



Évaluation de l'aide fiscale à  
l'investissement dans le logement social  
outre-mer

Ministère des Outre-mer - Direction générale des  
Outre-mer

**Rapport intermédiaire 3 :**

- Projections
- Estimation quantitative des impacts
- Entretiens avec les cabinets de défiscalisation

**Novembre 2017**



## Statut du document

Ce document constitue le **troisième rapport intermédiaire** de l'évaluation.

Il fait suite à la production :

- d'une *note de cadrage* qui présentait en détail les dispositifs évalués ainsi que le référentiel et la méthode d'évaluation retenus.
- d'un *premier rapport intermédiaire* qui proposait un *état des lieux quantitatif* de l'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer et les enseignements de 3 études de cas exploratoires. La partie « État des lieux » a été actualisée en septembre 2017.
- et d'un *second rapport intermédiaire* qui proposait un bilan analytique permettant de croiser les premiers enseignements de l'état des lieux avec les missions de terrain réalisées sur chacun des territoires de l'étude.

Ce rapport précède le rapport final d'évaluation à venir, qui comprendra les conclusions et recommandations de l'évaluation.

## Note

Les éléments d'analyse et constats proposés sont ceux des évaluateurs et n'engagent en rien la Direction Générale des Outre-Mer et les membres du comité de pilotage de l'évaluation.

## Contact

Pour de plus amples informations, contacter : Quadrant-conseil, 5bis rue Martel, 75010 Paris – [www.quadrant-conseil.fr](http://www.quadrant-conseil.fr) - (33) 1 84 17 89 49

Virginie Besrest : [vbesrest@quadrant-conseil.fr](mailto:vbesrest@quadrant-conseil.fr)

## Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
OBJET DU RAPPORT .....	4
RAPPELS .....	4
<b>Projections à l'horizon 2020 .....</b>	<b>6</b>
INTRODUCTION.....	6
SYNTHESE DE LA PROJECTION TOUS TERRITOIRES CONFONDUS.....	11
POUR LA REUNION .....	14
POUR LA GUADELOUPE .....	19
POUR LA MARTINIQUE .....	23
POUR LA GUYANE.....	28
POUR MAYOTTE.....	32
POUR SAINT-MARTIN .....	36
<b>Estimation quantitative des impacts de l'aide.....</b>	<b>39</b>
INTRODUCTION.....	39
SYNTHESE .....	43
PREMIERE APPROCHE : ÉCART A LA TENDANCE.....	44
SECONDE APPROCHE : ÉCART A LA MODELISATION PAR LE NIVEAU DE LBU.....	46
TROISIEME APPROCHE : REGRESSION PAR LES MOINDRES CARRES ORDINAIRES (MCO).....	48
CONCLUSION DE L'ESTIMATION QUANTITATIVE DES IMPACTS .....	51
<b>Entretiens avec les cabinets de défiscalisation.....</b>	<b>52</b>
INTRODUCTION.....	52
SYNTHESE DES ENTRETIENS.....	52
<b>Annexes .....</b>	<b>59</b>
EXEMPLE DE FICHE ENVOYEE AUX ACTEURS CLES DANS LE CADRE DE L'EXERCICE DE PROJECTION .....	59
BASES JURIDIQUES CONCERNANT L'AIDE FISCALE A L'INVESTISSEMENT DANS LE LOGEMENT SOCIAL OUTRE-MER.....	65
ANALYSE DETAILLEE DU CHAMP DES POSSIBLES EN TERMES D'ANALYSE QUANTITATIVE DES IMPACTS .....	66
GUIDE D'ENTRETIEN AUPRES DES CABINETS DE DEFISCALISATION .....	72

# Introduction

---

## OBJET DU RAPPORT

Ce rapport intermédiaire 3 restitue de manière détaillée les derniers éléments de collecte et d'analyse avant la rédaction du rapport final d'évaluation. Il présente :

- **la projection** de la programmation de logements sociaux outre-mer et de la dépense fiscale associée sur la période 2017-2020, au global et par territoire ;
- une **estimation quantitative des impacts** de l'aide fiscale à l'aide d'une modélisation ;
- la synthèse des entretiens menés auprès des cabinets de défiscalisation et des banques impliqués dans le montage des opérations.

## RAPPELS

### Le champ de l'évaluation

L'évaluation porte sur l'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer sur la période **2010-2016**.

Le **logement social** concerné ici comprend les logements dits « prêts locatifs sociaux » (PLS), les « logements locatifs sociaux » (LLS) et les « logements locatifs très sociaux » (LLTS) pour les opérations de construction neuve et de réhabilitation.

Les **mesures fiscales** concernées sont les mesures relevant de l'article 199 undecies C (199 UC), 217 undecies (217 U) et 244 quater X (244 QX) du Code Général des Impôts (CGI) :

- Deux instruments de défiscalisation :
  - Une réduction d'impôt<sup>1</sup> sur le revenu à destination des particuliers (article 199 UC)
  - et une déduction des résultats imposables<sup>2</sup> des entreprises (article 217 U)
- et un instrument de crédit d'impôt<sup>3</sup>
  - à destination des organismes d'habitations à loyer modéré (article 244 QX)

**Les territoires** entrant dans le champ de l'évaluation sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion, ainsi que Saint-Martin.

---

<sup>1</sup> La réduction d'impôt permet de retrancher une somme d'argent directement de l'impôt à payer (et non pas du revenu à déclarer). Elle permet ainsi de diminuer l'impôt, voire de l'annuler. En revanche, il n'y a pas de compensation si le montant de la réduction est supérieur à celui de l'impôt dû.

<sup>2</sup> La déduction intervient avant le calcul de l'impôt. Elle correspond à un droit de diminuer le revenu global à déclarer.

<sup>3</sup> Le crédit d'impôt fonctionne selon le même principe que la réduction, mais permet de bénéficier d'un remboursement si le montant de la réduction est supérieur à celui de l'impôt dû.

## Les objectifs de l'évaluation

L'évaluation visait principalement à :

- Mesurer la performance du régime d'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer ;
- Apprécier l'impact du régime d'aide
  - sur l'évolution en quantité et qualité de la construction de logements sociaux ;
  - ainsi que sur les bénéficiaires du régime d'aide.
- Estimer l'impact du régime d'aide ainsi que son coût entre 2017 et 2020.

# Projections à l'horizon 2020

---

## INTRODUCTION

### Objectifs

L'évaluation de l'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer comprend un exercice de **projection de la programmation de logements sociaux outre-mer et la dépense fiscale associée sur la période 2017-2020**. Il s'agit également de savoir quels seront les principaux facteurs qui détermineront la programmation de logements sociaux sur les territoires, y compris la mobilisation de l'aide fiscale.

