un ni l'autre. Même si ce dispositif continue d'être utilisé il est, au regard de l'importance des besoins, impératif de continuer à privilégier en priorité l'aide à la pierre et surtout de la revaloriser de manière considérable.

II- 2- B) RELANCER LE LOCATIF SOCIAL AU DETRIMENT DES AUTRES PRODUITS

Si la LBU se révèle insuffisante pour obtenir un niveau de production de logements locatifs sociaux suffisant , il se trouve que la situation s'est d'autant plus détériorée pour

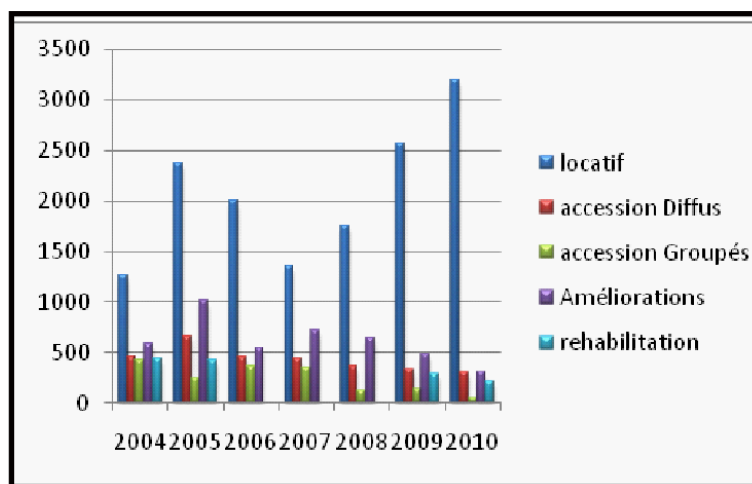
¹¹⁵ Ce passage est d'ailleurs mis bien en évidence puisqu'il est en gras souligné

¹¹⁶ CF annexe n°5

¹¹⁷ Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1997*, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2010

les autres produits qu'elle est censée financer. En effet, nous pouvons légitimement supposer que par volonté de mettre en avant la relance de la production de logements sociaux résultant du rachat des opérations en VEFA et de l'utilisation de la défiscalisation, la préfecture et la DEAL ont orienté la répartition de la LBU en faveur du locatif au détriment des autres produits.

FIGURE 39: REPARTITION DE LA LBU SELON LES DIFFERENTS PRODUITS



Source : Sud Habitat Conseil

Bien que le présent mémoire s'intéresse à la question du logement locatif social, il ne peut, selon nous, être privilégié au dépend d'autres produits, tout aussi essentiels, de la politique de l'habitat. Ainsi, la production de LES s'avère relativement difficile depuis 2008 et l'Etat promet une réforme de leur financement pour fin 2011. Concernant l'amélioration, en dépit des situations d'insalubrité et d'indignité encore nombreuses sur l'Île, l'Etat les finance de moins en moins. Pourtant, si le conseil général finance certaines opérations dites « d'améliorations légères » il revient normalement à l'Etat de financer les opérations dites « d'améliorations lourdes » qui concernent les situations les plus critiques.

Cette phrase est de l'actuel secrétaire d'Etat au logement, Benoist Apparu¹¹⁸. La métaphore canine renvoie aux économies que pourrait réaliser le gouvernement en rabotant un peu plus les niches fiscales.

Les dispositifs de défiscalisation sont considérés comme des « niches fiscales » que l'on peut définir comme des « *Lacunes ou vides législatifs permettant d'échapper à l'impôt sans être en infraction ou bien une dérogation fiscale qui permet de payer moins d'impôts* »¹¹⁹. En raison des nécessaires restrictions budgétaires causées par l'importance du déficit public de l'Etat français le débat sur les niches fiscales est récurrent.

Souvent épinglées, les niches fiscales spécifiques à l'outre mer font l'objet d'une enquête de l'Inspection Générale des Finances¹²⁰ qui met en avant le fait que les niches fiscales des DOM sont relativement « *coûteuses et peu efficaces* »¹²¹. Coûteuses, parce qu'elles s'élèvent à près de 5.5 milliards d'euros au lieu des 4.5 milliards prévus dans les textes budgétaires. Peu efficaces parce que le rapporteur estime par exemple que les logements issus de la défiscalisation privée ne répondent pas aux besoins de la population, comme nous l'avons montré précédemment.

Chaque nouvelle loi de finance est un moment privilégié pour débattre sur les nouvelles niches fiscales à raboter. Dans la loi de finance de 2011 il a été prévu un rabot sur certaines niches fiscales. En outre mer les systèmes de défiscalisation par le biais d'une niche fiscale ont subi un rabot de 10%. Si il concernait la défiscalisation des investissements locatifs privés, la défiscalisation du logement locatif social a en revanche été épargnée.

La défiscalisation du logement social fait l'objet d'un régime dérogatoire parce que le secteur de l'immobilier a besoin d'être redynamisé et que les besoins en logement

¹¹⁸ "Apparu voit « un chien » dans chaque « niche fiscale » », Clicanoo.re, 21 Juillet 2011
<http://www.clicanoo.re/11-actualites/13-economie/290725-apparu-voit-un-chien-dans-chaque.html>

¹¹⁹ Source : <http://fr.wikipedia.org>

¹²⁰ Ce rapport ne devrait paraître qu'en septembre ou octobre 2011. Les informations que nous détenons pour le moment ont été révélés par le journal « Les Echos » début Juillet 2011.

¹²¹ « L'Inspection des finances épingle des niches fiscales coûteuses et peu efficaces dans les DOM », Les Echos, 4 Juillet 2011 : <http://www.lesechos.fr/economie-politique/france/actu/0201481521786-l-inspection-des-finances-epingle-des-niches-fiscales-couteuses-et-peu-efficaces-dans-les-dom-189229.php>

sociaux sont très importants. Pour autant, le constat du coût pour l'Etat d'une telle mesure est sans appel : la défiscalisation augmente d'environ 1/3 le coût des opérations de logements locatifs sociaux.¹²²

Avec sa petite phrase, Benoist Apparu a laissé sous-entendre que le débat sur le rachat des niches fiscales allait battre son plein avec la loi de finance pour 2012. L'objectif du gouvernement est de réduire de 3 milliards d'euros par an les niches fiscales sur la période 2012-2014. Cependant, étant donné la perspective des élections présidentielles et législatives de 2012, il semble difficilement envisageable que le gouvernement mène une offensive contre une niche fiscale censée faciliter la construction de logements locatifs sociaux.

II-2-D) LA LEGITIMITE DU DISPOSITIF

Dans un tel contexte d'urgence de la demande et de restrictions budgétaires nous pouvons nous interroger sur la légitimité d'un tel dispositif. L'Etat dépense plus au travers de la défiscalisation que s'il se contentait d'injecter de la LBU et cela apparaît à nos yeux comme un non-sens économique.

Cependant, ce système particulier de financement du logement social est en quelque sorte légitimé par l'intérêt qu'y ont certains acteurs.

Tout d'abord l'Etat. Nous l'avons dit, le contexte actuel est à la rigueur budgétaire. D'ailleurs à l'occasion de sa visite à la Réunion Benoist Apparu, secrétaire d'Etat au logement rappelait qu'on « *n'est plus à l'heure de la dépense publique sans compter* ». Or, cela semble paradoxal lorsque l'on sait que la défiscalisation coûte plus que LBU. La différence entre ces deux méthodes de financement est que l'une, la LBU, est une dépense de l'Etat ; l'autre, la défiscalisation, est une « non-recette ». Tout est alors question d'affichage. Comme nous l'avons présenté précédemment, la DEAL, qui rappelle le est un service déconcentré de l'Etat, se plaisait à rappeler dans le CDH 2011 à quel point l'utilisation de la défiscalisation permettait de produire plus de logements avec moins d'aide à la pierre. (cf. page 94).

¹²² Les Echos , Op Cit

Le monde du BTP constitue également une entité qui semble se satisfaire de cette situation paradoxale de la défiscalisation du logement social. En effet, alors que ce secteur avait pu profiter largement de la défiscalisation Girardin, qui avait entraîné une construction record de nouveaux logements, le retournement de situation du marché a considérablement impacté le secteur à partir de 2008. Depuis, et ce malgré les réorientations de la défiscalisation en faveur du logement social et l'adaptation du dispositif Scellier aux DOM le BTP réunionnais connaît une grave crise.¹²³

Lors du passage du secrétaire d'Etat au logement Benoist Apparu en Juillet 2011 sur l'île l'intersyndicale du BTP, qui n'a pas été reçue par M Apparu, a voulu se faire entendre via une motion adressée au gouvernement dans laquelle elle rappelait qu'« *un logement construit équivaut à un 1,5 emploi. En deux ans, le BTP réunionnais a perdu 35% d'entreprises et artisans employeurs, et 29% d'emplois directs, et ici, l'activité du BTP dépend pour 65% de la commande publique et 35% du privé*». Le secrétaire d'Etat lui, a préféré rappeler que dans le contexte de contrainte budgétaire il fallait « *faire avec les outils de défiscalisation existants*. »

Les représentants du BTP sont très attachés aux dispositifs de défiscalisation pour le poids que représente le logement dans leur secteur d'activité. Ainsi, le président de la Fédération Réunionnaise du BTE (FER BTP) refuse de considérer que la défiscalisation du logement social puisse être considérée comme une niche fiscale.¹²⁴ Benoist Apparu, si il a tenu à préciser que les contraintes budgétaires de l'Etat ne pouvaient permettre l'instauration de nouveaux outils de défiscalisation, a toutefois assuré que pour les dispositifs existants il défendrait leur maintien à Paris.

Le poids du secteur du BTP à la Réunion est tel que la défiscalisation représente un véritable enjeu pour ce secteur d'activité. Soutenir l'activité du BTP représente alors un enjeu économique et donc politique majeur sur l'île et plus largement sur l'ensemble des territoires ultramarins.

¹²³ Il convient de préciser qu'il y a d'autres facteurs que le logement qui aggravent la « crise » du BTP à la Réunion. En effet, certains grands projets, comme le Tram Train, ont été annulés.

¹²⁴ « *Dire que la défiscalisation dans le logement social est une niche fiscale est un raisonnement qui ne tient pas. C'est une compensation pour pallier au manque de l'Etat après 25 ans de déficit sur le logement social. Arrêtons de considérer que c'est une niche fiscale !* ». Clicanoo.re, Op Cit

Enfin, nous pouvons également ajouter que tous les autres secteurs dont le bon fonctionnement dépend en partie de la défiscalisation, comme les promoteurs-constructeurs, ont un intérêt à voir se poursuivre les dispositifs de défiscalisation.

Ainsi, la défiscalisation apparaît comme un mode de financement qui a enfin permis de relancer la construction de logements locatifs sociaux. Toutefois, il présente de nombreuses difficultés qui nuisent à l'efficacité du dispositif.

Au delà se pose la question de la pertinence de la poursuite d'un tel dispositif lorsque l'on sait que son coût est plus important pour l'Etat que la LBU. Le seul intérêt du dispositif semble être celui de faciliter la réalisation d'opérations de PLS qui répondent aux besoins des catégories intermédiaires mais qui ne peuvent en aucune manière se substituer à de véritables logements sociaux.

Si le débat sur les niches fiscales, dans la prochaine loi de finance pour 2012, ou les élections présidentielles et législatives de 2012 venaient à proclamer l'arrêt de ce dispositif cela induirait un retour à la situation dramatique du début des années 2000. Il semble nécessaire de réfléchir à la manière d'envisager à l'avenir la manière de relancer et soutenir la production de logements locatifs sociaux.

III) REPENSER LA MANIERE DE PRODUIRE DU LOGEMENT SOCIAL : UN ENJEU POUR L'AVENIR

Le dispositif de défiscalisation du logement social est relativement récent. Si il est difficile d'en analyser déjà les conséquences, il est également difficile de se projeter dans l'avenir tant celui-ci est incertain.

Parce que la production de logements locatifs sociaux est un véritable enjeu auquel il faut répondre, nous avons souhaité ici pour terminer notre exposé synthétiser les éléments clefs de la relance de la production de logement sociaux. Il s'agit pour nous également de nous positionner par rapport à notre appréciation du dispositif de défiscalisation

Pour cela nous rappellerons les éléments à prendre en compte en dehors des questions de financement puis nous reviendrons justement sur la question du financement en proposant notre point de vue.

III-1) DES QUESTIONS QUI SE POSENT AU DELA DU FINANCEMENT DES LOGEMENTS

Il s'agit ici de mettre en avant les éléments qui concourent à une bonne production de logements locatifs sociaux et ce quel que soit le mode de financement utilisé. Parce que nous avons étudié principalement la défiscalisation, nous ne saurons proposer une analyse fine de ces autres éléments. Il s'agit seulement de rappeler que la relance de la production de logements sociaux ne saurait être effective sans la prise en compte de différents facteurs.

III-1-A) METTRE EN ŒUVRE UNE VERITABLE POLITIQUE FONCIERE

Nous l'avons évoqué antérieurement dans notre exposé, la question du foncier est primordiale pour relancer la production de logements sociaux. Des efforts ont été fournis pour mettre en place une politique foncière à l'image de la mise en place des COF et de la création de l'EPFR. Mais ces efforts doivent être poursuivis et intensifiés tant la

question est problématique sur l'île. Il s'agit notamment que des moyens financiers suffisants soient mis en œuvre afin que cette politique puisse être poursuivie.

Comme nous l'avions également évoqué, la question du foncier aménagé est primordiale. La mise en place de nouvelles opérations d'aménagement se révèle une nécessité. Nous le savons, la durée d'une Zone d'Aménagement Concertée est relativement longue. Le fait qu'il y ait si peu d'opérations à l'heure actuelle pose problème également pour les années à venir. Les opérations d'aménagements, bien que coûteuses, constituent le meilleur moyen de produire du logement social et du logement privé avec une véritable réflexion d'aménagement. Si l'on veut atteindre l'objectif d'une production soutenue de logements sociaux ces opérations sont nécessaires.

Il semble à ce titre primordial de mettre en place une réflexion sur les modalités de financement et de suivi de ces opérations à l'heure où les communes réunionnaises ont de graves difficultés financières et ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire au bon déroulement de ces opérations.

Il est également important que l'ensemble des collectivités soient mobilisées sur cette question. En effet, si la Région porte les décisions d'aménagement à l'échelle de l'ensemble de l'île, ce sont les communes qui mettent en œuvre la maîtrise foncière. De plus, il a souvent été reproché à ces dernières de ne pas suffisamment maîtriser leur foncier. Même si aujourd'hui elles ont signé des COF avec l'Etat il reste primordial de mobiliser les élus locaux sur l'importance de la maîtrise foncière notamment en faveur du logement social. Il est impératif que tous les élus soient mobilisés afin non seulement de permettre la relance de la production mais également que cette production soit mieux répartie sur le territoire réunionnais. A ce titre, la mise en place de PLH sur l'ensemble du territoire réunionnais serait la bienvenue. Cela permettrait que chaque intercommunalité contribue sur son territoire à la maîtrise foncière nécessaire à la réalisation des objectifs de production qui seront fixées dans son PLH.