### Démarche employée pour réaliser les projections

*D'un modèle de régression finalement peu adapté...*

Pour réaliser les projections, il était initialement prévu d'utiliser **un modèle de régression** destiné à estimer la programmation de logements et la dépense fiscale associée. Ce modèle envisageait d'expliquer une variable (ex. Y : la programmation de logements) à l'aide d'une combinaison de variables explicatives ( $X_1, X_2, \dots$ ) auxquelles seraient associés des coefficients (a, b, c...) et une marge d'erreur E. On aurait ainsi obtenu un modèle du type :

$$Y = a X_1 + b X_2 + c X_3 + \dots + E$$

Suite à la réalisation des missions de terrain, une première liste de facteurs déterminants de la programmation de logements et de la dépense fiscale à l'horizon 2020 a bien pu être identifiée. Néanmoins, il est apparu que l'approche envisagée avec ce type de modèle ne serait pas à même de produire des projections réalistes, pour trois raisons principales :

- l'évolution des différents facteurs est difficile à prévoir de manière exacte, avec parfois une forte incertitude même à court terme ;
- notamment, car ces facteurs dépendent souvent du comportement d'un faible nombre d'acteurs, dont les comportements peuvent être difficiles à expliquer de manière rationnelle ;
- enfin les relations causales entre ces facteurs et la programmation de logements peuvent être particulièrement complexes et ne pas correspondre à une causalité directe (ex. si la variable  $X_1$  augmente de 1 alors le nombre de logements augmente de 0,5), mais plutôt à une causalité sous forme de configurations de facteurs nécessaires à la programmation de logements.

*...à une approche par configuration prenant en compte la complexité*

L'équipe d'évaluation a ainsi proposé **une approche par configuration**, permettant de répondre à ces difficultés en estimant la programmation de logements sociaux à partir de combinaisons de facteurs nécessaires pour atteindre différents niveaux de programmation.

## Encadré 1 : Les relations causales complexes et l'approche par configuration

Une politique publique peut être mise en place dans des contextes ou systèmes particulièrement complexes. Dans ce type de situation, plusieurs conditions – c'est à dire une configuration de facteurs, dont l'intervention publique évaluée - devront nécessairement être réunies pour entraîner les changements escomptés. C'est le cas pour l'aide fiscale au logement social outre-mer, qui est **une des conditions nécessaires**, mais non suffisantes, pour produire les effets attendus en termes de programmation de logements, car elle devra être accompagnée d'un ensemble d'autres conditions ou facteurs pour créer les effets escomptés.

Le caractère complexe de ces relations causales réside dans le fait qu'elles peuvent engager plusieurs niveaux de mise en œuvre des politiques publiques, plusieurs types de parties prenantes, réalisant des actions de manière isolée ou dans le cadre d'interactions coordonnées ou non, avec une stratégie définie ou liée à des contraintes spécifiques... Enfin, il convient de prendre en compte le contexte de mise en œuvre propre à chaque territoire, qui est lui-même partie intégrante de cette combinaison de facteur. Une projection spécifique a donc été réalisée par territoire, et la synthèse de l'ensemble de ces projections a permis de produire une projection globale tous territoires confondus.

### La démarche utilisée pas-à-pas

Pour collecter et analyser l'information nécessaire aux projections avec une approche par configuration, l'équipe d'évaluation a déployé une démarche en **trois étapes**.

- 1**  
**Première projection par territoire**  
Les éléments recueillis lors de l'état des lieux de l'aide fiscale<sup>4</sup> et des missions de terrain (plus de 130 acteurs clés rencontrés) ont permis de réaliser une **première projection de la programmation de logements sociaux** pour chaque territoire, sous forme de scénarios associés à des configurations de facteurs déterminants. Ces premières projections incluaient également différentes caractéristiques de la programmation envisagée (catégories de logements, part de construction neuve ou de réhabilitation...).
- 2**  
**Consultation des acteurs clés sur chaque territoire**  
Ces premières projections ont ensuite été envoyées aux acteurs clés<sup>5</sup> de chaque territoire parmi lesquels : DEAL, Préfectures, Établissements publics fonciers (EPF), Directions régionales de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), Organismes de logement social (OLS), mais aussi au Ministère des Outre-mer (MOM, BELDAD). Il leur a été demandé, au regard de leur expertise thématique et territoriale, mais aussi de leur propre programmation ou stratégie, de s'exprimer sur : **le scénario** le plus probable en termes de programmation de logement, **les configurations de facteurs associés** ainsi que sur **les caractéristiques de la programmation** dont le rôle joué par l'aide fiscale.
- 3**  
**Finalisation des projections**  
Une fois les contributions des acteurs reçues, l'équipe d'évaluation les a analysées pour **finaliser les projections par territoire** ainsi que la projection au global (tous territoires confondus) présentées dans ce rapport. Enfin, grâce aux scénarios et caractéristiques de la programmation de logements définis dans ces projections, **la dépense fiscale** a pu être estimée en utilisant les règles de calcul présentées en page suivante.

<sup>4</sup> Voir le premier rapport intermédiaire relatif à l'état des lieux de l'aide fiscale, croisant l'ensemble des données disponibles : données consolidées de suivi des DEAL, instruction fiscale du Bureau des agréments et rescrits (BAGR), lois de finances et leurs annexes, données de suivi du Ministère des Outre-mer (MOM) et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

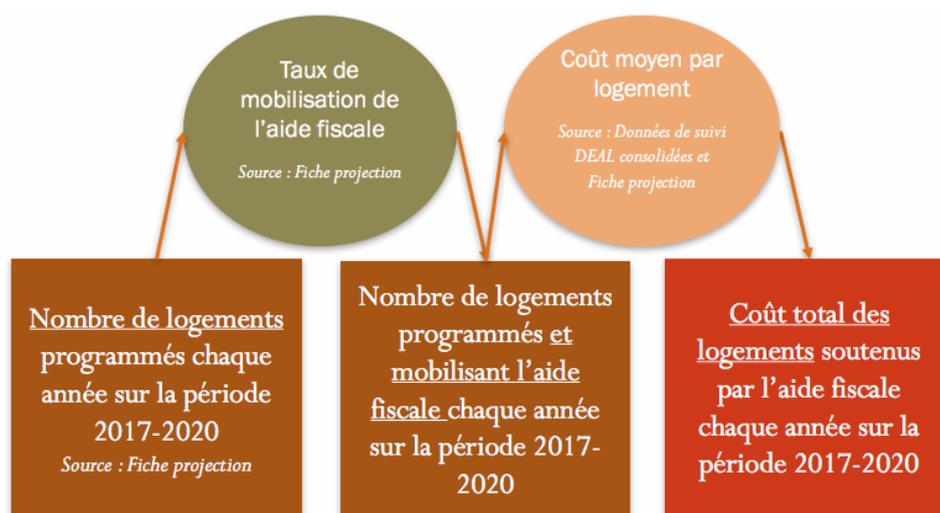
<sup>5</sup> Voir l'exemple de fiche envoyée aux acteurs en annexe p.59.

### Estimation de la dépense fiscale

Les projections intègrent une estimation de la dépense fiscale réalisée par l'équipe d'évaluation sur la base des éléments synthétisés dans les fiches de projections, et des textes de loi encadrant l'application des mesures fiscales<sup>6</sup>. L'estimation est réalisée selon les étapes suivantes pour chaque territoire.

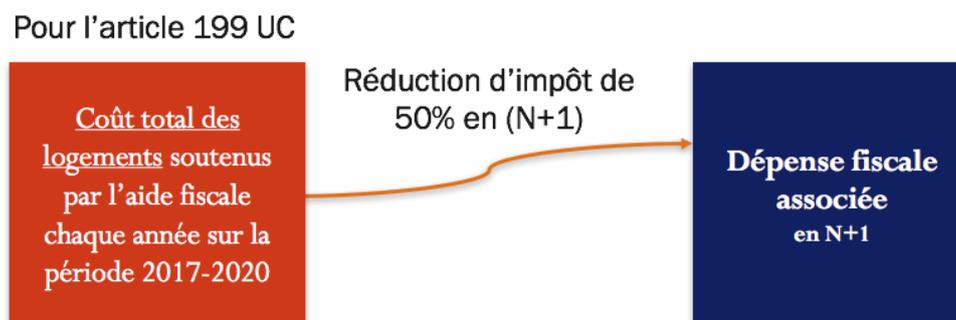
La première étape consiste à **estimer le montant total d'investissement** (ou coût total) nécessaire pour la réalisation des logements soutenus par l'aide fiscale. Comme présenté dans le schéma ci-dessous, le nombre de logements programmés sur la période 2017-2020 est identifié dans les projections (scénario le plus probable), ainsi que la part de ces logements mobilisant l'aide fiscale. On connaît alors le nombre de logements mobilisant l'aide fiscale chaque année, que l'on multiplie par le coût moyen par logement (identifié dans les données de suivi des DEAL et discuté avec les acteurs lors des projections) afin d'obtenir une estimation du coût total des logements soutenus par l'aide fiscale.

Figure 1 : Étapes du nombre de logements programmés au montant total d'investissement



Pour les logements soutenus par l'article 199 UC, la dépense fiscale est estimée en reportant, en N+1, 50% du coût total des logements concernés en N.

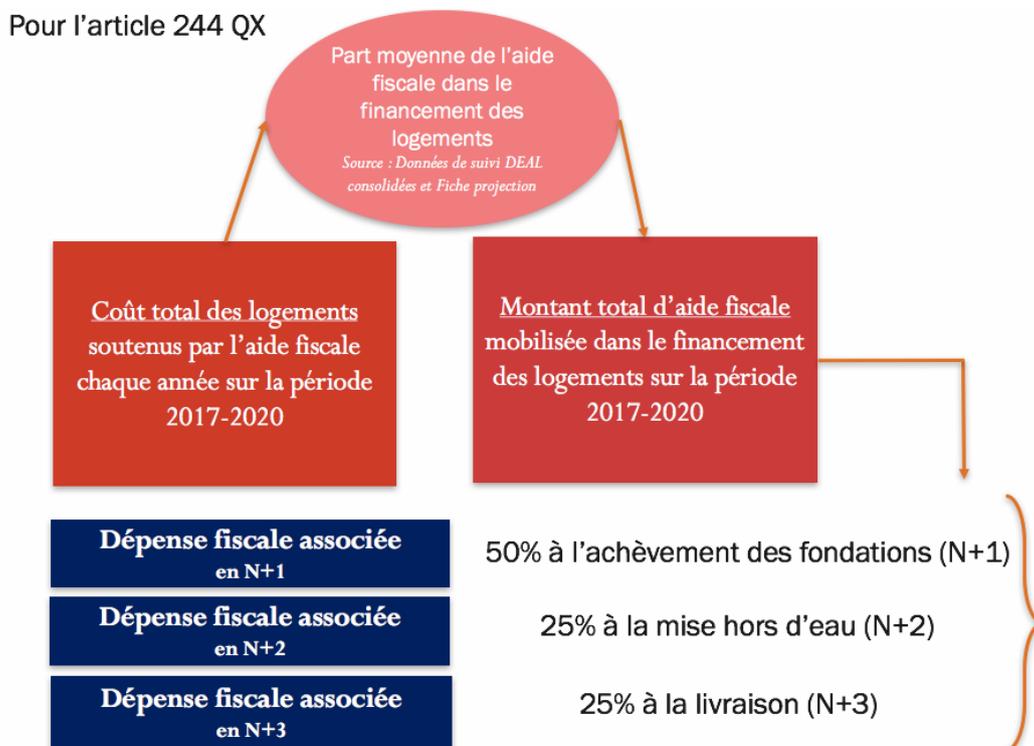
Figure 2 : Méthode d'estimation de la dépense fiscale liée à l'article 199 UC



<sup>6</sup> Voir les bases juridiques de l'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer résumées en annexe p.66.

Pour les logements soutenus par l'**article 244 QX**, la méthode retenue consiste également à partir du montant total d'investissement qui sera nécessaire à leur réalisation, puis à estimer ensuite la part que prendra l'aide fiscale et finalement la dépense fiscale et son étalement dans le temps.

**Figure 3 : Méthode d'estimation de la dépense fiscale liée à l'article 244 QX**



Pour le cas spécifique des **réhabilitations**, la dépense fiscale retenue pour le crédit d'impôt est celle correspondant au premier plafond fixé dans l'article 244 QX du CGI, à savoir **20 000 € par logement** reportés en N+1.

Les projections réalisées ne prévoient pas que l'**article 217 U soit mobilisé** pour le financement de la programmation de logements sociaux sur la période 2017-2020.

**Encadré 2 : Exemple simple de l'estimation de la dépense fiscale à Mayotte**

À Mayotte, 400 logements sont programmés par an sur la période 2017-2020, et tous mobiliseront l'aide fiscale via l'article 244 QX. Le coût moyen d'un logement sur cette période est estimé à 185 000 €. Le coût total des logements soutenus par l'aide fiscale sera donc de :  $400 * 185\,000\text{€} = 74\text{ M€}$  chaque année, soit 296 M€ sur les 4 ans de la période 2017-2020.

Tous ces logements seront des constructions, et la part de l'aide fiscale dans leur plan de financement est estimée à 30%. On a donc un **montant total d'aide fiscale** de 30% de l'investissement nécessaire à la production des logements, soit  $74\text{ M€} * 30\% = 22,2\text{ M€}$  chaque année sur la période 2017-2020.

La dépense fiscale générée chaque année s'étalera sur 3 ans. Par exemple pour 2017 : **50% en 2018 (11,1 M€), 25% en 2019 (5,55 M€) et 25% en 2020 (5,55 M€)**. Le même calcul est répété chaque année jusqu'en 2020, en cumulant pour chaque année la dépense fiscale générée.

## Principales limites

Les principales limites des projections réalisées sont liées aux différents éléments de contexte ayant pu intervenir depuis la sollicitation des acteurs clés de chaque territoire.

- L'ouragan Irma a particulièrement violemment frappé **Saint-Martin** début septembre 2017, et ses conséquences nécessiteront des efforts de reconstruction qui pourront vraisemblablement amener à changer la programmation de logements sociaux envisagée pour les prochaines années. Un comité et un délégué interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont été créés (Décret n° 2017-1335 du 12 septembre 2017), afin de concourir à l'élaboration d'un plan de reconstruction.
- L'important mouvement social de mars-avril 2017 en Guyane a mené à la signature de **l'accord de Guyane** qui pourrait modifier les engagements de l'État sur ce territoire.
- Enfin, le mouvement engagé de **revente des parts de l'État dans les SIDOM à la SNI** (Société Nationale Immobilière, filiale de la CDC) pourra également être de nature à modifier les capacités des bailleurs dans la programmation de logements sociaux pour les années à venir.

## Aide à la lecture

Les projections au global et par territoires sont organisées selon les mêmes niveaux de titre présentés ci-dessous.



### Programmation de logements sociaux et facteurs d'évolution présentant le scénario de programmation retenu et les facteurs déterminants de cette programmation.



Dans cette section, les premiers facteurs « plafonds » qu'il serait nécessaire de débloquer pour augmenter la programmation de logements sociaux sont spécifiquement mis en avant pour les distinguer des autres facteurs.



### Caractérisation de la programmation, avec la description des catégories de logements, leur localisation, leur coût...