Comme le rappelle l'AGORAH « *La stratégie foncière et l'action foncière doivent être au service de projets, voulus, concertés, validés et portés par les responsables politiques.* »¹²⁵

¹²⁵ AGORAH : *Quelles actions foncières pour répondre aux besoins en logements à La Réunion ?*, 2008

III-1-B) CONTOURNER LES DIFFICULTES FINANCIERES DES COMMUNES

Les problèmes financiers des communes réunionnaises posent de véritables problèmes et sont en frein à la production de logement social. D'une part, à cause de la difficulté de mettre en place des opérations d'aménagement qui sont souvent déficitaires, et d'autre part à cause de la difficulté pour elles d'attribuer la subvention de charge foncière pour les opérations de logements sociaux. Sur ce dernier point, un décret est paru en 2011 suite à des revendications de l'USH outre-mer précisant qu'en cas de difficultés les communes n'étaient pas tenues d'attribuer cette subvention. Ceci est un pas en avant, le problème reste d'étendre ce décret pour les années à venir car pour l'heure il se limite à l'année 2011. Il est aussi indispensable que l'Etat ou d'autres collectivités soient en mesure de compenser cette subvention sans que cela ne constitue un blocage à la réalisation d'opérations.

III-1-C) SOLLICITER LES VEFA DANS CERTAINS CAS

Nous l'avons vu les VEFA constituent un moyen d'accroître rapidement le patrimoine des bailleurs. Nous avons également précisé que l'acquisition de ces opérations présentait des contraintes notamment financières. En dépit de cela, la possibilité qu'elles offrent de produire plus rapidement des logements se révèle intéressante et doit selon nous continuer d'être utilisée. Toutefois, cela devrait se limiter à des opérations peu coûteuses afin d'optimiser au mieux les financements. Les opérations en propre doivent rester l'élément principal des bailleurs.

Ainsi, comme nous venons de le préciser, la production de logements locatifs sociaux ne dépend pas uniquement des modalités de financement de ces opérations. Nous avons ainsi souhaité mettre en avant qu'il y a d'autres facteurs primordiaux à prendre en compte si l'on souhaite relancer de manière durable la production

III-2) QUELS MODES DE FINANCEMENT POUR DEMAIN ?

Comme nous l'avons souligné par ailleurs, l'utilisation de la défiscalisation en faveur du logement social pose de nombreuses questions quant à sa pertinence. Nous souhaitons ici exposer notre point de vue sur la manière la plus pertinente de financer le logement social dans les années à venir.

III-2-A) DEFISCALISER OU NON ?

Comme nous l'avons exposé précédemment, il semble qu'au vu des surcoûts qu'elle implique la défiscalisation ne constitue pas un mode de financement légitime. Certes, elle permet depuis son instauration en mai 2009 de relancer le nombre de logements financés après des années d'une faible production, et tous les acteurs du logement semblent sans réjouir. Toutefois, nous pensons que ce n'est pas un moyen qu'il faut encourager dans les années à venir, et il serait bon de revenir à un financement uniquement via la LBU. A l'heure de la rigueur budgétaire, il n'est pas cohérent de maintenir un tel dispositif plus coûteux pour l'Etat.

III-2-B) DANS L'HYPOTHESE DU MAINTIEN DE LA DEFISCALISATION : RENDRE LE SYSTEME PLUS PERFORMANT

Bien entendu, étant donné que le dispositif de défiscalisation s'avère relativement récent, que les bailleurs ont dû s'adapter et que le système commence à être utilisé avec plus d'aisance, il serait difficile d'y mettre un terme de manière brutale même si la perspective d'un prochain débat sur les niches fiscales ou encore des élections législatives et présidentielles de 2012 pourrait remettre en question le dispositif.

Dans l'hypothèse de son maintien, il faut impérativement simplifier le système. Même si aujourd'hui, après deux années de fonctionnement les bailleurs commencent à mieux cerner le dispositif, il reste encore de nombreux freins à la production.

Il est impératif également que le gouvernement arrête de privilégier la défiscalisation mais privilégie plutôt la LBU. En effet, ainsi que nous l'avons précisé dans l'esprit de la loi il s'agissait d'utiliser la défiscalisation en complément de la LBU et non que la

défiscalisation devienne la principale source de financement. La LBU doit rester le socle principal du financement du logement social.

III-2-C) AUGMENTER LA LBU

Que la défiscalisation soit maintenue ou non, il est un constat unanimement partagé depuis longtemps : la LBU doit être augmentée. Les acteurs du logement à la Réunion ne cessent de le répéter depuis qu'elle a été mise en place : la LBU est insuffisante pour répondre à l'ensemble des besoins. Ainsi, bien que les bailleurs sociaux soient en capacité de produire davantage¹²⁶, l'enveloppe des LBU ne permet pas d'aboutir à une production plus importante. La baisse de l'enveloppe en 2011 et la volonté de l'Etat de privilégier la défiscalisation ne va pas du tout dans le sens d'une augmentation de la LBU, pourtant l'élément essentiel de la production de logements sociaux. Il faut en effet augmenter, sécuriser et pérenniser une enveloppe de LBU suffisante pour répondre aux enjeux des années à venir.

III-2-D) LA DEFISCALISATION : UNE BONNE OPTION POUR LE LOCATIF INTERMEDIAIRE

Si la défiscalisation n'apparaît pas à nos yeux comme un mode de financement valable pour les logements locatifs sociaux, il apparaît cependant que ce dispositif se révèle très intéressant pour le locatif intermédiaire. Nous considérons en effet le PLS comme un logement destiné à un public intermédiaire comme nous l'avons déjà signifié par ailleurs. Etant donné qu'il ne bénéficie pas de la LBU et que à ce titre la défiscalisation est la seule équivalente subvention disponible pour ce type de logements, la défiscalisation devient relativement intéressante. Nous avons en effet précisé précédemment que produire du locatif intermédiaire s'avère une nécessité et que la défiscalisation Girardin n'avait pas permis de répondre de manière satisfaisante à ces besoins. Si le nouveau dispositif Scellier DOM a légèrement modifié les règles de

¹²⁶ Selon le CER BTP, les bailleurs seraient en capacité de produire 6 500 logements locatifs sociaux mais leur production tourne autour de 3 500

défiscalisation des investissements locatifs intermédiaires il semble toutefois que les critères ne soient toujours pas satisfaisants. De plus, étant donné les dérives de la défiscalisation Girardin nous ne souhaitons préconiser à nouveau un tel modèle. A ce titre, nous préconisons donc qu'en cas de maintien de la défiscalisation celle-ci bénéficie aux PLS en tant que logement intermédiaire et que les niveaux de loyers soient réévalués afin de s'adapter aux capacités locatives réelles de la population.¹²⁷

III-2-E) NE PAS PRIVILEGIER LE LOCATIF SOCIAL AU DETRIMENT
DES AUTRES PRODUITS.

Autre problème qui se pose via l'insuffisance de la LBU et que nous déjà évoqué, c'est la mauvaise répartition qui a lieu actuellement entre les différents produits. En effet, même si le logement locatif social est un élément primordial de la politique de l'habitat sur l'île, il ne faut pas en produire au détriment des LES¹²⁸ et des opérations d'améliorations qui sont des éléments tout autant importants. Il s'avère donc nécessaire de maintenir des niveaux de financements suffisants pour ces deux produits.

¹²⁷ Cf Partie 2, III

¹²⁸ Le gouvernement devrait proposer un projet de loi pour réaménager leur financement d'ici fin 2011. Nous ne disposons à l'heure actuelle d'aucun élément sur ce projet.

CONCLUSION

Le choix de notre sujet s'est effectué de manière empirique. Notre présence sur le territoire réunionnais nous a rapidement orienté vers cette thématique parce que la défiscalisation a eu une telle ampleur que son impact est directement observable sur le territoire. De plus, l'étude du marché de l'habitat qu'il nous fallait réaliser dans le cadre de notre stage de fin d'étude, effectué à la SICA Habitat Réunion¹²⁹, nécessitait de prendre en compte l'impact d'un tel dispositif sur le marché.

En approfondissant nos connaissances sur le sujet, il est rapidement apparu que la défiscalisation issue de la loi Girardin était vivement critiquée par les acteurs du logement. Il semblait en effet qu'il y ait eu de nombreuses dérives à ce dispositif et que les réponses apportées aux besoins en logement n'étaient pas satisfaisantes.

Notre investigation sur le sujet nous a rapidement conduit à prendre connaissance de la réorientation du système en faveur du logement social. Ce nouveau dispositif est inédit et entraîne de nombreuses interrogations notamment concernant son fonctionnement et son efficacité. En effet, en découvrant le contexte de l'île il est très vite apparu que les besoins en logements sociaux étaient relativement importants. L'enjeu de la réorientation du dispositif de défiscalisation s'est donc révélé être primordial.

Petit à petit, notre sujet s'est construit autour de la question de la défiscalisation et de sa manière de répondre aux besoins des populations les plus modestes, celles concernées par le logement social et celles concernées par le logement dit intermédiaire. Nous souhaitions montrer en quoi la défiscalisation ne permettait pas de répondre de manière satisfaisante aux besoins en logements de ce public là.

Nous souhaitions surtout mettre en avant la question de la défiscalisation du logement social. Ce dispositif a été mis en place afin de relancer la production de cette catégorie de logement. Il repose sur le principe d'encourager des personnes physiques

¹²⁹ La SICA Habitat Réunion est une Société d'Intérêt Collectif Agricole qui est un opérateur agréé en matière d'amélioration et qui réalise la maîtrise d'œuvre de LES. Elle est affiliée au réseau national « Habitat et Développement ».

ou des sociétés à investir dans le logement social afin de bénéficier d'une réduction d'impôt. Il s'agissait pour nous d'interroger la pertinence de ce nouveau dispositif comme levier à la production de logements locatifs sociaux.

Pour mener à bien notre analyse nous avons donc procédé en trois parties.

Dans la première nous tenions à rappeler le contexte des politiques de l'habitat et du logement à la Réunion. Il s'agissait pour nous de mettre en avant de quelle manière s'étaient construites ces politiques. Nous voulions montrer quelles sont leurs spécificités étant donné qu'elles diffèrent légèrement de celles existantes en métropole puisque le contexte même de la demande y est sensiblement différent. Il est apparu que ces politiques répondent encore de manière insuffisante aux besoins et que les enjeux pour les années à venir sont importants. Cela nous a permis de mettre en avant la place qu'avaient eue dans ce contexte les premiers dispositifs de défiscalisation. Cela nous a surtout permis de mettre en avant le fait que la défiscalisation des investissements locatifs ne peut être considéré comme une politique de l'habitat à part entière mais qu'elle repose sur de nombreux autres enjeux.

En seconde partie, nous sommes revenus sur le contexte des années 2000 qui ont vu le succès du dispositif de défiscalisation Girardin et la chute de la production de logements locatif sociaux. Nous avons montré en quoi la défiscalisation Girardin n'avait pas permis de répondre de manière satisfaisante aux besoins des catégories intermédiaires. Nous avons également expliqué tout ce qui avait conduit à la faible production de logements sociaux pendant ces années là. Enfin nous avons pu mener une réflexion sur l'offre locative idéale qui favoriserait le logement social et réadapterait les dispositifs destinés aux catégories intermédiaires. L'offre en logements locatifs sociaux est en effet loin d'être suffisante et les catégories de logements destinés aux catégories intermédiaires, qu'il est pourtant important de développer, offrent des niveaux de loyers trop élevés.

Enfin, la dernière partie était consacrée au dispositif de défiscalisation en faveur du logement social. Nous avons souhaité expliqué clairement la manière dont fonctionnait ce dispositif parce qu'il est totalement inédit et qu'il modifie les paramètres habituels de montages d'opérations de logements locatif sociaux. Cette partie nous a permis de mettre en avant le fait qu'effectivement il semble d'ores et déjà que grâce à

l'utilisation conjointe de la défiscalisation mais aussi des opérations en VEFA la production soit relancée. Pour autant, ce dispositif pose de nombreuses questions. Il coûte plus cher à l'Etat, ne permet pas de produire davantage de LLTS alors que les besoins de la population s'orientent davantage vers ce type de logements. Il s'agit également d'un dispositif relativement complexe à mettre en œuvre et constitutif des fameuses niches fiscales contre lesquelles le gouvernement entend bien lutter pour limiter le déficit public.

Les constats établis tout au long de ce travail nous permettent de confirmer notre hypothèse de départ, à savoir que la défiscalisation ne permet pas de répondre de manière satisfaisante aux besoins en logement de la population réunionnaise.

Toutefois, il existe plusieurs limites à notre travail qui pourraient conduire le lecteur à douter de nos conclusions.

La première limite tient évidemment du fait que le dispositif de défiscalisation à l'heure où nous écrivons est relativement récent. Il semble donc relativement difficile de mesurer les effets de ce dispositif même si nous avons tenté ici de justifier toutes nos constatations. De plus, le fait que les décrets soient parus bien plus tard que la LODEOM écourte davantage le recul que nous pouvons avoir sur le bon fonctionnement du dispositif.

Autre limite, il s'agissait de la difficulté que représentait pour nous la compréhension même de ce dispositif. Si les dispositifs de défiscalisation privés s'appréhendent facilement, c'est une toute autre histoire pour les dispositifs de défiscalisation du logement social. Sans étude relative à ce sujet il nous aura fallu comprendre ce dispositif uniquement via la parole d'acteurs souvent spécialistes, de la fiscalité et bien plus tard par des circulaires et décrets du gouvernement que nous avons pu nous procurer. Il revient à des spécialistes de la fiscalité d'être en mesure de comprendre et d'appréhender ce type de dispositif et non à des urbanistes. Malgré cela, nous avons tenté de nous approprier le sujet au mieux et avons essayé de rendre ce dispositif le plus compréhensible possible pour notre lecteur.

Enfin, la dernière limite à ce présent mémoire peut provenir du fait qu'au regard de notre analyse du dispositif Girardin il peut sembler que notre travail semble relativement convenu et n'apporte pas réellement d'éléments nouveaux par rapport à ce

que certaines études ont déjà montré. Néanmoins, ce qui enrichit notre travail c'est d'avoir réfléchi plus largement sur l'offre locative pour les populations sociales et intermédiaire en étudiant les conséquences de la défiscalisation et en donnant des perspectives pour améliorer la production de cette offre.

En dépit des limites évidentes de notre travail, il nous a semblé relativement intéressant de choisir un sujet, la défiscalisation, peu traité dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement. Comme nous l'avons énoncé en introduction, il s'agit d'un dispositif qui va à l'encontre d'une politique interventionniste et régulatrice de l'Etat. C'est en cela que nous avons souhaité nous poser des questions sur l'offre produite, et que nous avons porté autant d'intérêt à la question du logement social. Il est tout à fait inédit de faire reposer la réalisation d'opérations de logements locatifs sociaux sur des équivalents subventions provenant d'investisseurs privés.