### Rôle de l'aide fiscale, avec la part des opérations ayant recours à l'aide fiscale, la part de financement assurée par l'aide, les articles mobilisés



### Estimation de la dépense fiscale, par année et sur la période 2017-2020

## SYNTHÈSE DE LA PROJECTION TOUS TERRITOIRES CONFONDUS



### Programmation de logements sociaux et facteurs d'évolution

Les scénarios retenus pour chaque territoire permettent de projeter la programmation d'environ **5 900 logements/an tous territoires confondus sur la période 2017-2020**.

Territoires	Programmation/an sur la période 2017-2020
<i>Tous territoires</i>	5 870 logements sociaux par an
<i>La Réunion</i>	2 200 logements sociaux par an (37%)
<i>Guadeloupe</i>	1 000 logements sociaux par an (17%)
<i>Martinique</i>	1 020 logements sociaux par an (18%)
<i>Guyane</i>	1 200 logements sociaux par an (20%)
<i>Mayotte</i>	400 logements sociaux par an (7%)
<i>Saint-Martin</i>	50 logements sociaux par an (1%)

Les principaux facteurs déterminants de cette programmation sont généralement partagés sur les différents territoires, mais les premiers facteurs plafonds à lever pour augmenter la programmation peuvent différer.

Facteurs déterminants	Facteurs plafonds...
<p><b>Disponibilité des sources de financement :</b> L'aide fiscale restera un outil à part entière du financement du logement social si la mobilisation du crédit d'impôt par les bailleurs est bien sécurisée (agrément et préfinancement notamment). Le maintien des autres sources de financement comme la LBU, voire leur augmentation à Mayotte, sera également nécessaire à la réalisation des scénarios sélectionnés pour la plupart des territoires.</p>	<p>En Guyane À Mayotte</p>
<p><b>Capacités à rendre disponible et aménager du foncier :</b> Ce facteur est évoqué sur tous les territoires à court ou moyen terme. La disponibilité du foncier est notamment un enjeu sur tous les territoires insulaires (en Guadeloupe notamment), et son aménagement - accès aux infrastructures, raccordement en eau et électricité... - parmi les facteurs identifiés en Guyane. La capacité des établissements publics fonciers récemment créés à agir pour répondre à ces besoins sera ainsi déterminante.</p>	<p>À La Réunion En Guadeloupe En Martinique</p>
<p><b>Structuration des politiques d'aménagement et dynamiques partenariales :</b> Le renforcement progressif des politiques d'aménagement et de logement et la capacité des acteurs à mieux coopérer joueront sur le rythme de programmation, mais aussi sur une meilleure adaptation de l'offre à la demande. Sur certains territoires, comme en Guadeloupe, la « volonté politique » de certaines collectivités concernant l'installation de logements sociaux sur leur territoire sera également à prendre en compte.</p>	<p>À La Réunion En Guadeloupe</p>

<p><b>Capacités des bailleurs à réaliser cette programmation :</b> Sur plusieurs territoires, il est également question de la capacité des bailleurs à maintenir ou augmenter le rythme de programmation. À la Réunion, les bailleurs devront réceptionner un grand nombre d'opérations financées les années passées, engager un nombre important de réhabilitations et parfois faire évoluer leur organisation. Cela risque de consommer un temps et une énergie qui ne pourront pleinement être consacrés à de la programmation de logements neufs. En Guyane, les capacités limitées des OLS, du fait de leur nombre restreint ou de leurs capacités financières limitées, pourraient également impacter négativement la programmation. Enfin, à Mayotte, la programmation annuelle est plafonnée à 400 logements, ce qui correspond à la capacité de programmation maximale du principal opérateur du territoire.</p>	<p>À La Réunion À Mayotte</p>
<p><b>Capacités de la filière bâtiment et évolution des coûts de construction :</b> Les capacités de la filière bâtiment pourront limiter les ambitions de programmation de logements sur certains territoires. L'évolution des coûts de construction (charge foncière, coût des matériaux, adaptation aux normes, part croissante de logements très sociaux...) pèsera également sur les budgets et donc sur les possibilités financement des opérations.</p>	



### Caractéristiques de la programmation<sup>7</sup>

Les catégories de logements sociaux programmés seront en majorité des **LLTS** à la Réunion (50% à 60%, avec 25% à 40% de LLS et 10 à 15% de PLS) et à Mayotte (70%, avec un quart de LLS et quelques PLS). On trouvera en revanche une majorité de **LLS** en Guadeloupe (70%, avec 20% de LLTS et 10% de PLS), en Martinique et en Guyane (90%, avec 5% de LLTS et 5% de PLS). Enfin, une majorité de **PLS** devraient être financés à Saint-Martin (deux tiers, avec un tiers de LLS).

Les logements sociaux programmés seront encore **majoritairement des constructions neuves**. Les réhabilitations prendront néanmoins une part croissante avec 1/3 de la programmation à La Réunion notamment. Mayotte et Saint-Martin seront uniquement concernés par des constructions neuves en raison du caractère récent du parc de logements sociaux.

La programmation de logements sociaux sera à nouveau marquée par une **concentration dans les principales agglomérations**. Néanmoins, en Guyane et à Mayotte notamment, elle concernera également des territoires jusque-là moins sollicités (autres centres urbains, grande périphérie des agglomérations).

**Le coût de revient moyen par logement** sur la période 2017-2020 sera de 140 k€ en Martinique, 150k€ à Saint-Martin, 160 k€ en Guadeloupe et 180 k€ à La Réunion et à Mayotte.

<sup>7</sup> Les chiffres et répartitions présentés dans cette synthèse sont expliqués dans les fiches réalisées pour chaque territoire.

**Le recours à la VEFA** (Vente en État Futur d’Achèvement<sup>8</sup>) sera d’environ 15% en Guyane, un tiers à La Réunion et à Mayotte, et 50% ou plus à Saint-Martin. Nous ne disposons pas de données suffisamment fiables pour avancer des prévisions en la matière pour la Guadeloupe et la Martinique.



## Rôle de l’aide fiscale

**Toutes les opérations auront recours à l’aide fiscale.** Il s’agit en effet d’un outil considéré comme indispensable dans le bouclage du plan de financement des opérations. Elle représentera **environ 30%** du plan de financement des opérations soutenues. Elle sera plutôt de 35% à Saint-Martin. Pour la réhabilitation ce taux est porté à un maximum de 20% avec l’article 244 QX.

**L’article 244 QX**, donnant droit à un crédit d’impôt, sera le principal (quasi-unique) article utilisé (sauf à Saint-Martin).



### Estimation de la dépense fiscale

La dépense fiscale sur la période 2017-2020 est estimée à environ **625 M€**, dont plus de 35% pour le seul territoire de la Réunion, et 95% au titre de l’article 244 QX.

Territoires	Estimation de la dépense fiscale sur la période 2017-2020
Tous territoires	625,25 M€
La Réunion	230 M€ (37%)
Guadeloupe	108 M€ (17%)
Martinique	95 M€ (15%)
Guyane	131 M€ (21%)
Mayotte	50 M€ (8%)
Saint-Martin	11,25 M€ (2%)

Il convient de souligner que l’aide fiscale mobilisée via l’article 244 QX pour la programmation de logements sociaux sur la période 2017-2020 générera également une dépense fiscale **après 2020**, estimée à **450 M€** (voir les éléments exposés en p.8 et suivantes sur l’étalement de la dépense fiscale dans le temps).