A ce titre, si le dispositif de défiscalisation du logement social persiste il serait relativement intéressant de mener à bien une étude sur son impact réel en ayant un recul suffisant que nous n'avons pas eu ici. Cette étude pourrait être élargie à l'ensemble des territoires d'outre-mer.

Concernant la défiscalisation privée, bien entendu nous ne pouvons que souhaiter que de véritables études soient réalisées sur son impact¹³⁰ que ce soit à la fois en outre mer mais également en métropole. Il s'agirait de voir quelles sont les logiques qui sous tendent ce nouveau régime de production de logement, quelles sont les conséquences en terme d'offre et de demande, mais aussi quelles sont les conséquences territoriales du développement massif de programmes immobiliers sans contrôle des collectivités.

Toutefois, comme nous l'avons évoqué par ailleurs la défiscalisation pose des questions plus larges. Nous avons vu en effet à quel point l'économie de l'île est sensible aux fluctuations du BTP. L'importance donnée à la défiscalisation comme soutien à l'économie locale est évidente. Cela a probablement conduit l'Etat à poursuivre la mise en œuvre de ces dispositifs en dépit des effets pervers constatés.

¹³⁰ Une étude de Vergriete est en cours, cf : VERGRIETE, *Les mécanismes de la production du logement à la Réunion*, non publié.

Nous nous sommes également interrogés sur la légitimité de ce type de dispositif dans le contexte actuel de lutte contre les déficits publics. Actuellement, on nous parle de raboter les niches fiscales, notamment la défiscalisation Scellier et certains investissements outre mer. Quid de la défiscalisation du logement social ? Est-il légitime de faire perdurer un système qui coûte plus cher à l'Etat ? D'ici septembre 2011 le projet de « rigueur budgétaire » devrait voir le jour et conditionnera la loi de finance pour 2012. Qu'advient-il des dispositifs de défiscalisation en outre mer ? La question reste entière.

Le sujet que nous avons choisi renvoie donc à de grandes interrogations sur le présent mais aussi sur l'avenir, et sur la manière dont on choisira de financer le logement des populations modestes de la Réunion.

Il nous semble évident que ces choix devront s'inscrire dans une démarche plus large qui visera à mener une réflexion entre tous les acteurs et collectivités concernées sur la manière d'aménager au mieux la Réunion de demain. Il conviendra également d'aboutir à la production d'une offre en logement qui réponde quantitativement, qualitativement et économiquement aux besoins de la population.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX :

- AMZALLAG, TAFFIN, *Le logement social*, Paris, l'extenso éditions, 2^{ème} édition, 2010, 127 p
- COLLECTIF JEUDI NOIR, *Le petit livre noir du logement*, Paris, La découverte, 2009, 166 p
- DRIANT JC, *Les politiques du logement en France*, Paris, La documentation française, 2009, 185 p

OUVRAGES SUR L'HABITAT A LA REUNION ET EN OUTRE MER :

- BERTILE W, *Le logement dans les départements d'outre mer, rapport au premier ministre*, Paris, La documentation française, 1984,
- CAUE de la Réunion, *350 ans d'architecture à l'île de la Réunion*, Edition CAUE de la Réunion, 2005, 207 p.
- CENADDOM, *Les dossiers de l'outre mer*, 1985,
- CONSEIL GENERAL DE LA REUNION, CONSEIL REGIONAL DE LA REUNION, *Livre blanc pour le logement*, 1994
- DDE, CAUE et Université de la Réunion, *Ville, habitat, aménagement*, Actes du forum débat 8 avril-14 décembre 1993, textes réunis par Corinne ETAVE et Michel WATIN, Océan Editions, 1994, 246 p.
- GAUVIN G ; *Michel Debré et l'île de la Réunion*, Villeuneuve d'Asq, Presses Universitaires du Septentrion, 2006, 394 p
- SANDRON F , *La population réunionnaise, Analyse démographique*, Paris, IRD Editions, 2007, 217 p

-ADIL : *La défiscalisation Girardin 2011* , Investissement locatif , 201

-ADIL : *La défiscalisation Scellier Outre mer*, Investissement locatif , 2011

-AGORAH : *Cartographie du parc locatif social*, Actualisation 2004-2007, 2007,31 p

-AGORAH : *Habitat et consommation d'espace, Typologie des modes de production de logements*, 2006

-AGORAH , *La construction de logements de 1990 à 2002 à la Réunion*, 2003

-AGORAH : *La défiscalisation des investissements outre mer*, 1995

AGORAH : *La défiscalisation du logement a la Réunion en 2005*, 2005

-AGORAH : *La ZAC : un outil d'aménagement de la Réunion, Etat des lieux et analyse*,
Septembre 2007

AGORAH : *Le logement collectif locatif social à la Réunion*, 1996

-AGORAH : *Les composantes du prix des logements à la Réunion*, Etude du groupe Habitat
Foncier, Novembre 2009,

AGORAH *Les principales caractéristiques des marchés du logement à la Réunion, à l'heure
de la refonte de la loi de défiscalisation*, 2008, 51 p

-AGORAH : *Observatoire des transactions immobilières et foncières à la Réunion*, 2006,

-AGORAH : *Observatoire des loyers privés à la Réunion*, 2007

- AGORAH : *Observatoire des loyers privés à la Réunion*, Plaquette intermédiaire 2008

-AGORAH : *Observatoire des loyers privés à la Réunion*, 2008

-AGORAH : *Quelles actions foncières pour répondre aux besoins en logement à la Réunion ?*
2009

- AGORAH : *Observatoire des loyers privés à la Réunion*, 2010

-AGORAH, *Réserves foncières des communes et des bailleurs sociaux à la Réunion*, 2007

-AGORAH : *Transactions immobilières et foncière à la Réunion : Evolution du marché et capacité des ménages à accéder à la propriété dans le parc privé* , mai 2007

-ANIL, *L'offre actuelle de financement du logement locatif dans les départements d'outre-mer*, 2007

-ARMOS-oi, *Le parc, la demande, l'attribution des logements sociaux à la Réunion*,
Rapport annuel, édition 2007, 21 p.

-ARMOS-oi, *Le parc, la demande, l'attribution des logements sociaux à la Réunion*,
Rapport annuel, édition 2008, 21 p.

-ARMOS-oi, *Le parc, la demande, l'attribution des logements sociaux à la Réunion*,
Rapport annuel, édition 2009, 21 p.

-ARMOS-oi, *Le parc, la demande, l'attribution des logements sociaux à la Réunion*,
Rapport annuel, édition 2010, 21 p.

-ARMOS, DDE, *Synthèse des résultats de l'enquête annuelle sur le parc locatif social à la Réunion*, 2003

ARMOS, DDE Réunion, *Le parc locatif social à la Réunion.*, Situation au 1er janvier 2006,
12 p.

-ARMOS, DDE, *Le Parc locatif social à la Réunion*, situation au 1^{er} Janvier 2007

- ARMOS, DDE, *Le Parc locatif social à la Réunion*, situation au 1^{er} Janvier 2008

- ARMOS, DDE, *Le Parc locatif social à la Réunion*, situation au 1^{er} Janvier 2009

- CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT, Assemblée plénière du 13 juillet 2007, 124 p.

- CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT, Assemblée plénière du 9 Juillet 2008, 134 p

- CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT, Assemblée plénière du 15 avril 2010, 100p

- DEAL, *La gestion du logement social à la Réunion*, mars 2011

- DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES, Instruction des demandes de défiscalisation dans le secteur du logement social dans les départements d'outre-mer et à Mayotte , 26 janvier 2011

- CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT, Assemblée plénière du 22 juin 2011, 106 p

- DEPARTEMENT DE LA REUNION, *Où loger nos enfants dans 30 ans ? Revue de presse*, 2003

- FOUCQUE , *Evolution des acteurs du logement et de l'aménagement et de leur cadre d'intervention à la Réunion*, 2010, 10p

- INSEE, *Chiffres clés Evolution et structure de la population*, 30 juin 2011, 20 p

- INSEE, Données du recensement 2006

- INSEE : *Enquête logement 2006*

- IEDOM, *Panorama de l'immobilier dans les DOM*, 2005

MINISTERE DE L'OUTRE-MER, MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT Conférence nationale du logement Outre-Mer, 27 février 2007, Introduction aux débats, 16 p.

-PREFECTURE DE LA REUNION, Bilan du logement social à La Réunion : une année 2010 très encourageante, Saint Denis, 14 Décembre 2010

-*Projet de diagnostic en vue de la préparation des programmes européens 2007-2013*, 2006, 121 p

-VERGRIETE, *Les mécanismes de la production du logement à la Réunion*, non publié, 10p

-SIDR, *Rapport d'activité 2009*

PERIODIQUES :

-ACTU, Elus locaux, Lettre d'information des experts comptables aux collectivités locales, Novembre 2010

-BENZAGLOU M, L'éclairage des DOM sur la mise en oeuvre du droit au logement en France : l'exemple du logement évolutif social, [en ligne], disponible sur : <http://resohab.univ-paris1.fr>

-BOUDINE J, « Le nouveau régime de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer « Article 19 de la loi de finances pour 2001 » », *Pouvoirs dans la Caraïbe* [Online], 13 | 2002, Online since 03 mars 2011, connection on 20 août 2011. URL : <http://plc.revues.org/287>

-FRED CONSTANT, « La Politique Antillaise du Président Sarkozy », *EchoGéo* [En ligne], Numéro 11 | 2010, mis en ligne le 24 février 2010. : <http://echogeo.revues.org/11719>

-HEDLI M, L'habitat Outre mer , une priorité toujours d'actualité, Union Sociale pour l'Habitat Outre mer

- IEDOM, Note Expresse, *L'habitat à La Réunion : analyse des décalages entre l'offre et la demande de logement*, n° 63 Novembre 2009

- IEDOM, Note Expresse, *L'habitat dans les outre-mer français Progrès, enjeux, disparités* n° 75 Avril 2010

- INSEE, Insee Première, n° 990, novembre 2004.

- INSEE, Revue «*Économie de La Réunion*» ,4eme trimestre 2002

- INSEE, Revue «*Économie de La Réunion*» , n°127

- INSEE, Revue «*Économie de La Réunion*» , n°134

- INSEE, Revue «*Économie de La Réunion*» N° 135 - décembre 2009

- INSEE, Revue «*Économie de La Réunion*» n° 136, Mai 2010

- INSEE, Revue «*Économie de La Réunion*» , n°137

- INSEE, Revue «*Économie de La Réunion*» Hors Série- Juin 2009

- INSEE, Revue INSEE partenaires, n° 14 Juin 2011, 6p

- JACOD M, PAVAGEAU Colette. Le logement à la Réunion : entre tradition et modernité. In: Economie et statistique, N°240, Février 1991. pp. 47-57.

- JAUZE JM, L'urbanisation de la Réunion, Evolution et modèles de ville, Cahiers de géographie du Québec, vol. 42, n° 116, 1998, p. 195-221.

- L'AGEFI ACTIFS, Dossier , *Une fiscalité révisée à la rescousse de l'immobilier*, du 22 au 28 janvier 2010

- METZGER P, « Les enjeux de la question urbaine dans l'aménagement régional à l'île de la Réunion », *Espace populations sociétés* [En ligne], 2004/2 | 2004, mis en ligne le 22 janvier 2009. URL : <http://eps.revues.org/index238.html>

-PAVAGEAU C. À la Réunion, la crise du logement persiste malgré un effort de construction considérable. In: Economie et statistique, N°288-289, 1995. pp. 157-163.

-USH OUTRE MER, Stop au blocage, Communiqué de Presse du 8 Novembre 2010

TRAVAUX UNIVERSITAIRES :

AISSAOUI, M, *L'aide à l'amélioration de l'habitat privé à la Réunion!: une contribution significative à la résolution de la question du logement!*, 2007, Mémoire de Master 2 Aix en Provence, Université Aix Marseille II, 149p

-Chen Yen Su, Y, 1990 La Réunion et la défiscalisation, 1990, Mémoire de Maitrise, Université de la Réunion.

-ELLY, D, La problématique du logement à la Réunion, 1993, Mémoire pour DESS, Université de la Réunion,

-FERRANT G, *Analyse économique des effets du dispositif de Défiscalisation local en Polynésie française :Un premier essai sur le secteur hôtelier*, Mémoire de Master 2, Paris, Université Paris I,

DOCUMENTS DE PROGRAMMATION ET D'AMENAGEMENT :

-CINOR, Programme Local de l'Habitat, 2010-2015

-TCO, Programme Local de l'Habitat, 2011-2016

-CIREST, Diagnostic du Programme local de l'habitat, 2011-2016

-REGION REUNION, Schéma d'Aménagement Régional , 2011

- Assemblée nationale – séance du 31 octobre 1997, compte rendu intégral
- Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Rapport d'information sur le logement en outre mer, Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006
- Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Rapport d'information sur le logement en outre mer, Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 2008
- Commission des finances, de l'économie générale et du plan, *Rapport d'information sur les niches fiscales*, enregistré à la présidence de l'assemblée nationale le 5 juin 2008
- Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport d'information sur la défiscalisation dans les départements et les territoires d'outre-mer*, Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 2002
- Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport sur la mise en application de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer*, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2010
- Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1997*, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2010
- Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1997*, Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

-Conseil économique et social, *Evaluation de la Loi de programme pour l'outre mer du 21 juillet 2003*, 2006

-Inspection générale des finances, Conseil général des ponts et chaussées, Inspection générale de l'administration, *Mission d'audit de modernisation, Rapport sur la politique du logement social outre mer* (DOM et Mayotte), Avril 2006

LOIS, DECRETS ET CIRCULAIRES

-Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, *circulaire relative aux opérations de constructions de logement faisant appel à la défiscalisation dans les conditions fixées par les articles 199 undecies C et 217 undecies du code général des impôts*, 1^{er} juin 2010, p. 3

--Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Circulaire du 1^{er} Juin 2010 relative aux opérations de construction de logements sociaux faisant appel à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, à Mesieurs les prefets de la Guadeloupe,

- Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 fixant les modalités d'application de l'article 199 undecies C du code général des impôts relatif aux investissements réalisés dans le secteur locatif social outre-mer

- Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, *Décret n° 2010-1351 du 9 novembre 2010 relatif à la subvention pour surcharge foncière*, ORF n°0262 du 11 novembre 2010 page 20164 texte n° 46

ARTICLES DE PRESSE :

“Apparu voit « un chien » dans chaque « niche fiscale » » , Clicanoo.re, 21 Juillet 2011
<http://www.clicanoo.re/11-actualites/13-economie/290725-apparu-voit-un-chien-dans-chaque.html>

« B. Apparü : "le logement est un enjeu primordial à la Réunion" », L'info.re, 25 juillet 2011

<http://www.linfo.re/-Politique-/B-Apparu-le-logement-est-un-enjeu-primordial-a-la-Reunion>

« Défiscalisation et niches fiscales : nouvelles batailles en perspectives », France-Antilles, 16 août 2011

<http://www.martinique.franceantilles.fr/actualite/economie/nouvelles-batailles-en-perspective-16-08-2011-122448.php>

« *Défiscalisation : la pépète du logement social outre mer* » les Echos, 7 octobre 2010 :

<http://www.lesechos.fr/patrimoine/immobilier/actu/020828044934-defiscalisation-la-pepette-du-logement-social-outre-mer-57876.php>

« *La LODEOM est inopérante: le gouvernement n'a pris seulement que 1/3 des décrets* » Témoignages.re, 26 mars 2011

<http://www.temoignages.re/la-lodeom-est-inoperante-le-gouvernement-n-a-pris-seulement-que-1-3-des-decrets,49006.html>

« Les silences assourdissants de l'UMP cachent un malaise », Témoignages, 29 juillet

2011-08-20 : <http://www.temoignages.re/les-silences-assourdissants-de-l-ump-cachent-un-malaise,51147.html>

« L'Inspection des finances épingle des niches fiscales coûteuses et peu efficaces dans les DOM », Les Echos, 4 juillet 2011

<http://www.lesechos.fr/economie-politique/france/actu/0201481521786-l-inspection-des-finances-epingle-des-niches-fiscales-couteuses-et-peu-efficaces-dans-les-dom-189229.php>

« *L'intersyndicale adresse une motion au gouvernement* », Témoignages.re, 26 juillet 2011 :

<http://www.temoignages.re/l-intersyndicale-adresse-une-motion-au-secretaire-d-etat,51076.html>

« Logement : des promesses aux actes : le fossé », Témoignages.re, Mardi 26 Juillet 2011 :

<http://www.temoignages.re/logement-des-promesses-aux-actes-le-fosse,51082.html>

SITES INTERNET

Agence Départementale d'Information sur le logement, ADIL Réunion

<http://www.adil974.com>

Agence pour l'Observation de la Réunion, l'Aménagement et l'Habitat

<http://www.agorah.fr>

Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de la Réunion

<http://www.caue974.com/>

Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

<http://www.reunion.equipement.gouv.fr/>

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/>

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

<http://www.logement.gouv.fr/>

Direction Régionale de l'Environnement

<http://www.reunion.ecologie.gouv.fr>

Ministère de l'Outre Mer

<http://www.outre-mer.gouv.fr/>

Informations sur la défiscalisation

<http://Le.nouvel.economiste.fr>

<http://www.girardin-industriel.info>

<http://www.guide-de-la-defiscalisation.fr/>

ANNEXES

ANNEXE 1

Présentation des principaux acteurs du logement social à la Réunion	131
--	------------

ANNEXE 2

Présentation de l'intercommunalité à la réunion	137
--	------------

ANNEXE 3

Présentation du dispositif Girardin pour 2011	138
--	------------

ANNEXE 4

Présentation du dispositif Scellier Outre mer pour 2011	139
--	------------

ANNEXE 5 :

Circulaire du 1 Juin 2010	140
----------------------------------	------------

ANNEXE 6

Précisions relatives à la circulaire du 1^{er} Juin 2011	146
---	------------

ANNEXE 7

Pieces à fournir pour une demande d'agrément d'un programme de logements locatifs sociaux	149
--	------------

ANNEXE 8

Liste des entretiens effectués	153
---------------------------------------	------------

ANNEXE1

PRESENTATION DES PRINCIPAUX ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL A LA REUNION

LES BAILLEURS SOCIAUX :

LA SIDR :

Création : 1949

Statut : Société d'économie mixte (SEM)

Actionnaires : Le capital est détenu majoritairement par l'Agence Française de Développement (sur fonds d'Etat et sur fonds propres) et par le Département de la Réunion.

Métiers :

- Aménagement
 - Construction
 - Gestion locative
-

LA SHLMR :

Création : 1971

Statut : Entre prise sociale pour l'habitat

Actionnaires : Elle compte parmi ses actionnaires majoritaires, le CILR, La Banque de la Réunion, la Caisse d'Epargne, ainsi que le Département de la Réunion, les communes de St Denis, St Pierre et le Port.

Métiers :

- Construction de logements sociaux et intermédiaires en locatif et accession
 - Gestion locative
 - Aménagement
 - Maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale
-

SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE D'AMENAGEMENT, DE
DEVELOPPEMENT, D'EQUIPEMENT DE LA REUNION(SEMADER)

Création : 1985

Statut : SEM.

Actionnaires : Actionnaire Majoritaire : la CIVIS , La Caisse des Dépôts et Consignations, Entreprises privées ,Particuliers , Commune de Sainte Suzanne, Autres SEM

Métier :

Aménagement
Construction
Gestion locative
Activités économiques

SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE D'AMENAGEMENT ET DE
CONSTRUCTION : SEMAC

Création :1991

Statut : SEM

Actionnaires : Communes de l'EST et CIREST.

Activités :

- Aménagement
- Promoteur et bailleur social
- Assistance à maîtrise d'ouvrage publique et privée,
- Prospection et négociation foncières,
- Activité économique

SOCIETE D'EQUIPEMENT DU DEPARTEMENT DE LA REUNION :
SEDRE

Création : 1969

Statut : SEM

Actionnaires : communes de Saint-Paul, Saint-Denis, Le Port, Saint-Pierre, Département, Région, Etat, CDC, Crédit Agricole, SIDR, CCIR, Chambre d'Agriculture et SAFER

Activités :

- aménagement
- assistance à maîtrise d'ouvrage
- construction

- gestion locative
- promotion immobilière (logement, immobilier d'entreprise)

SOCIETE DE DEVELOPPEMENT DU GROUPEMENT
INTERCOMMUNAL DU SUD SODEGIS

Création : 1991

Statut : SEM

Actionnaires : Communes du sud

Activités

Aménagement

Construction

Gesiton locative

SOCIETE DIONYSIENNE D'AMENAGEMENT ET DE CONSTRUCTION

Création : 1990

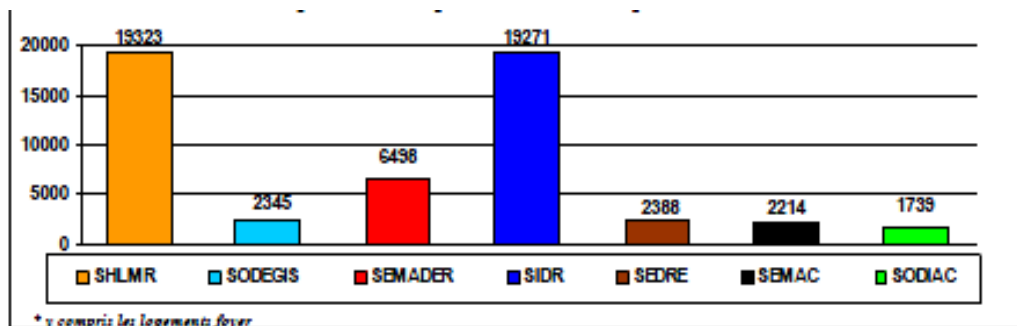
Statut : SEM

Actionnaires : Ville de Saint Denis, la CINOR, la Région et la CDC.

Activités :

- aménagement urbain
- aménagement et devleoppement économique
- réalisation d'équipements
- construction
- gestion locative

FIGURE 40: REPARTITION DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX SELON LES BAILLEURS



Source : ARMOS 2010

LE RESEAU ASSOCIATIF

ARMOS-OI :

Association regroupant les sept promoteurs sociaux de l'île. Elle publie chaque année un rapport sur le parc locatif social mis à disposition de tous via son site internet.

USH DOM

L'Union Sociale pour l'Habitat Outre-Mer est un organisme professionnel qui fédère l'ensemble des organismes HLM de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Polynésie Française et de la Nouvelle-Calédonie. Créée en 2000, l'organisation HLM Outre-Mer est devenue en 2003 l'Union Sociale pour l'Habitat Outre-Mer.

Conformément à ses statuts, l'Union Sociale pour l'Habitat Outre-Mer a pour vocation première d'assurer une représentation de ses membres et de collaborer à toute initiative permettant de rendre plus efficaces leurs actions et leur métier face aux enjeux de l'habitat outre-mer.

Dans le cadre de ses missions, l'Union Sociale pour l'Habitat Outre-Mer poursuit de nombreux objectifs :

- Contribuer aux adaptations et améliorations nécessaires à l'évolution des conditions d'exercice du métier.

-Se mobiliser pour une meilleure prise en compte des enjeux de l'habitat dans les politiques territoriales, et des spécificités de l'habitat outre-mer au niveau interrégional et national, par une représentation auprès des pouvoirs publics.

-Apporter un appui professionnel à ses adhérents , en lien avec les Fédérations HLM et l'Union sociale pour l'habitat, pour accroître le professionnalisme des équipes et développer la conduite de projets dans le champ de l'habitat, dans une perspective de développement durable.¹³¹

LES ACTEURS PUBLICS¹³²

L'ÉTAT :

Il est l'acteur principal de la politique du logement social par les orientations et les moyens qu'il apporte tant techniques que financiers à travers la LBU et la défiscalisation. Les bailleurs sociaux doivent déposer leurs dossiers auprès de la DEAL pour recevoir l'agrément qui leur permettra de bénéficier de l'aide à la Pierre. Dans le cas de la défiscalisation il faut également déposer un dossier auprès de la DGFP.

LE CONSEIL GENERAL

Il préside avec l'État le Conseil Départemental de l'Habitat (CDH) instance qui définit la politique à long terme de l'habitat dans le département. Il semblerait que le CG 974 contribue de moins en moins à la production de logements locatifs sociaux.

LE CONSEIL REGIONAL

Il intervient au travers du FRAFU en complément de l'État pour l'aménagement foncier en faveur du logement social.

¹³¹Ce chapitre est tiré de la présentation de l'association sur le site internet : <http://www.habitat-outre-mer.fr/fr/>

¹³² Tout ce chapitre étant largement tiré de « : DEAL, *La gestion du logement social à la Réunion*, mars 2011

LES INTERCOMMUNALITES

Elles pilotent les programmes locaux de l'habitat . Elles interviennent dans les programmes de logements sociaux par l'intermédiaire de SEM (Société d'Économie Mixte) à qui elles ont confié une responsabilité d'opérateur social en même temps qu'une activité d'aménageur pour certains visant à produire et aménager du foncier pour supporter des programmes de logements sociaux.

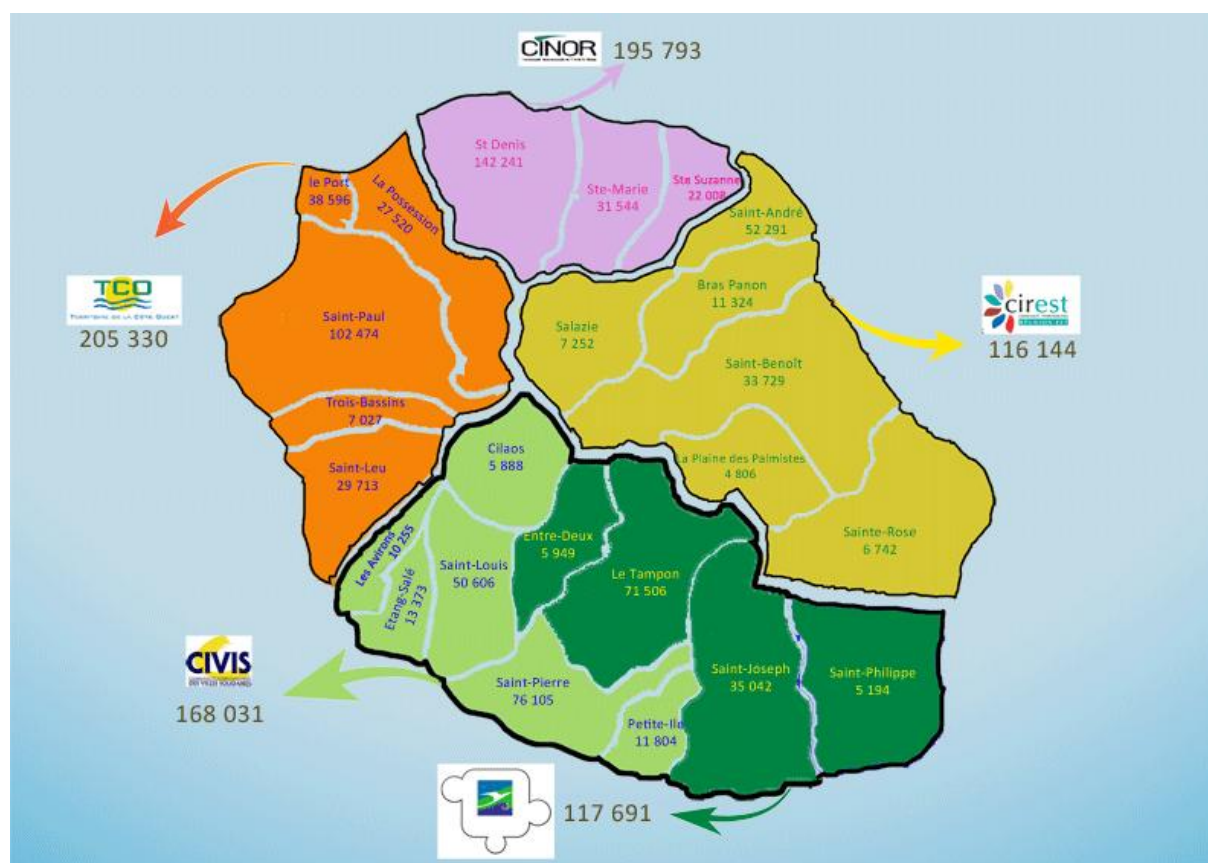
LES COMMUNES

Elles sont directement impliquées dans les opérations de logement social à travers la programmation pluriannuelle de logements locatifs sociaux avec les bailleurs, mais aussi dans les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage et pour une grande part leur financement (20% initialement, mais souvent in fine 50% en raison des délais de réalisation souvent très longs). Elles interviennent également à travers leurs outils d'aménagement urbain dans le champ de la rénovation urbaine et de l'aménagement avec l'appui de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

ANNEXE 2 :

PRESENTATION DE L'INTERCOMMUNALITE A LA REUNION

FIGURE 41: CARTE DES INTERCOMMUNALITES DE LA REUNION



Source : CA SUD

Les cinq intercommunalités de la Réunion ont un statut de communauté d'agglomération.

: PRESENTATION DU DISPOSITIF GIRARDIN POUR 2011

Vous envisagez de réaliser une opération bénéficiant de la défiscalisation DOM



Le dispositif dit « Loi Girardin » est un mécanisme de réduction d'impôt dont peuvent bénéficier les contribuables qui réalisent un investissement locatif dans le secteur immobilier neuf en Outre-mer.