<sup>8</sup> Le contrat de VEFA est un contrat de vente d’un immeuble à construire où le terrain est transféré à l’acquéreur le jour de la vente, les ouvrages à venir devenant ensuite la propriété de l’acquéreur au fur et à mesure de leur exécution. Ce dernier en paie donc le prix par échelonnement calqué sur l’avancement de ces travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître d’ouvrage sur ces travaux jusqu’à leur réception. Différents dispositifs légaux ont ouvert aux organismes HLM la possibilité de recourir aux contrats en VEFA, notamment pour favoriser la mixité sociale dans les quartiers. Cette ouverture leur a permis d’acheter directement à des promoteurs privés des logements en construction. (Source : [www.prets.caissedesdepots.fr](http://www.prets.caissedesdepots.fr))

## POUR LA RÉUNION

Les acteurs clés ayant participé à l'exercice de projection pour La Réunion sont : la DEAL ; la CDC de La Réunion ; les OLS via l'ARMOS-oi<sup>9</sup> et le bureau du Ministère des Outre-mer en charge de l'Écologie du Logement du Développement et de l'Aménagement durable (BELDAD).



### Programmation de logements sociaux et facteurs d'évolution

#### Un scénario médian autour de 2 200 logements par an

Les 3 scénarios de programmation de logements sociaux proposés aux acteurs clés étaient les suivants :

Scénarios	Description
<i>Scénario optimiste</i>	Programmation de <b>3 000 logements sociaux par an</b> à La Réunion, sur la période 2017-2020
 <i>Scénario médian</i> <i>Scénario privilégié</i>	Programmation de <b>2 500 logements sociaux par an</b> à La Réunion, sur la période 2017-2020
<i>Scénario pessimiste</i>	Programmation de <b>1 850 logements sociaux par an</b> à La Réunion, sur la période 2017-2020

Suite à la participation à l'exercice de projection, les acteurs interrogés privilégient **le scénario médian**, mais légèrement revu à la baisse. Il s'établirait plutôt à **2 200 logements par an** (comparé aux 2500 logements proposés dans le scénario initial).

Le scénario optimiste, qui était pourtant plus en adéquation avec les besoins locaux de logement social, n'est pas retenu, car il semble irréalisable au regard des principaux facteurs qui pèsent sur la programmation.

#### Les principaux facteurs déterminants de la programmation de logements sociaux



*Les premiers facteurs « plafond »*

##### LES CAPACITÉS ET L'ORGANISATION DES BAILLEURS

La **capacité des bailleurs** constitue un premier facteur déterminant de l'avenir de la programmation. La forte augmentation de la production de logements sociaux

<sup>9</sup> L'ARMOS-oi est l'Association Régionale des Maîtres d'Ouvrage Sociaux et aménageurs de l'océan Indien. Elle regroupe les 7 bailleurs réunionnais

depuis 2010 a permis de mieux répondre aux besoins en logement des réunionnais, mais a également mis les promoteurs sociaux en tension. L'évolution rapide des règles de financement (défiscalisation puis crédit d'impôt), une certaine « course » à la production, l'absence de clarté et de stabilité des règles fiscales, et la réduction de la solvabilité des locataires<sup>10</sup> les ont placés en situation d'instabilité et de fragilité financière.

**Leur organisation** sur le territoire pourra également avoir une influence sur la programmation. La réception des nombreuses opérations programmées les années passées d'une part, et les mouvements de regroupement de bailleurs en cours d'autre part, risquent de consommer un temps et une énergie qui ne pourront pleinement être consacrés à de la programmation de logements neufs.

#### LES BESOINS EN RÉHABILITATION DU PARC EXISTANT

Le parc ancien, datant d'avant 1986, représente près de 20% du parc locatif social à la Réunion, et celui de plus de 20 ans près de 50%. Sa nécessaire réhabilitation est un sujet compliqué sur ce territoire parce qu'il nécessite des interventions **en milieu occupé** d'une part, et du **désamiantage** d'autre part.

Ces travaux s'avèrent longs et coûteux – notamment parce que le territoire ne dispose pas d'une filière adaptée à la prise en charge tant des diagnostics que du traitement l'amiante - et génèrent des besoins en fonds propres conséquents. Les **financements** dédiés à la remise à niveau du parc ancien (LBU et crédit d'impôt) sont à ce jour mal adaptés (avec une base de calcul du crédit d'impôt en réhabilitation de 20 000 €<sup>11</sup> et un taux de crédit d'impôt de 20%, sauf en zones ANRU / NPNRU<sup>12</sup>) et insuffisants au regard des besoins croissants.

Pour faire face à ces besoins, la part de la réhabilitation va augmenter de façon assez importante dans les opérations menées par les bailleurs sociaux. Ils l'estiment à un tiers des opérations pour les 4 ans à venir. Cela réduira mécaniquement le volume de production de logements neufs, les moyens financiers et humains des bailleurs n'étant pas illimités.

#### LES POLITIQUES FONCIÈRES, D'AMÉNAGEMENT ET D'HABITAT

Le troisième facteur réside dans la capacité des acteurs à **s'articuler et s'accorder** en matière de **politiques foncières, d'aménagement et d'habitat**.

La constitution de **réserves foncières** à coût maîtrisé est un enjeu. Ce facteur risque en effet de jouer sur les prix à court terme (à l'achat et à l'aménagement) et sur les volumes à plus long terme. La problématique de l'usage du sol est en effet au cœur du débat sur l'aménagement du territoire réunionnais. Elle résulte d'une forte

---

<sup>10</sup> Qui connaissent en parallèle une réduction de l'allocation logement

<sup>11</sup> Les OLS estiment le coût moyen de réhabilitation d'un logement à 75 000 € (avec ravalement de façade) et il peut représenter 100 000 € en cas de désamiantage.

<sup>12</sup> Dans ces zones, la base de calcul du crédit d'impôt en réhabilitation est relevée à 50 000€ et le taux du crédit d'impôt à 40%

croissance démographique sur un territoire restreint et contraint. L'espace aménageable étant rare, les acteurs socio-économiques entrent nécessairement en concurrence pour sa répartition entre les usages agricoles, industriels, touristiques et d'habitation. Les collectivités territoriales et notamment la Région Réunion doivent arbitrer et fixer les choix fondamentaux en terme d'aménagement (Schéma d'Aménagement Régional notamment). La structuration progressive des politiques d'aménagement et d'habitat des collectivités et la poursuite de l'engagement de **dynamiques partenariales** entre collectivités, services déconcentrés de l'État, aménageurs et bailleurs seront déterminantes pour la programmation de logements sociaux à La Réunion. Elles joueront notamment un rôle important dans la programmation d'opérations d'aménagement, dans l'adaptation de l'offre aux besoins et pour éviter les effets de concurrence au sein même du parc de logement social.

### Les autres facteurs

**L'état de la filière du Bâtiment** risque également de peser sur la programmation. En effet, la filière a beaucoup souffert ces dernières années et certaines activités à haute technicité (les plaquistes entre autres) sont moins représentées que par le passé. Cela peut générer un ralentissement des chantiers en période de pointe d'activité et/ou des risques de déficit en qualité. Les compétences spécifiques à la réhabilitation et particulièrement au désamiantage sont également insuffisantes en quantité à La Réunion.