Réduction des déficits et raba fiscal

Une baisse de 10 % de certains avantages fiscaux, dont la réduction d'impôt Girardin, a été prévue par la Loi de finances pour 2011. Concrètement, les taux et plafonds d'imputation sont multipliés par 0,9 puis arrondis à l'unité inférieure. Les taux ainsi modifiés sont substitués dans le code général des impôts aux taux en vigueur en 2010 (40 % -> 36 %).

Le raba fiscal s'applique pour les dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2011, à l'exception de celles pour lesquelles le contribuable bénéficie d'un prêt, avant le 31 décembre 2010, l'engagement de réaliser un investissement immobilier.

Opérations éligibles au dispositif

Plusieurs types d'investissements permettent de bénéficier de la réduction d'impôt :

- l'achat ou la construction d'un logement neuf
- la réhabilitation d'un ancien immeuble d'habitation vétuste ou la transformation de locaux anciennement affectés à un autre usage, dès lors que les travaux sont financés par une construction neuve et autorisés par un permis de construire
- la souscription de parts ou actions de sociétés dont l'objet réel est la construction de logements locatifs
- les travaux de réhabilitation réalisés par les entreprises des logements achevés depuis plus de 20 ans.

Dans tous les cas, les logements doivent être situés dans les DOM-COM et être autorisés par un permis de construire.

Affectation des logements

- le bénéficiaire de la réduction d'impôt doit prendre l'engagement de louer les locaux non meublés à un locataire qui en fait sa résidence principale

Durée de l'engagement pris par le bénéficiaire

- 5 ans si vous le louez à un locataire qui en fait sa résidence principale

L'ADIL vous offre un conseil complet, neutre et gratuit sur toutes les questions juridiques, financières et fiscales concernant votre logement.

Cas du locatif «intermédiaire»

Pour bénéficier du taux de 40 %, le montant du loyer et les ressources des locataires sont plafonnés.

Le loyer net ne doit pas excéder 156 €/an par m² de surface habitable dans les DOM pour les baux conclus en 2011. Ainsi, pour un logement de 90 m², le montant maximum du loyer sera fixé à 1170 € par mois (soit 156 € x 90 m² sur 12 mois).

Plafonds pour les locataires intervenant en 2011

Les ressources du locataire figurant sur l'avis d'imposition (revenus 2009 ou 2010), une fois les frais professionnels ou l'abattement forfaitaire de 10 % déduits, ne doivent pas dépasser un plafond réactualisé annuellement qui en 2011 est de :

- Personne seule : 29 627 €
- Couple : 54 797 €
- Pers. seule ou couple ayant 1 pers. à charge : 57 966 €
- Pers. seule ou couple ayant 2 pers. à charge : 61 136 €
- Pers. seule ou couple ayant 3 pers. à charge : 66 372 €
- Pers. seule ou couple ayant 4 pers. à charge : 69 608 €
- Majoration par pers. à charge à partir de la 5^{ème} : 4 447 €

Majoration du taux de défiscalisation

10 points supplémentaires de réduction d'impôts sont accordés aux logements situés en zone urbaine sensible (ZUS). Vous pouvez trouver la liste et les plans des ZUS de la Réunion sur le site de l'ADIL : www.adil974.com

4 points supplémentaires sont ajoutés si le logement est équipé d'une source d'énergie renouvelable.

Il faut ajouter ces taux au taux initial, donc aux 30 % en locatif libre et non aux 27 %, et ensuite appliquer la règle du raba fiscal.

Ainsi le taux de défiscalisation d'un logement avec CES est de 30 % (30 + 4 + 0,9 = 30,9 arrondi à 30).

Ces avantages se cumulent, le taux de défiscalisation pour un logement loué en secteur libre pourra atteindre un taux de défiscalisation de 39 %, et de 53 % dans le secteur locatif intermédiaire.

Extinction progressive du dispositif

En secteur libre, le dispositif prend fin pour les investissements engagés après le 31 décembre 2011.

En secteur intermédiaire, le dispositif prend fin pour les investissements engagés après le 31 décembre 2012. Le taux de réduction passe à 31 % pour ceux engagés en 2012.

Sont considérés comme engagés les investissements au titre de logements que le contributeur fait construire ou acquiert neufs ou en VEFA dont les permis de construire ont été déposés.

- l'engagement passe à 6 ans pour le locatif «intermédiaire»
- si vous achetez ou soucrivez des parts ou titres de sociétés, vous devez les conserver pendant 5 ans ou 6 ans pour le locatif «intermédiaire».

La location doit intervenir dans un délai maximum de 6 mois à compter de l'achèvement ou de l'acquisition. Le même délai doit être respecté entre deux locations.

Un logement est considéré comme facilement achevé lorsqu'il est habitable dans des conditions normales. Le simple colas et courants ne suffit donc pas. Il doit par exemple être possible d'accéder au logement, celui-ci doit être branché aux réseaux (eau, électricité, etc...).

En cas de non respect de l'engagement, la réduction d'impôt est remise en cause.

Montant de la défiscalisation

La réduction est calculée sur la base du prix de revient ou d'acquisition du logement (ou du prix de souscription des parts ou actions).

Le prix de revient comprend le montant total de l'investissement (prix du terrain, de la construction, honoraires de l'architecte, frais notariaux, frais de dossier, etc...).

La base de la réduction d'impôts est plafonnée à un montant fixé par m² de surface habitable. En 2011, ce plafond est de 2 347 € hors taxes par m² de surface habitable, soit 2 437,99 € TTC.

Par exemple, si le logement est de 90 m², le montant retenu pour le calcul de la défiscalisation ne pourra pas dépasser 219 419,10 € (soit 2 437,99 x 90), même si le prix d'acquisition du logement est d'un montant supérieur.

La surface habitable d'un logement : c'est la surface de

plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, ébrasements de portes et de fenêtres. Il n'est pas tenu compte de la superficie des combles non aménagés, cave, sous-sol, remise, garage, terrasse, loggia, balcon, séchoir extérieur au logement, locaux communs et autres dépendances du logement, ni des parties des locaux d'une hauteur inférieure à 1,90 m. Il n'est tenu compte de la surface des terrasses couvertes que pour les varangues (14 m² maximum).

Taux de défiscalisation

Pour les logements locatifs «libres», le taux de défiscalisation est de 27 %, en loi Girardin. Cette mesure concerne les locations non soumises à condition de ressources des locataires et à plafonnement des loyers.

En locatif «intermédiaire», le taux de défiscalisation est de 40 %.

ANNEXE 4: PRESENTATION DU DISPOSITIF SCELLIER OUTRE-MER POUR 2011



Vous envisagez de réaliser un investissement locatif outre-mer

La LODEOM (Loi de développement économique des Outre-mer) a adapté le dispositif de défiscalisation Scellier (Loi de finances rectificative du 30 décembre 2009) pour les investissements réalisés en Outre-mer, dispositif applicable jusqu'en 2017.

Opérations éligibles au dispositif

Plusieurs types d'investissement permettent de bénéficier de la réduction d'impôt :

- la construction d'un logement par le contribuable
- l'acquisition de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement (ImmoFutur) de réhabilitation
- l'acquisition de logements qui ne satisfont pas aux critères de décence et font l'objet de la part de l'acquéreur de travaux de réhabilitation permettant aux logements d'acquiescer des performances techniques proches des logements neufs
- l'acquisition de locaux affectés à un autre usage que l'habitation et transformés par l'acquéreur en logement.

L'acquisition de logements neufs ou anciens à réhabiliter doit intervenir entre le 27 mai 2009 et le 31 décembre 2017 et les autres types d'investissement doivent faire l'objet d'un dépôt de permis de construction, de transformation ou de réhabilitation des travaux de construction, de transformation ou de réhabilitation doit intervenir au plus tard au 31 décembre de l'année suivant la délivrance du permis de construire.

Un logement est considéré comme financièrement achevé lorsqu'il est habitable dans des conditions normales. Le simple «*coq*» et «*coiffe*» ne suffit donc pas. Il doit par exemple être possible d'accéder au logement, celui-ci doit être branché aux réseaux (eau, électricité, etc.).

Dans tous les cas, ces investissements doivent être étués en outre-mer (les DOM, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Option de l'investisseur

L'investisseur a le choix entre deux options :

- le **dispositif Scellier Outre-mer classique** lui permettant de bénéficier d'une réduction d'impôt égale sur 9 ans. Il s'engage à respecter sur cette durée certains plafonds de loyers
- le **dispositif Scellier Outre-mer intermédiaire** lui permettant de bénéficier d'une réduction d'impôt sur 9, 12 ou 15 ans, à laquelle s'ajoute une déduction spécifique de 30 %. Le bailleur s'engage alors à respecter des plafonds de loyers plus contraignants ainsi qu'à louer à des locataires sous conditions de ressources.

Engagement pris par l'investisseur

L'engagement, notamment en terme de durée, dépend donc de l'option choisie. Dans les deux cas, il s'engage à louer le logement non meublé à titre de résidence principale du locataire. Le locataire doit intervenir dans un délai maximum de 12 mois à compter de l'achèvement ou de l'acquisition.

En cas de non respect de l'engagement, la réduction d'impôt est remise en cause.

Montant de la réduction

La réduction est calculée sur la base du prix de revient ou d'acquisition du logement (ou du prix de souscription des parts ou actions) dans la limite de 300 000 €.

Le prix de revient comprend le montant total de l'investissement (prix du terrain, de la construction, honoraires de l'architecte, frais notariaux, frais de dossier, etc.).

Dispositif Scellier Outre-mer classique

L'investisseur qui opte pour ce dispositif s'engage à louer le logement à titre de résidence principale pour une durée de 9 ans. Il bénéficie d'un **taux de réduction d'impôt de 36 %**, égal sur la même durée (31 % pour les investissements réalisés en 2012 et 2013).

Il doit respecter les **plafonds de loyer** suivants pour les baux conclus en 2011 : **112,29 €** (loyer mensuel au m² hors charges) dans les DOM, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte, **151 €** dans les autres territoires ultramarins.

Dispositif Scellier Outre-mer intermédiaire

L'investisseur qui opte pour le Scellier Outre-mer intermédiaire bénéficie du même taux de réduction d'impôt de 36 % (31 % pour les investissements réalisés entre les années 2014 et 2017). Si, à l'issue de la période de location initiale de 9 ans, le bien reste loué dans les conditions prévues par le dispositif intermédiaire, il pourra bénéficier d'un supplément de réduction d'impôt de 5 % du prix de revient du logement par période de 3 ans, deux fois maximum.

Par ailleurs, tant pendant la période initiale de 9 ans que pendant la prorogation de 3 ou 6 ans, le contribuable bénéficie d'un avantage supplémentaire, un abattement de 30 % sur les revenus locatifs de cet investissement.

En Scellier outre-mer intermédiaire, les plafonds de loyer mensuel par m² hors charges sont de **9,93 €** dans les DOM, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte et de **13,01 €** dans les autres territoires ultramarins.

Le revenu fiscal de référence du locataire figurant sur l'avis d'imposition (revenus 2009 ou 2010) ne doit pas dépasser un plafond réactualisé annuellement qui en 2011 est de :

- dans les DOM, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte :
 - Personne seule : 25 475 €
 - Couple : 36 354 €
 - Pers. seule ou couple ayant 1 pers. à charge : 42 515 €
 - Pers. seule ou couple ayant 2 pers. à charge : 51 321 €
 - Pers. seule ou couple ayant 3 pers. à charge : 60 378 €
 - Pers. seule ou couple ayant 4 pers. à charge : 68 043 €
 - Majoration par pers. à charge à partir de la 5^{ème} : 7 591 €
- dans les autres territoires ultramarins :
 - Personne seule : 23 300 €
 - Couple : 43 092 €
 - Pers. seule ou couple ayant 1 pers. à charge : 45 694 €
 - Pers. seule ou couple ayant 2 pers. à charge : 48 077 €
 - Pers. seule ou couple ayant 3 pers. à charge : 51 405 €
 - Pers. seule ou couple ayant 4 pers. à charge : 54 739 €
 - Majoration par pers. à charge à partir de la 5^{ème} : 3 466 €

A SAVOIR

Le montant de la réduction d'impôt excède l'impôt dû au titre d'une année d'imposition, le vade peut être imputé sur l'IR des années suivantes.

En cas de décès du locataire, il est possible de bénéficier de la réduction d'impôt qui pour un seul logement.

Le locataire ne peut faire partie du foyer fiscal du bailleur. Il ne peut pas non plus être un descendant du propriétaire.

L'ADIL vous offre un conseil complet, neutre et gratuit sur toutes les questions juridiques, financières et fiscales concernant votre logement.

ANNEXE 5 :

CIRCULAIRE DU 1^{ER} JUIN 2010



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
Ministère chargé de l'Outre-mer

DELEGATION GÉNÉRALE À L'OUTRE-MER

Service des politiques publiques
Département de l'écologie,
du logement, du développement
et de l'aménagement durables

Affaire suivie par : Lise GAMBET
TEL. : 01 53 69 16 64
FAX : 01 53 69 21 10

SPR/DEL/DADY /NN°

La ministre chargée de l'outre-mer

à

Messieurs les Préfets de région de
Guadeloupe, Guyane, Martinique,
la Réunion
Monsieur le préfet de Mayotte

OBJET : Circulaire relative aux opérations de constructions de logements faisant appel à la défiscalisation dans les conditions fixées par les articles 199 Undecies C et 217 undecies du code général des impôts

La défiscalisation est un outil déjà expérimenté dans les départements et collectivités d'outre-mer en faveur du logement, notamment depuis la loi Girardin de 2003. La loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a clairement aménagé l'outil en faveur du logement locatif social.

Ce nouveau financement est une chance d'augmenter la production de logements locatifs sociaux dans les départements et collectivités d'outre-mer. Les services de l'Etat devront cependant veiller à ce que la défiscalisation ne soit pas un facteur supplémentaire d'inflation des coûts de construction outre-mer.

L'objet de la présente circulaire est de préciser les conditions d'articulation des aides à la pierre classiques avec les différents dispositifs de réduction d'impôt (impôt sur le revenu : 199 Undecies C du CGI, et réduction d'impôt sur les sociétés : 217 undecies du CGI)

Elle n'a pas vocation à se substituer à la circulaire conjointe du ministère du budget et de l'outre-mer à venir qui précisera le contenu du dossier et le circuit de décision.

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01 53 69 20 00
Internet : <http://www.outre-mer.gouv.fr>

GUADALOUP GUYANE MARTINIQUE MAYOTTE NOUVELLE CALÉDONIE POLYNÉSIE FRANÇAISE RÉUNION SAINT-BARTHÉLEMY SAINT-MARTIN SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON TERRES
AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES WALLIS-ET-FUTUNA

La défiscalisation au titre du logement social regroupe trois dispositifs correspondant à trois articles du code général des impôts : les articles 199 undecies A et 217 undecies (issus de la loi Girardin de 2003) et l'article 199 undecies C issu de la loi du 27 mai 2009, dite LODEOM.

Les articles 199 Undecies A et 199 undecies C sont des dispositifs de réduction d'impôt sur les revenus, tandis que l'article 217 undecies est un dispositif de déduction des résultats imposables.

Le 199 undecies A a vocation à disparaître par palier. Voici les taux applicables :

	PC délivrés avant le 31/12/2010	PC délivrés avant le 31/12/2011	PC délivrés avant le 31/12/2012
Libre	40%	30%	Fin
Intermédiaire	50%	45%	35%

Libre = sans plafond de loyer

Intermédiaire = plafonds annexe III du CGI

Les dispositifs 199 undecies C et 217 undecies sont déjà utilisés pour des opérations de logements sociaux.

1. Présentation des dispositifs de défiscalisation

1.1 Le dispositif issu de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (199 Undecies C)

Le nouvel article 199 undecies C introduit par la loi pour le développement économique des outre-mer crée un dispositif dédié au logement social. Conçu sur le modèle de la défiscalisation des investissements des entreprises, la défiscalisation des logements sociaux et intermédiaires fonctionne de la manière suivante :

- Des particuliers investissent en prenant des parts dans une société civile dont l'objet est de construire un programme immobilier.
- Ce programme immobilier doit comprendre au moins 30 % de logements locatifs sociaux (LLS). Il peut également y avoir 100% de logements sociaux. Cette proportion s'apprécie en surface habitable et non en nombre de logements. Un programme immobilier n'est pas nécessairement un immeuble seul : il s'agit de l'ensemble des immeubles concernés par une même demande d'agrément. De même, il n'est pas nécessaire que l'ensemble d'immeuble soit situé sur une même parcelle.
- Pendant cinq ans, le programme immobilier demeure la propriété des investisseurs mais il est obligatoirement loué à un bailleur social.
- Au terme de la période de location, le programme immobilier est cédé au bailleur social ou, lorsqu'une convention initiale prévoit que le programme comporte de l'accession à la propriété, aux locataires des logements.
- L'investisseur privé bénéficie d'une réduction d'impôt de 50% du prix de revient mais doit rétrocéder au minimum 65% de l'avantage fiscal ainsi obtenu. L'opérateur social récupère ainsi un « équivalent subvention » se situant autour de 32,5%.
- Ces montages peuvent s'articuler avec le bénéfice des prêts de la CDC, de la LBU lorsque c'est nécessaire (dans les DOM, Mayotte) et des avantages fiscaux liés au logement social (exonération de TFPB, TVA réduite).
- Les programmes doivent répondre à des critères de performance énergétique : équipements de production d'énergie renouvelable, chauffe-eau solaire, et matériaux d'isolation permettant l'économie d'énergie. Le montant total de ces investissements doit représenter au minimum 4,5% du coût de construction (donc hors foncier) ou 3,5% s'il n'y a pas d'obligation d'installation de système d'eau chaude.

- Le montant du prix de revient pris en compte pour le calcul de la réduction d'impôt est de 2247€¹ par m² de surface habitable. Ce montant est révisé chaque année au 1^{er} janvier. La revalorisation fait l'objet de la publication d'une instruction au bulletin officiel des impôts.
- Pour le calcul de la surface habitable, la varangue est prise en compte dans la limite de 14m².

1.2 Le dispositif 217 undecies

Inchangé depuis la loi Girardin, ce dispositif de défiscalisation à l'impôt sur les sociétés fonctionne de la manière suivante :

- Une société qui investit dans le logement peut déduire de ses résultats imposables le montant de l'investissement, dans la limite du plafond de 2247€/ m². La défiscalisation dépend du taux d'impôt sur les sociétés, actuellement de 34,33%.
- La rétrocession à l'exploitant (l'OLS pour le logement social) est au minimum de 75% de l'avantage fiscal. Il permet à l'opérateur de bénéficier d'un **équivalent subvention** au minimum de $33,1/3\% \times 75\% = 25,8\%$ du montant de l'investissement plafonné. Toutefois, en fonction de la concurrence entre différents produits équivalents, cette rétrocession peut être plus importante. C'est au monteur de s'engager et de garantir le niveau de rétrocession.
- Ce dispositif n'est pas soumis à la condition de mixité imposée par l'article 199 undecies C de la LODEOM (30% minimum de LLS). Par conséquent, **il permet de défiscaliser un programme composé à 100% de logements intermédiaires**. Les plafonds de loyers sont fixés par l'article 46 AG terdecies, annexe III du code général des impôts.
- En revanche, conformément à l'article 257 du code général des impôts, seuls les logements financés par des prêts aidés et respectant la condition de mixité fixée par l'article 199 Undecies C (30% de LLS au minimum) peuvent bénéficier du taux de **TVA réduite**.

L'exonération de TFPB prévue à l'article 1384 A du code général des impôts est accordée pour les logements financés par un prêt PLUS, PLAI ou PLS (rescrit fiscal à paraître). Cela vaut pour le 217 Undecies comme pour le 199 undecies.

2. Conditions du cumul des prêts et des subventions avec la défiscalisation (199 undecies C, 217 undecies)

L'utilisation de la défiscalisation doit être encouragée auprès des maîtres d'ouvrages sociaux pour financer les opérations de construction de logements locatifs sociaux et très sociaux.

Le cumul de subvention avec la défiscalisation sera expressément autorisé par un décret à paraître, tant pour le 199 Undecies C que pour le 217 undecies.

Selon les cas, l'opération sera donc financée soit par un prêt et la défiscalisation, soit par un prêt, une subvention et la défiscalisation.

Sauf cas particuliers, le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention voire à une absence totale de subvention.

Par ailleurs, la mixité de types de logement (PLS/LLS) améliore encore l'équilibre financier de l'opération et doit conduire à réduire davantage le recours à une subvention complémentaire.

L'agrément du ministre du budget ne dispense pas de la décision favorable du représentant de l'Etat sur instruction des services de la DDE, y compris en l'absence de subvention ; Celle-ci demeure obligatoire, notamment pour obtenir le prêt de la caisse des dépôts et consignations.

¹ BOI n°27 du 25 février 2010-4 A-03-10

Vous définirez, en fonction des priorités et des difficultés propres au territoire concerné, les opérations pour lesquelles le cumul des subventions et LBU peut être envisagé.

Lorsque cela est possible, je vous invite à limiter le recours au double financement aux opérations présentant un intérêt particulier ou assujetties à des contraintes spécifiques, à savoir :

- Des opérations de logements locatifs très sociaux ou permettant une minoration significative du loyer de sortie ;
- Des opérations considérées comme prioritaires par l'Etat (ANRU, zone sismique)
- Des opérations soumises à des coûts de construction particulièrement élevés en raison de caractéristiques du terrain, des surcoûts liés au transport (ex : communes isolées en Guyane, hauts de la Réunion)

Il convient de rappeler que la convention passée entre l'Etat et l'opérateur (ou l'arrêté du préfet) doit non seulement mentionner les loyers plafonds en vigueur, mais également le niveau de loyer que devra respecter l'opérateur, et qui peut être inférieur au plafond, pour bénéficier de la subvention. Le non-respect de ces plafonds peut entraîner une demande de remboursement partiel ou total de la subvention versée.

J'appelle votre attention sur la règle communautaire de cumul des aides d'Etat, rappelée dans l'approuvé communautaire du 4 décembre 2009, selon laquelle, conformément à la carte française des aides à finalité régionale pour 2007-2013, **les plafonds d'intensité d'aides** (aides de l'Etat cumulées) sont de 60% pour la Guyane et 50% pour la Guadeloupe, Saint-Barthélemy, Saint Martin, la Martinique et la Réunion. En conséquence, une subvention LBU trop importante peut conduire les services fiscaux à réduire le taux de la réduction d'impôt pour ne pas dépasser ces plafonds. Ce taux est porté au montant réel de l'investissement, et non au montant plafonné.

3. Contenu du dossier et déroulement de l'instruction

Pour les opérations de logements locatifs sociaux, l'instruction est double : celle de la DDE et celle des services fiscaux.

Le montage de ces dossiers doit répondre à plusieurs contraintes :

- Le montant de subvention doit être connu avant l'agrément du ministre du budget, car il est déduit de la base défiscalisable
- Le montant définitif du prêt de la CDC n'est connu qu'avec l'agrément du budget qui donne le montant de l'avantage fiscal.

Une circulaire du ministère du budget et du ministère de l'outre-mer, commune à tous les dispositifs de défiscalisation, fixera la liste des pièces et renseignements devant accompagner toute demande d'agrément en remplacement de la circulaire de 2007. Elle comprendra une partie dédiée au logement précisant le circuit de décision spécifique pour les dossiers de logements sociaux.

a) Le contenu du dossier :

En attendant la nouvelle circulaire, celle de 2007 (voir ci-joint) vaut toujours en ce qui concerne les pièces et les informations à porter au dossier.

Sans attendre la nouvelle circulaire mentionnée plus haut, vous informerez les opérateurs de logement social souhaitant déposer un dossier que **le ministère de l'outre-mer ne donnera pas d'avis favorable à la demande d'agrément lorsque les dossiers ne comprendront pas les éléments suivants :**

- L'arrêté ou convention de subvention précisant le montant des loyers que doit respecter l'opérateur.
- Le plan de financement en annexe de l'arrêté de subvention. Celui-ci doit faire apparaître l'apport des investisseurs, la subvention au titre de la construction, la subvention pour surcharge foncière, le montant du FRAFU, les autres subventions (CAF, 1%, collectivités, etc...), et le montant prévisionnel du prêt de la caisse des dépôts et consignations.
- L'accord de prêt de principe de la CDC.

b) Déroulé de l'instruction et délais

Les conditions et délais de délivrance de l'agrément sont prévus de manière très précise par le code général des impôts. Conformément au VII de l'article 199 undecies C du code général des impôts, lorsque le montant par programme des investissements est supérieur à deux millions d'euros, le bénéfice de la réduction d'impôt

est conditionné à l'obtention d'un agrément préalable délivré par le ministre chargé du budget après avis du ministre de l'outre-mer et dans les conditions prévues au III du 217 undecies du même code.

Pour mémoire, l'agrément est tacite à défaut de réponse de l'administration dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande d'agrément. Ce délai est ramené à deux mois lorsque la décision est prise et notifiée par l'autorité compétente de l'Etat dans les départements d'outre-mer.

Le délai mentionné au premier alinéa peut être interrompu par une demande de l'administration fiscale de compléments d'informations. Il est suspendu en cas de notification du projet pour examen et avis de la Commission européenne.

Pour les programmes dont le montant est supérieur à 10 millions d'euros, le dossier est instruit par le ministre chargé du budget en administration centrale. S'il est inférieur, le dossier est instruit par la direction départementale des finances publiques².

La DDE calcule la subvention d'équilibre (une marge peut être autorisée), notamment à l'aide du logiciel LOLA adapté à la défiscalisation. Afin de respecter tant la loi que le décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010, l'assiette de subvention des opérations cumulant LBU et défiscalisation doit exclure les taxes et les révisions de prix.

L'arrêté de subvention est transmis pour information aux services fiscaux. Le montant de la subvention ensuite retranché de la base éligible prise en compte pour le calcul de la réduction d'impôt.

Contrairement aux opérations financées en LBU classique, **le montant de la subvention ne pourra pas être révisé a posteriori à la hausse.**

3*) Le versement des crédits de paiement est conditionné à l'agrément fiscal.

4. Evaluation du dispositif

La programmation annuelle devra préciser le nombre d'opérations faisant appel à la défiscalisation, en distinguant d'une part les opérations faisant appel à LBU et défiscalisation ou à la défiscalisation seule et d'autre part les LLS et LLTS.

Afin de pouvoir mesurer l'efficacité de ce nouveau mode de financement, vous transmettez à mes services une fois par trimestre des tableaux de suivi faisant apparaître pour chaque opération les montants des programmes, le dispositif utilisé, les subventions LBU ou autres attribuées, le montant de défiscalisation obtenu. Un modèle de tableau vous est présenté en annexe.

Par ailleurs, compte tenu des risques inflationnistes mentionnés précédemment, je vous demande de mettre en place des outils d'observation des coûts et des loyers spécifiques à ces opérations.

Fait à Paris le **- 1 JUIN 2010**

le délégué général à l'Outre-Mer



Vincent BOUVIER

² arrêté du 24 décembre 2009

ANNEXE 6 : PRECISIONS RELATIVE A LA CIRCULAIRE DU 1^{ER} JUIN 2011



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

MINISTÈRE CHARGÉ DE L'OUTRE-MER

DELEGATION GÉNÉRALE A L'OUTRE-MER

Service des politiques publiques

Département de l'écologie,
du logement, du développement
et de l'aménagement durables

Affaire suivie par : DELDAD/DVEEF

TEL : 01 53 69 24 64

FAX : 01 53 69 21 10

SPP/DELDAD/ /N°

La ministre chargée de l'outre-mer

à

Messieurs les préfets de Guadeloupe,
de Guyane, de Martinique,
de La Réunion et de Mayotte

OBJET : Cofinancement des opérations de construction de logements sociaux.

Réf : Circulaire du 1^{er} juin 2010 relative aux opérations de construction de logements sociaux faisant appel à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer.

La circulaire visée en référence a présenté les caractéristiques de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer destinée au financement de la production de logements sociaux par les bailleurs sociaux.

Au regard de l'expérience d'ores et déjà acquise et des informations qui me sont communiquées par les différents acteurs, il m'apparaît souhaitable d'apporter les précisions suivantes.

La loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009 a réorienté l'aide fiscale à l'investissement outre-mer dans le secteur du logement en faveur des opérations de construction de logements sociaux, afin de compléter les aides budgétaires existantes.

Substituer pour le financement des nouveaux logements sociaux les ressources de l'aide fiscale aux crédits budgétaires serait contraire au texte de cette loi comme à l'engagement répété du Gouvernement, notamment lors de l'examen par le Parlement des crédits de la mission « Outre-mer » dans le cadre de la loi de finances pour 2011.

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01 53 69 20 00
Internet : <http://www.outre-mer.gouv.fr>

GUADELOUPE GUYANE MARTINIQUE MAYOTTE NOUVELLE-CALÉDONIE POLYNÉSIE FRANÇAISE RÉUNION SAINT-BARTHÉLEMY SAINT-MARTIN SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON TERRES
AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES WALLIS-ET-FUTUNA

A contrario, la LODEOM n'a pas rendu obligatoire, pour chaque opération de construction de logements sociaux, le cumul systématique des deux types d'aides – budgétaire et fiscale. Ce cumul reste un choix de l'opérateur de logement social.

Aussi, conformément à la loi, celui-ci peut-il choisir de mobiliser les financements suivants pour réaliser une opération de construction de logements locatifs sociaux (LLS) ou très sociaux (LLTS) :

- la LBU et les prêts de la Caisse des dépôts et consignations ;
- l'aide fiscale, une subvention LBU et les prêts de la Caisse des dépôts et consignations ;
- l'aide fiscale¹ et les prêts de la Caisse des dépôts et consignations.