En matière de **financement**, le sens de l'évolution de l'enveloppe de **LBU** influera sur le volume de programmation. **L'aide fiscale** restera un outil à part entière du financement du logement social à La Réunion. Elle est considérée comme « indispensable » à la programmation envisagée.

Le **passage complet ou presque au crédit d'impôt** facilite techniquement le lancement d'opérations par les bailleurs, mais les doutes qui persistent, notamment vis-à-vis des besoins de préfinancement<sup>13</sup> et surtout de l'obtention de l'agrément final, amènent les bailleurs à conserver une certaine prudence. Cette prudence ne les poussera pas à s'engager dans une programmation très ambitieuse.



## Caractérisation de la programmation

### Catégories de logements sociaux (LLTS, LLS, PLS)

Les logements programmés seront, comme sur la période 2009-2016, **majoritairement des LLTS (50 à 60%)**.

La proportion des PLS est difficile à estimer avec précision. Deux mouvements s'affrontent : la part des projets viables en PLS tend à augmenter, mais la part de PLS

<sup>13</sup> Le dispositif de garantie des collectivités locales aux prêts que la CDC accorde aux promoteurs sociaux pour le logement social reste une épineuse question, les collectivités craignant que les sociétés de cotation intègrent les garanties des logements sociaux dans le calcul de risque au moment des évaluations de ces collectivités, ce qui jouerait sur leurs capacités d'emprunt.

éligible à l'aide fiscale est contingentée. La part des **PLS** pourra en conséquence augmenter par rapport à la période précédente et atteindre **10 à 15%**.

La part des **LLS** dépendra donc de la capacité du territoire à programmer des PLS et représentera la part restante soit **25 à 40%**.

### Constructions neuves, acquisitions ou réhabilitations

La programmation 2017-2020 devrait concerner pour **2/3 des constructions neuves et pour 1/3 des réhabilitations**.

### Localisation

En 2016, la moitié des opérations programmées étaient localisées dans l'Ouest de la Réunion où la tension sur le marché et sur le relogement des publics prioritaires était la plus aiguë. En 2017, elles semblent se répartir essentiellement dans **le Sud (40%) et dans l'Ouest (30%)**, puis 20% dans le Nord et 10% dans l'Est.

Il est donc difficile d'avancer une prévision pour les 3 années suivantes. Les répartitions peuvent en effet évoluer rapidement avec la baisse des programmations et parfois des concentrations de volume sur certaines ZAC.

Il est en revanche probable que les constructions dans les Hauts soient limitées dans une perspective de développement durable du territoire.

### Recours à la VEFA

Une part significative de la production des dernières années provient de programmes immobiliers privés recyclés en logement social par le biais de VEFA (Vente en l'État Futur d'Achèvement), en dehors d'opérations d'aménagement (ZAC, RHI) et financés par le cumul de la défiscalisation et de la LBU.

La disparition annoncée de la défiscalisation (au profit du Crédit d'impôt) et la résorption des programmes privés à recycler devrait réduire le recours à la VEFA. Il passera ainsi de 50% des opérations sur la période 2010-2016 à **33 % à 40 %** sur les 4 années à venir.

### Coût de revient moyen/logement

Le coût moyen d'un logement social sera de **180 000 €** sur la période 2017-2020. Une tendance à la production de logements plus petits est apparue, qui vise à répondre aux besoins des étudiants et aux phénomènes de décohabitation. Cela tirera le coût moyen par logement vers le bas. Néanmoins, en raisonnant en coût au m<sup>2</sup> et non plus au logement, on pourrait assister à une légère hausse des coûts. La qualité de construction peut en effet générer un coût supplémentaire à l'investissement<sup>14</sup>.

Les OLS estiment le coût moyen de réhabilitation d'un logement à **75 000 €** (avec ravalement de façade) et il peut représenter **100 000 €** en cas de désamiantage.

<sup>14</sup> Ce « surcoût » doit néanmoins être relativisé sur le long terme par des économies potentielles en termes d'entretien et de réhabilitation.



## Rôle de l'aide fiscale

### Part et types d'opérations ayant recours à l'aide fiscale

**Toutes les opérations** auront recours à l'aide fiscale. Il s'agit en effet d'un outil considéré comme indispensable dans le bouclage du plan de financement des opérations à La Réunion.

### Part dans le plan de financement des opérations soutenues

L'aide fiscale représentera **environ 30% du coût d'une opération**. Le financement est généralement construit de la manière suivante : 45% d'aide directe et indirecte (1/3 LBU et 2/3 aide fiscale) ; 55% de prêts CDC.

### Articles mobilisés

**Presque uniquement le crédit d'impôt**, article 244 QX, qui est directement mobilisé par les bailleurs sous la forme de crédit d'impôt.

Néanmoins, en 2017, au vu des quotas pour le PLS<sup>15</sup>, il est possible que le **199 UC** soit de nouveau mobilisé pour les PLS portés par les bailleurs sociaux.



## Estimation de la dépense fiscale

La dépense fiscale générée sur la période 2017-2020 à La Réunion est estimée à **230 M€**, dont 210 M€ au titre de l'article 244 QX et 20 M€ au titre du 199 UC.

	Nombre de logements	Dépense fiscale 244 QX	Dépense fiscale 199 UC	Dépense fiscale totale
2017	2 200			
2018	2 200	48 M€	20 M€	68 M€
2019	2 200	71 M€	0 M€	71 M€
2020	2 200	91 M€	0 M€	91 M€
Total 2017-2020	8 800	210 M€	20 M€	230 M€
<i>Dépense fiscale générée sur la période, mais réalisée de 2021 à 2023</i>				152 M€

L'aide fiscale mobilisée via l'article 244 QX pour la programmation de logements sociaux sur la période 2017-2020 générera également une dépense fiscale **après 2020**, estimée à **152 M€** (voir les éléments exposés en p.8 et suivantes sur l'étalement de la dépense fiscale dans le temps).

<sup>15</sup> Le quota de PLS pouvant être financé est limité à 15 % du volume des livraisons de logements locatifs sociaux de l'année N-1.

## POUR LA GUADELOUPE

Les acteurs clés ayant participé à l'exercice de projection pour la Guadeloupe sont : le SGAR Guadeloupe ; la Direction régionale de la CDC ; la SEMSAMAR ; la SPHLM et le Ministère des Outre-mer (BELDAD).



### Programmation de logements sociaux et facteurs d'évolution

#### Un scénario médian autour de 1 000 logements par an

Les 3 scénarios de programmation de logements sociaux proposés aux acteurs clés étaient les suivants :

Scénarios	Description
<i>Scénario optimiste</i>	Programmation de <b>1 500 logements sociaux</b> par an, en cas d'identification de nouvelles opportunités foncières, de stabilisation des dispositifs fiscaux et de soutien à la programmation par les collectivités locales.
 <i>Scénario médian</i> <i>Scénario privilégié</i>	Programmation de <b>1 000 logements</b> par an, en prenant en compte les difficultés d'accès au foncier et les incertitudes liées aux dispositifs fiscaux.
<i>Scénario pessimiste</i>	Programmation de <b>700 logements</b> par an, dans le cas d'une diminution des réserves foncières au fur et à mesure des années.

**Un scénario médian avec une programmation de 1 000 logements par an sur la période est privilégié.** Ce scénario, en deçà de la moyenne des années précédentes (1 500 logements) prend en compte la tendance à la baisse de la programmation sur ce territoire et la diminution des opportunités foncières. Les opérateurs de logements sociaux envisagent même une programmation en dessous de 1 000 logements par an si l'incertitude sur la pérennité des dispositifs fiscaux est maintenue.