En liaison avec l'opérateur de logement social, il vous revient de vérifier que les financements au titre de la ligne budgétaire unique sont sollicités au niveau adéquat pour permettre l'équilibre de l'opération. L'adéquation de la demande de financement doit particulièrement être vérifiée dans le cas où l'opérateur a opté pour un cumul des aides budgétaire et fiscale. Ce besoin supplémentaire de financement peut s'apprécier notamment au regard du loyer de mise en sortie (qui peut être minoré par rapport au loyer plafond pour tenir compte de la capacité d'effort des ménages), des surcoûts dus au prix du foncier, des coûts d'aménagement, des difficultés techniques éventuelles et de manière générale des caractéristiques particulières de l'opération...

Il appartient aux porteurs de projets financés par l'aide fiscale de présenter des plans de financement ne présentant pas de sur-financements au regard de l'équilibre de l'opération, dans le respect des règles prévues dans la décision n° C(2009)9876 du 4 décembre 2009 de la Commission européenne² et notamment des plafonds communautaires d'aides publiques fixés par les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour la période 2007-2013³. A l'analyse des opérations d'ores et déjà cofinancées ou sur le point d'être agréées, il apparaît que l'équilibre économique d'une opération peut être atteint sans recourir au niveau maximal de subvention au titre de la LBU.

J'appelle également votre attention sur l'articulation entre les décisions concernant respectivement l'aide budgétaire au titre de la ligne budgétaire unique et l'aide fiscale.

Le montant des subventions publiques est déduit du coût du projet pour déterminer la base éligible à l'aide fiscale. En conséquence, la décision favorable de financement (arrêté ou convention LBU) précède nécessairement l'instruction par la DGFIP de la demande d'aide fiscale. Pour cette raison, et sachant que la décision favorable de financement est indispensable à l'analyse du dossier par les services du ministère du budget, le dossier doit être déposé en premier lieu à la DEAL, puis dans un second temps à la Direction générale des Finances publiques.

Je vous rappelle que la décision de subvention doit être prise dans le délai de deux mois qui suit le dépôt de la demande, délai au-delà duquel, sans réponse de l'administration, la décision est réputée défavorable (article R372-6 du code de la construction et de l'habitation).

¹ Y compris avec l'attribution de la subvention LBU à un euro symbolique qui conditionne actuellement le bénéfice des prêts de la Caisse des dépôts et consignations.

² JO UE du 13 avril 2010 n° C 93/1

³ JO UE n° C 54 du 4 mars 2006, page 13

Enfin, il apparaît nécessaire d'apporter des précisions sur le mode de calcul du minimum de 30 % de logements locatifs sociaux, mesuré en surface habitable. Cette proportion, exigée pour les opérations de construction de logements sociaux relevant de l'article 199 undecies C, à l'exclusion des opérations de location-accession à la propriété, s'apprécie pour chaque « ensemble d'investissements portés simultanément à la connaissance du ministre du budget ». Afin de garantir l'objectif de mixité fixé par la loi, cette proportion peut être évaluée de la manière suivante :

- soit par rapport à un ensemble de programmes de logements réalisés sur le territoire d'une commune ou d'un même établissement public de coopération intercommunale, par un même maître d'ouvrage (avec éventuellement maîtrises d'ouvrage déléguées) et destinés à intégrer le patrimoine d'un même opérateur de logement social ;
- soit par rapport à un ensemble de programmes de logements réalisés par un même maître d'ouvrage (avec éventuellement maîtrises d'ouvrage déléguées) sur une ou plusieurs parcelles d'un seul tenant, y compris sur le territoire de plusieurs communes limitrophes et destinés à intégrer le patrimoine d'un même opérateur de logement social ;
- soit par rapport à un ensemble de programmes de logements s'inscrivant dans le cadre d'une ZAC ou d'une convention ANRU, réalisés par un même maître d'ouvrage (avec éventuellement maîtrises d'ouvrage déléguées) et destinés à intégrer le patrimoine d'un même opérateur de logement social.

Quel que soit le cas ci-dessus, lorsque la part minimale de 30 % prévue au 5° du I de l'article 199 undecies C du code général des impôts s'applique, il conviendra que l'OLS indique dans chaque demande d'aide fiscale, les noms des programmes, les dates et lieu de dépôt des demandes relatives aux investissements portés simultanément à la connaissance du ministre du budget justifiant le respect de cette condition.

La fluidité des procédures d'instruction des demandes d'aides pour le logement social constitue un objectif, destiné à conforter les bailleurs sociaux dans leur mobilisation pour produire plus de logements sociaux dans des calendriers de réalisation des investissements et à des coûts maîtrisés. Vous voudrez bien me faire connaître de toute difficulté rencontrée dans l'exécution de la présente circulaire qui complète la circulaire du 1^{er} juin 2010 visée ci-dessus.

Pour la Ministre chargée de l'Outre-Mer
et par délégation
le délégué général à l'Outre-Mer

Vincent BOUVIER

ANNEXE 7 :

PIECES A FOURNIR POUR UNE DEMANDE D'AGREMENT D'UN PROGRAMME DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

**DEMANDE D'AGREMENT AU TITRE D'UN PROGRAMME
DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX**
articles 199 *undecies* C et 217 *undecies* du code général des impôts

Les dossiers de demande d'agrément ne sont recevables que s'ils contiennent les documents et informations figurant dans la présente liste.

Les pièces jointes à la demande doivent être présentées dans l'ordre des rubriques de la liste ci-après.

Elles constituent l'intégralité du dossier de demande à déposer aux services instructeurs (l'arrêté LBU, les lettres d'intention ou contrats de prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et les informations des points 6.4 et 7.3 sont à produire dans la demande adressée à l'administration fiscale).

Les demandes d'aide au titre d'une année doivent être déposées au plus tard le 31 mai de l'année considérée¹.

LISTE DES PIECES JUSTIFICATIVES A PRODUIRE
A L'APPUI DE LA DEMANDE D'AGREMENT

1 – Nature de l'investissement

- 1.1. nom de l'opération et des programmes ;
- 1.2. nombre, catégorie (LLS, LLTS, PLS...), typologie (T1, T2) et localisation des logements, nombre de parkings ;
- 1.3. Organisme de Logement Social (OLS) auquel les logements sont destinés ;
- 1.4. calendrier prévisionnel des différentes étapes du projet : date d'ouverture du chantier, date d'achèvement des fondations, date d'achèvement des logements, date de mise en location, date des souscriptions... ;
- 1.5. tableau de l'architecte détaillant la surface habitable de chaque logement et des annexes (distinguant la surface des varangues dans la limite de 14 m² par logement) ;
- 1.6. copie des plans (situation, masse, coupes, façades, cellules ...) ;
- 1.7. montant des loyers réglementaires applicables aux logements, montant du loyer d'équilibre, et montant du loyer de sortie prévisionnel (loyer notifié accompagnant l'arrêté LBU), en précisant les modalités de calcul de ce loyer de sortie ;
- 1.8. pour les demandes d'aides au titre de l'article 199 *undecies* C, préciser les noms des programmes, les dates et lieu de dépôt des demandes relatives aux investissements portés simultanément à la connaissance du ministre du budget justifiant, lorsqu'elle s'applique, le respect de la part minimale de logements sociaux de 30 % prévue au 5° du I de l'article 199 *undecies* C du code général des impôts (sauf pour les opérations de location-accession à la propriété)².

¹ Pour l'année 2011, année de transition, les demandes déposées après le 31 mai 2011 seront bien évidemment instruites, dans les meilleurs délais, conformément aux règles légales applicables. La procédure accélérée d'instruction des demandes qui engage l'Etat ne peut cependant être garantie que pour les demandes déposées avant le 31 mai. En tout état de cause, le véritable enjeu est le dépôt de demandes complètes respectant la présente liste afin d'en permettre le traitement diligent.

² 5° du I de l'article 199 *undecies* C du code général des impôts et III du décret n°2010-58 du 15 janvier 2010.

.../...

2. Justification de la maîtrise foncière

- 2.1. compromis ou acte de vente du terrain d'assiette des logements valide à la date du dépôt du dossier à la DEAL et à la DGFIP (directions des finances publiques territoriales ou bureau des agréments et rescrits) précisant l'origine de propriété, la date d'acquisition, le prix et le montant des frais notariés à exclure, ou bail à construction, ou bail emphytéotique ou tout document ayant valeur contractuelle justifiant la constitution, la nature et la durée des droits réels détenus par la structure de portage sur le terrain d'assiette des logements ;
- 2.2. actes des cessions antérieures du terrain, si celui-ci a fait l'objet de plusieurs mutations intervenues dans les vingt quatre mois précédant la demande d'agrément ;
- 2.3. permis de construire, ou à défaut, récépissé de dépôt de la demande de permis de construire.

3. Justification du coût du projet

- 3.1. montant HT du coût de revient total du projet et montant des postes prévus par le décret du 15 janvier 2010 ;
- 3.2. devis accepté par l'OLS de la maîtrise d'œuvre des dépenses prévues au titre des énergies renouvelables (arrêté du 29 octobre 2010) ;
- 3.3. devis acceptés par l'OLS de la maîtrise d'œuvre ou, s'ils sont disponibles, les actes d'engagements ou marchés justifiant les dépenses éligibles et le calcul de la base éligible conformément aux règles définies par le décret du 15 janvier 2010 ;
- 3.4. lorsqu'un bâtiment est à usage mixte (logements affectés à l'habitation principale, commerces, services...), clé de répartition des dépenses³ (ex : gros œuvre, charpente, couverture, électricité, plomberie, peinture, ascenseurs...);
- 3.5. justification des dépenses de viabilisation du terrain ou, le cas échéant, du coût de la charge foncière ;
- 3.6. tableau déterminant le montant de la base éligible sollicitée dans la demande.

4. Frais intermédiaires liés à l'opération

- 4.1. montant hors taxes des frais de montage et de commercialisation ;
- 4.2. montant hors taxes des frais de gestion annuels et de comptabilité de la structure de portage des logements ;
- 4.3. montant hors taxe des frais de constitution et de service bancaire.

5. Financement du projet

- 5.1. plan de financement détaillé du montant total HT du projet⁴ (apports bruts et nets des investisseurs fiscaux, subventions, prêts bonifiés, autres prêts bancaires, fonds propres) ;
- 5.2. décisions d'octroi des subventions⁵ et des aides locales éventuelles : subvention de l'Etat pour la construction, subvention forfaitaire LLTS, subvention pour surcharge foncière, subvention pour acquisition foncière anticipée, subvention des collectivités locales, de l'Ademe, du 1%, CAF, autres financements ;

³ Récapitulatif de l'architecte, répartition en fonction de la surface habitable, de la surface au sol.

⁴ Cf. article 199 undecies C II et article 217 undecies I du CGI.

⁵ Cf. article 199 undecies C II et article 217 undecies I du CGI.

- Le montant du prix de revient pris en compte pour le calcul de la réduction d'impôt est de 2247€¹ par m² de surface habitable. Ce montant est révisé chaque année au 1^{er} janvier. La revalorisation fait l'objet de la publication d'une instruction au bulletin officiel des impôts.
- Pour le calcul de la surface habitable, la varangue est prise en compte dans la limite de 14m².

1.2 Le dispositif 217 undecies

Inchangé depuis la loi Girardin, ce dispositif de défiscalisation à l'impôt sur les sociétés fonctionne de la manière suivante :

- Une société qui investit dans le logement peut déduire de ses résultats imposables le montant de l'investissement, dans la limite du plafond de 2247€/ m². La défiscalisation dépend du taux d'impôt sur les sociétés, actuellement de 34,33%.
- La rétrocession à l'exploitant (l'OLS pour le logement social) est au minimum de 75% de l'avantage fiscal. Il permet à l'opérateur de bénéficier d'un **équivalent subvention** au minimum de $33,1/3\% \times 75\% = 25,8\%$ du montant de l'investissement plafonné. Toutefois, en fonction de la concurrence entre différents produits équivalents, cette rétrocession peut être plus importante. C'est au monteur de s'engager et de garantir le niveau de rétrocession.
- Ce dispositif n'est pas soumis à la condition de mixité imposée par l'article 199 undecies C de la LODEOM (30% minimum de LLS). Par conséquent, **il permet de défiscaliser un programme composé à 100% de logements intermédiaires**. Les plafonds de loyers sont fixés par l'article 46 AG terdecies, annexe III du code général des impôts.
- En revanche, conformément à l'article 257 du code général des impôts, seuls les logements financés par des prêts aidés et respectant la condition de mixité fixée par l'article 199 Undecies C (30% de LLS au minimum) peuvent bénéficier du taux de **TVA réduite**.

L'exonération de TFPB prévue à l'article 1384 A du code général des impôts est accordée pour les logements financés par un prêt PLUS, PLAI ou PLS (rescrit fiscal à paraître). Cela vaut pour le 217 Undecies comme pour le 199 undecies.

2. Conditions du cumul des prêts et des subventions avec la défiscalisation (199 undecies C, 217 undecies)

L'utilisation de la défiscalisation doit être encouragée auprès des maîtres d'ouvrages sociaux pour financer les opérations de construction de logements locatifs sociaux et très sociaux.

Le cumul de subvention avec la défiscalisation sera expressément autorisé par un décret à paraître, tant pour le 199 Undecies C que pour le 217 undecies.

Selon les cas, l'opération sera donc financée soit par un prêt et la défiscalisation, soit par un prêt, une subvention et la défiscalisation.

Sauf cas particuliers, le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention voire à une absence totale de subvention.

Par ailleurs, la mixité de types de logement (PLS/LLS) améliore encore l'équilibre financier de l'opération et doit conduire à réduire davantage le recours à une subvention complémentaire.

L'agrément du ministre du budget ne dispense pas de la décision favorable du représentant de l'Etat sur instruction des services de la DDE, y compris en l'absence de subvention ; Celle-ci demeure obligatoire, notamment pour obtenir le prêt de la caisse des dépôts et consignations.

¹ BOI n°27 du 25 février 2010-4 A-03-10

Vous définirez, en fonction des priorités et des difficultés propres au territoire concerné, les opérations pour lesquelles le cumul des subventions et LBU peut être envisagé.

Lorsque cela est possible, je vous invite à limiter le recours au double financement aux opérations présentant un intérêt particulier ou assujetties à des contraintes spécifiques, à savoir :

- Des opérations de logements locatifs très sociaux ou permettant une minoration significative du loyer de sortie ;
- Des opérations considérées comme prioritaires par l'Etat (ANRU, zone sismique)
- Des opérations soumises à des coûts de construction particulièrement élevés en raison de caractéristiques du terrain, des surcoûts liés au transport (ex : communes isolées en Guyane, hauts de la Réunion)

Il convient de rappeler que la convention passée entre l'Etat et l'opérateur (ou l'arrêté du préfet) doit non seulement mentionner les loyers plafonds en vigueur, mais également le niveau de loyer que devra respecter l'opérateur, et qui peut être inférieur au plafond, pour bénéficier de la subvention. Le non-respect de ces plafonds peut entraîner une demande de remboursement partiel ou total de la subvention versée.