Le scénario optimiste est difficilement atteignable et impossible à maintenir selon les opérateurs si l'on considère qu'aucun des facteurs déterminants (identifiés ci-après) ne varie. Cependant, les acteurs institutionnels soulignent que ce scénario est déjà inférieur aux objectifs du plan logement outremer (2000 logements par an).

## Les principaux facteurs déterminants de la programmation de logements sociaux



*Les premiers facteurs « plafond »*

### LA DISPONIBILITÉ ET LA QUALITÉ DU FONCIER

**La disponibilité du foncier** devient un facteur limitant pour la programmation des logements sociaux en Guadeloupe. Bien que la récente mobilisation des services de l'État pour la mise en œuvre de la loi SRU devrait avoir un effet de libération du foncier, les bailleurs, faute d'avoir renouvelé leurs réserves foncières ces dernières années, commencent à identifier les prémices d'une pénurie de terrains mobilisables pour leurs constructions. Les programmes situés dans les zones ANRU représenteront encore une part importante de la production, plusieurs centaines de logements doivent encore être réalisées dans le cadre du PRU.

### LE PORTAGE POLITIQUE

**Le soutien de la programmation des constructions de logements sociaux par les collectivités locales (Conseil départemental, Conseil régional, communes)** est aussi un facteur influant sur le rythme de la programmation, et l'identification de nouvelles opportunités foncières. À ce jour, plusieurs communes sont réticentes à l'installation de logements locatifs sociaux et freinent l'accès au foncier sur leur territoire. Elles ont tendance à privilégier les projets d'accession ou les logements intermédiaires plutôt que les logements LLS ou LLTS.

### *Les autres facteurs*

Un autre facteur plafonnant la programmation de logements sociaux tient aux **coûts élevés de construction** (coût élevé des matériaux, mais aussi les coûts générés par les normes de construction) qui compromet l'équilibre des opérations. Toute évolution à la hausse des coûts de construction engendre une baisse du nombre d'opérations et notamment des logements LLTS, pour lesquels l'équilibre financier est le plus fragile.

À l'heure actuelle, **l'incertitude vis-à-vis des dispositifs fiscaux** ainsi que sur le maintien du niveau de la LBU, ou des subventions dédiées aux LLTS, ralentissent le rythme de programmation de logements sociaux de la part des bailleurs. Ce manque de visibilité, notamment sur le montant du remboursement du crédit d'impôt suite à la suppression de l'agrément préalable les amène à limiter leur programmation.



## Caractérisation de la programmation

### Catégories de logements sociaux (LLTS, LLS, PLS)

La construction de **LLS** devrait encore être majoritaire à hauteur de **70%** avec une faible proportion de LLTS (20%) du fait de leur faible rentabilité pour les bailleurs. Les PLS constitueraient environ 10% des logements.

À noter que les engagements de l'Accord Régional Guadeloupe 2015-2020 dans le cadre du plan logement Outre-mer fixe un engagement de 30% de LLTS.

### Constructions neuves, acquisitions ou réhabilitations

La plupart des opérations devraient porter sur **des constructions neuves**, mais la réhabilitation devrait prendre une place de plus en plus importante dans la programmation d'ici à 2020, sans qu'il soit possible de la chiffrer de manière exacte à l'heure actuelle.

### Localisation

Les logements ne pourront plus se concentrer uniquement sur la Communauté d'agglomération de Cap Excellence qui arrive à saturation de logements sociaux. Selon les bailleurs, les opportunités de fonciers sont maintenant localisés davantage sur **la première couronne** (Lamentin, Petit Bourg).

### Recours à la VEFA

Bien que certains opérateurs ne prévoient pas d'y avoir recours, **le manque de réserves de foncier** risque de les inciter à se tourner vers des opérations en VEFA, conduites par des entrepreneurs qui obtiennent l'accès au foncier par leurs propres réseaux.

### Coût de revient moyen/logement

Suivant la moyenne de ces dernières années, le coût moyen d'un logement social sera de **160 000€**.



## Rôle de l'aide fiscale

### Part et types d'opérations ayant recours à l'aide fiscale

**Toutes les opérations** auront recours à l'aide fiscale. Il s'agit en effet d'un outil considéré comme indispensable dans le bouclage du plan de financement des opérations.

### Part dans le plan de financement des opérations soutenues

L'aide fiscale représentera en moyenne **30%** du plan de financement, ce qui correspond à la moyenne de ces dernières années.

### Articles mobilisés

Uniquement **l'article 244 QX**, qui est directement mobilisé par les bailleurs sous la forme de crédit d'impôt.



## Estimation de la dépense fiscale

La dépense fiscale générée sur la période 2017-2020 en Guadeloupe est estimée à **108 M€**, en intégralité liée à l'article 244 QX.

	Nombre de logements	Dépense fiscale 244 QX	Dépense fiscale 199 UC	Dépense fiscale totale
2017	1 000			
2018	1 000	24 M€	0 M€	24 M€
2019	1 000	36 M€	0 M€	36 M€
2020	1 000	48 M€	0 M€	48 M€
Total 2017-2020	4 000	108 M€	0 M€	108 M€
<i>Dépense fiscale générée sur la période, mais réalisée de 2021 à 2023</i>				84 M€

L'aide fiscale mobilisée via l'article 244 QX pour la programmation de logements sociaux sur la période 2017-2020 générera également une dépense fiscale **après 2020**, estimée à **84 M€** (voir les éléments exposés en p.8 et suivantes sur l'étalement de la dépense fiscale dans le temps).

## POUR LA MARTINIQUE

Les acteurs clés ayant participé à l'exercice de projection pour la Martinique sont : la DEAL Martinique ; la SMHLM ; la SEMAG ; l'ARCAVS et le Ministère des Outre-mer (BELDAD).



### Programmation de logements sociaux et facteurs d'évolution

#### Un scénario médian autour de 1 000 logements par an

Les 3 scénarios de programmation de logements sociaux proposés aux acteurs clés étaient les suivants :

Scénarios	Description
<b>Scénario optimiste</b>	Programmation de <b>1 200 logements sociaux neufs par an</b> , conditionnée à une augmentation des crédits budgétaires et une augmentation du foncier disponible à moyen terme. Acquisition-réhabilitation d'environ <b>150 logements par an</b> , en cas de prorogation du 199 UC pour la réhabilitation.
<b>Scénario médian</b>  <i>Scénario privilégié pour les logements neufs</i>	Programmation de <b>1000 logements sociaux neufs par an</b> , assurée par les OLS historiques (OZANAM, SIMAR, SMHLM) et par deux intervenants plus récents (SEMSAMAR et SEMAG). Acquisition – réhabilitation d'environ <b>50 logements par an</b> .
<b>Scénario pessimiste</b>	Programmation de <b>600 logements sociaux neufs par an</b> , associée aux risques en termes d'agrément et de garanties des prêts CDC concernant la mobilisation du crédit d'impôt. Acquisition – réhabilitation d'environ <b>20 logements par an</b> , dans un scénario pessimiste où seul le dispositif de crédit d'impôt est mobilisable.