J'appelle votre attention sur la règle communautaire de cumul des aides d'Etat, rappelée dans l'approuvé communautaire du 4 décembre 2009, selon laquelle, conformément à la carte française des aides à finalité régionale pour 2007-2013, **les plafonds d'intensité d'aides** (aides de l'Etat cumulées) sont de 80% pour la Guyane et 50% pour la Guadeloupe, Saint-Barthélemy, Saint Martin, la Martinique et la Réunion. En conséquence, une subvention LBU trop importante peut conduire les services fiscaux à réduire le taux de la réduction d'impôt pour ne pas dépasser ces plafonds. Ce taux est porté au montant réel de l'investissement, et non au montant plafonné.

3. Contenu du dossier et déroulement de l'instruction

Pour les opérations de logements locatifs sociaux, l'instruction est double : celle de la DDE et celle des services fiscaux.

Le montage de ces dossiers doit répondre à plusieurs contraintes :

- Le montant de subvention doit être connu avant l'agrément du ministre du budget, car il est déduit de la base défiscalisable
- Le montant définitif du prêt de la CDC n'est connu qu'avec l'agrément du budget qui donne le montant de l'avantage fiscal.

Une circulaire du ministère du budget et du ministère de l'outre-mer, commune à tous les dispositifs de défiscalisation, fixera la liste des pièces et renseignements devant accompagner toute demande d'agrément en remplacement de la circulaire de 2007. Elle comprendra une partie dédiée au logement précisant le circuit de décision spécifique pour les dossiers de logements sociaux.

a) Le contenu du dossier :

En attendant la nouvelle circulaire, celle de 2007 (voir ci-joint) vaut toujours en ce qui concerne les pièces et les informations à porter au dossier.

Sans attendre la nouvelle circulaire mentionnée plus haut, vous informerez les opérateurs de logement social souhaitant déposer un dossier que **le ministère de l'outre-mer ne donnera pas d'avis favorable à la demande d'agrément lorsque les dossiers ne comprendront pas les éléments suivants :**

- L'arrêté ou convention de subvention précisant le montant des loyers que doit respecter l'opérateur.
- Le plan de financement en annexe de l'arrêté de subvention. Celui-ci doit faire apparaître l'apport des investisseurs, la subvention au titre de la construction, la subvention pour surcharge foncière, le montant du FRAFU, les autres subventions (CAF, 1%, collectivités, etc...), et le montant prévisionnel du prêt de la caisse des dépôts et consignations.
- L'accord de prêt de principe de la CDC.

b) Déroulé de l'instruction et délais

Les conditions et délais de délivrance de l'agrément sont prévus de manière très précise par le code général des impôts. Conformément au VII de l'article 199 undecies C du code général des impôts, lorsque le montant par programme des investissements est supérieur à deux millions d'euros, le bénéfice de la réduction d'impôt

ANNEXE 8 :

LISTES DES ENTRETIENS EFFECTUES¹³³

Institution/entreprise	Personne rencontrée	Thème
AGORAH	Mme Rivière Chargée d'études	Etudes en cours, méthode de récolte des données
ADIL	M.Flosi Conseiller juriste	Impact de la défiscalisation, évolution des dispositifs
ARMOS	M.Oberle Délégué de l'ARMOS	La défiscalisation du logement social
CBO Territoria (gros propriétaire terrien de l'île, aménageur des ZAC les plus importantes et constructeurs de logements en défisc)	M. Ballester Directeur général adjoint immobilier	Activités de l'entreprise : projets en cours, défiscalisation Girardin et Scellier
CA CIREST	M Massip	L'habitat sur le territoire de l'EPCI
CA CIVIS	M Clain	L'habitat sur le territoire de l'EPCI
CA CINOR	M Nassivé	L'habitat sur le territoire de l'EPCI
CA SUD	M Lafosse	L'habitat sur le territoire de l'EPCI
CA TCO	Mme Raviné	L'habitat sur le territoire de l'EPCI
CER BTP	M.Lorion Directeur du CER BTP de la Réunion	Impact de la défiscalisation ,
DEAL	M De Almeida Adjoint au chef de service Habitat-Logement social	La production de logement social
DEAL	M.Rousselot Unité économie-statistiques	L'évolution des Permis de Construire depuis 20 ans.
FNAIM	M .Xélot Président de la FNAIM Réunion	Impact de la défiscalisation

¹³³ Nous avons souhaité rencontrer le président de la Fédération des promoteurs constructeurs de la Réunion mais il n'a pas souhaité nous recevoir Nous avons également tenté de contacter d'autres promoteurs, aucun d'entre eux n'aura souhaité nous recevoir

INGEPAR (Cabinet de défiscalisation)	M.Nodolon	La défiscalisation du logement social
Région	M Aldon Directeur de l'environnement et de l'aménagement	Evolution du SAR
SIDR	M Zimberger Responsable département construction	La défiscalisation du logement social
SHLMR	Mme Lenormand	La défiscalisation du logement social
USH DOM	M.Hedli Directeur délégué à l'outre mer	La défiscalisation du logement social
Ville de Saint Denis	M Lagourde	Les besoins de la commune et les difficultés
Ville de Saint Paul	Mme Racine	Les besoins de la commune et les difficultés

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1: Carte de l'île de la réunion	10
Figure 2: Bidonville du quartier Vauban à Saint Denis dans les années 60	19
Figure 3: Quartier du chaudron, Saint Denis	21
Figure 4: Démographie de la Réunion	27
Figure 5: Evolution du nombre de ménages à la Réunion	28
Figure 6: Pyramide des ages de la réunion en 1990	29
Figure 7: Pyramide des ages de la réunion en 2030	29
Figure 8: Bidonville de l OASIS, ville du Port	31
Figure 9: Chiffres clés sur les niveaux de vie	33
Figure 10: Topographie de l'île de la réunion	35
Figure 11: Carte des secteurs de l'île de la Réunion	37
Figure 12: Evolution des ventes de biens bâtis de 2000 à 2006	51
Figure 13: Evolution des permis de construire déposés	52
Figure 14: Répartition des ventes d'appartements neufs en 2006	53
Figure 15: Répartitions des résidences principales en 2005 et 2015	56
Figure 16: Répartitions des logements selon le nombre de pièces	57
Figure 17: Plafonds de revenus mensuels permettant d'accéder à un logement intermédiaire défiscalisé	58
figure 18 : Les loyers moyens en euros/m² selon la taille du logement en 2006	59
figure 19: Nombre de logements sociaux par année d'achèvement	62
Figure 20: Ancienneté et rythme de livraison du parc locatif social	63
Figure 21: Evolution des coûts de construction des logements sociaux de 2001 à 2009	64
Figure 22: La part de ménages demandeurs de logements sociaux	66
Figure 23: Les attributions de logements locatifs sociaux de 2001 à 2006	66
Figure 24: Eligibilité des ménages aux différents produits du logement social	67
Figure 25: Type de financement du parc locatif social à la Réunion	68
Figure 2 : Parc locatif social 1^{er} janvier 2008 et évolution des livraisons 1990-2006	69
Figure 27: Production de logements locatifs sociaux	72
Figure 28: Exemple de construction défiscalisée ne trouvant pas de locataires à Saint Denis.	76
Figure 29: Evolution des loyers en fonction de l'inflation entre 2005 et 2009	77
Figure 30: Capacité locative des ménages en fonction de la taille des logements	78
Figure 31: Evolution de l'estimation de la dépense fiscale au titre de l'impôt sur le revenu consacrée au logement en outre mer	79
Figure 32: Taux de la réduction d'impôt "investissements locatifs"	80
Figure 33: Niveau de production et besoins estimés par an	82
Figure 34: Nombre de logements locatifs selon l'année de construction	82
Figure 35: Schéma juridique pour l'utilisation de la défiscalisation	90
Figure 36: Schéma du montage simple d'une opération de logements locatifs sociaux	93
Figure 37: Type de logements locatifs financés depuis 2007	94
Figure 38: Mode de financement des logements locatifs sociaux en 2010	95
Figure 39: Répartition de la LBU selon les différents produits	104
Figure 40: Répartition du parc de logements sociaux selon les bailleurs	136
Figure 41: Carte des intercommunalités de la Réunion	139

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	4
SOMMAIRE	5
SIGLES	6
INTRODUCTION	9
PARTIE 1 :	16
LA POLITIQUE DE L'HABITAT A LA REUNION : ELEMENTS DE CONTEXTE ET CADRAGE HISTORIQUE	16
I) LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT	17
<i>I-1) Répondre à l'urgence : éradiquer les bidonvilles.....</i>	<i>17</i>
I-1-a) Des besoins qui viennent de loin	17
I-1-b) La lutte anti bidonvilles :	18
<i>I-2) Le développement d'une offre pour les plus démunis.....</i>	<i>19</i>
I-2-a) Les prémices de l'accession sociale à la propriété	20
I-2-B) Développer l'offre locative sociale	20
<i>I-3) Après l'urgence, les grandes réformes : 1978 et 1986</i>	<i>21</i>
I-3-B) 1976 : Le constat alarmant qui conduit à la réforme de 1978	21
I-3-B) 1986 : la dernière grande réforme	23
I-3-c) L'évolution actuelle : Des efforts insuffisants.	24
II) CONTEXTUALISER LA DEMANDE ET LES BESOINS EN LOGEMENT	26
<i>II-1) Comprendre les éléments déterminant la demande en logement.</i>	<i>26</i>
II-1-a) Le contexte démographique.....	26
II-1-B) Les phénomènes migratoires	30
II-1-C) La préférence pour la « Kaz a Terre ».....	32
II-2-d) Une population en difficulté	33
<i>II-2) Les spécificités territoriales qui conditionnent l'offre et la demande.....</i>	<i>34</i>
II-2-a) Les contraintes naturelles	34
II-2-b) Une île, plusieurs territoires.	36
III) LA DEFISCALISATION :	39
UNE POLITIQUE DE RELANCE DU MARCHE DE LA CONSTRUCTION	39
<i>III-1) le principe de la défiscalisation</i>	<i>39</i>
<i>III-2) Un bilan en demi-teinte.....</i>	<i>41</i>
III-2-A) des effets positifs sur la relance du marché.....	42
III-2-b) Une politique qui induit des effets pervers.	43
<i>III-3) Au delà du logement, un enjeu économique majeur.....</i>	<i>45</i>

PARTIE 2:.....	47
DU LOCATIF INTERMEDIAIRE AU LOCATIF SOCIAL: LOGER LES REUNIONNAIS LES MOINS SOLVABLES	47
I) PRODUIRE DU LOCATIF INTERMEDIAIRE GRACE A LA DEFISCALISATION : UNE REUSSITE ?	48
<i>I-1) Une production exponentielle entre 2003 et 2008.....</i>	<i>48</i>
I-1-a) La loi Girardin : un dispositif plus intéressant pour les investisseurs	49
I-1-B) Un marché de la construction relancé	50
<i>I-2) Bilan du dispositif girardin</i>	<i>54</i>
I-2-A) Le logement : un produit financier pas comme les autres	55
I-2-b) Définir les catégories intermédiaires : un défi non relevé.	57
II) UNE CRISE DU LOGEMENT SOCIAL SUR FOND D'APOGEE DE LA DEFISCALISATION PRIVEE	61
<i>II-1) Un rythme de production inégal au fil des années.....</i>	<i>61</i>
II-1-A) D'une production exponentielle a une situation critique	61
II-1-B) Les facteurs explicatifs	63
<i>II-2) Satisfaire la demande.....</i>	<i>65</i>
II-2-A) L'ampleur de la demande	66
II-2-b) Qualité de l'offre proposée	67
<i>II-3) Le foncier : un volet essentiel à la politique du logement social</i>	<i>70</i>
ii-3-a) Poser les jalons d'une véritable politique foncière.....	70
II-3-b) Libérer du foncier aménagé : une nécessité	72
III) DE NOUVEAUX MODES DE PRODUCTION QUI POSENT QUESTION FACE A L'AMPLEUR DE LA DEMANDE.....	74
<i>III-1) Du mythe à la réalité de la défiscalisation Girardin.</i>	<i>74</i>
III-1-A) Les derives du système	75
III-1-B) Un marché de la location détendu mais des difficultés qui persistent	77
III-1-C) Un cout élevé pour l'Etat.....	79
<i>III-2) Les besoins reels de la population en terme d'offre locative</i>	<i>81</i>

PARTIE 3 :	85
LA DEFISCALISATION DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL	85
I) REORIENTER LA DEFISCALISATION EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL	86
<i>I-1) Principe de fonctionnement</i>	86
I-1-A) Point juridique	87
I-1-B) Principe des opérations en VEFA	90
<i>I-2) Une production relancée</i>	92
I-2-A) De la LBU à la défiscalisation :	92
rappel des modalités de montage des opérations	92
I-2-B) Une hausse effective de la production	93
I-3-a) Quels modes de financement pour quels logements ?	95
I-3-b) Type de logements produits et réalité des besoins	96
II) UN DISPOSITIF CONTROVERSE	98
<i>II-1) La complexité du dispositif</i>	98
II-1-A) Une loi peu précise	98
II-1-B) La nécessaire réorganisation des services	99
II-1-C) La complexité du montage des dossiers	99
II-1-D) Des difficultés insurmontables ?	100
<i>II-2) Les contradictions des pouvoirs publics</i>	102
II-2-a) Les orientations de l'Etat : utiliser le moins de LBU	102
II-2-B) Relancer le locatif social au détriment des autres produits	103
II-2-C) « Dans chaque niche fiscale il y a un gros chien »	105
II-2-D) La légitimité du dispositif	106
III) REPENSER LA MANIERE DE PRODUIRE DU LOGEMENT SOCIAL : UN ENJEU POUR L'AVENIR	109
<i>III-1) Des questions qui se posent au delà du financement des logements</i>	109
III-1-A) Mettre en œuvre une véritable politique foncière	109
III-1-B) Contourner les difficultés financières des communes	111
III-1-C) Solliciter les VEFA dans certains cas	111
<i>iii-2) Quels modes de financement pour demain ?</i>	112
III-2-A) Défisiscaliser ou non ?	112
III-2-B) Dans l'hypothèse du maintien de la défiscalisation : rendre le système plus performant	112
III-2-C) Augmenter la LBU	113
iii-2-d) La défiscalisation : une bonne option pour le locatif intermédiaire	113
III-2-e) Ne pas privilégier le locatif social au détriment des autres produits	114
CONCLUSION	115
BIBLIOGRAPHIE	120
ANNEXES	132
TABLE DES ILLUSTRATIONS	156
TABLE DES MATIERES	157