Suite à la participation à l'exercice de projection, les acteurs interrogés privilégient **le scénario médian de 1 000 logements neufs par an**, en cohérence avec les programmations des bailleurs qui devraient être en capacité d'atteindre les engagements du plan logement Outre-mer en Martinique (1 000 LLTS et LLS par an). Le scénario optimiste serait le moins probable, car il nécessiterait une augmentation des crédits budgétaires et une libération supplémentaire de foncier à prix raisonnable. En ce qui concerne l'acquisition-réhabilitation de logements sociaux, le scénario pessimiste de 20 logements par an paraît le plus probable, car la prolongation de l'article 199 UC jusqu'en 2020 – pour ce type d'opérations – a été refusée fin 2016<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Un acteur local a développé une activité d'acquisition-réhabilitation de logements sociaux, financés par des aides ANAH et la défiscalisation, et ensuite confiés en gestion aux bailleurs. Une prorogation de l'article 199 UC jusqu'en 2020 spécifiquement pour ce type d'opération a été demandée par le député martiniquais Bruno Nestor qui a déposé un amendement en ce sens dans le cadre de la loi de finances 2017. Cet amendement n'a pas été adopté.

## Les principaux facteurs déterminants de la programmation de logements sociaux



*Les premiers facteurs « plafond »*

### LA DISPONIBILITÉ DU FONCIER

Si les **réserves foncières** de certains bailleurs sociaux paraissent importantes, une partie relativement faible est disponible à court ou moyen terme, ce qui pourrait donc amener un plafonnement de la programmation dans les années à venir. De plus, certaines collectivités sont réticentes à l'accueil de nouveaux logements sociaux sur leur territoire malgré les objectifs de rattrapage fixés par la loi SRU.

Si aucune donnée consolidée sur **le prix du foncier** n'est disponible à ce jour pour la Martinique, certains acteurs indiquent qu'il s'agira vraisemblablement d'un des principaux postes d'évolution des coûts de production des logements sociaux dans les années à venir. Les prix de vente sont normalement fixés au cas par cas par France Domaine, mais certains opérateurs indiquent que les collectivités ont tendance à valoriser leurs terrains au-delà du prix du marché.

La **localisation** des opportunités de programmation connaîtra une évolution importante dans le cadre de la lutte contre l'étalement urbain et la volonté de redensification des centres-bourgs, considérés comme ayant un potentiel important pour accueillir des logements sociaux (dents creuses, terrains délaissés, immeubles vacants...), même s'il s'agira alors d'opérations plus petites. Enfin, les acteurs clés soulèvent également la question de la localisation des opérations de logement social en fonction de la demande, avec une programmation parfois plus difficile dans les zones où la demande est importante, en raison d'opportunités foncières plus rares et au coût plus élevé.

La constitution de réserves foncières, à coût maîtrisé et dans des zones correspondant à la demande, sera ainsi un des grands chantiers des années à venir, en lien avec les missions de l'Établissement Public Foncier Local (EPFL) de Martinique et ses capacités à porter des opérations foncières pour le logement social dans ce contexte.

### *Les autres facteurs*

**L'aide fiscale** continuera à être fortement mobilisée pour le financement de la nouvelle programmation, même si les acteurs interrogés recherchent maintenant une visibilité à moyen terme et des modalités de mobilisation du crédit d'impôt simples et sécurisées afin qu'il puisse contribuer de manière efficace à la programmation.

**Le niveau de LBU** actuel apparaît suffisant pour réaliser la programmation envisagée, notamment si la part réservée à la construction neuve est « sanctuarisée ». Les crédits budgétaires pourront également s'accompagner de la recherche de financements complémentaires auprès des collectivités volontaires ou d'optimisation de l'aide fiscale. L'état des lieux de l'aide fiscale à l'investissement dans le logement

social outre-mer<sup>17</sup> montre en effet que la Martinique est le territoire qui mobilise le montant le plus important d'aide en dehors des trois piliers du financement du logement social outre-mer (LBU, prêts de la CDC et aide fiscale), avec près de 15% du plan de financement moyen des opérations soutenues par l'aide fiscale constitué d'autres sources de financement contre généralement moins de 5% pour les autres territoires.

**Les coûts de production**, composés des coûts de construction, de la charge foncière et des honoraires d'intermédiation, sont élevés et contraignants pour la programmation de logements sociaux. Certains acteurs remettent néanmoins ce facteur en perspective pour la Martinique en le comparant aux autres territoires. En effet, les coûts de construction y sont parmi les moins élevés des territoires d'outre-mer, notamment en raison d'une plus grande représentation des TPE dans l'offre BTP. Certains opérateurs soulignent également que le passage complet au crédit d'impôt devrait alléger ces coûts, en l'absence de recours à l'intermédiation des arrangeurs fiscaux comme c'était le cas pour le 199 UC ou le 217 U.

---

<sup>17</sup> Voir les analyses concernant le plan de financement des opérations soutenues par l'aide fiscale, en p.47 du rapport intermédiaire 1 « État des lieux actualisé » (septembre 2017) de la présente évaluation.



## Caractérisation de la programmation

### Catégories de logements sociaux (LLTS, LLS, PLS)

La DEAL incite les bailleurs à produire au moins 30 % de LLTS, avec pour objectif d'atteindre cette part avant 2020. La production de PLS est très variable d'une année à l'autre. Les situations des bailleurs sociaux sont diverses. À titre d'exemple, un des principaux opérateurs estime une programmation avec 10% LLTS, 60% LLS, 40% PLS.

### Constructions neuves, acquisitions ou réhabilitations

100 % de **constructions neuves** pour les bailleurs sociaux (hors renforcement parasismique et amiante) en raison de leur parc relativement récent. Un des acteurs clés indique que 80% du parc est antérieur aux années 80.

### Localisation

À titre d'exemple, un des principaux opérateurs envisage 50% de sa programmation sur le territoire de la CACEM, 30% pour la CAESM et 20% pour Cap Nord.

**Cap Nord** est considéré comme très dynamique sur la thématique du logement social, et sa part dans la programmation sera probablement supérieure à 25 %.

### Recours à la VEFA

Les estimations de mobilisation de la VEFA sur les années 2017-2020 sont **variables** : pour la DEAL : 30% ; et 0% à 30% selon les opérateurs interrogés.

### Coût de revient moyen/logement

Le coût de revient moyen est actuellement de 133 000€ et ne devrait subir qu'une augmentation légère sur la période pour atteindre **140 000 €**.



## Rôle de l'aide fiscale

### Part et types d'opérations ayant recours à l'aide fiscale

**Toutes les opérations.** Il s'agit en effet d'un outil considéré comme indispensable dans le bouclage du plan de financement des opérations.

### Part dans le plan de financement des opérations soutenues

L'aide fiscale représentera **entre 30% et 35%** du coût d'une opération.

### Articles mobilisés

Uniquement **l'article 244 QX**, qui est directement mobilisé par les bailleurs sous la forme de crédit d'impôt.



## Estimation de la dépense fiscale

La dépense fiscale générée sur la période 2017-2020 en Guadeloupe est estimée à **95 M€**, en intégralité liée à l'article 244 QX.

	Nombre de logements	Dépense fiscale 244 QX	Dépense fiscale 199 UC	Dépense fiscale totale
2017	1 000			
2018	1 000	21 M€	0 M€	21 M€
2019	1 000	32 M€	0 M€	32 M€
2020	1 000	42 M€	0 M€	42 M€
Total 2017-2020	4 000	95 M€	0 M€	95 M€
<i>Dépense fiscale générée sur la période, mais réalisée de 2021 à 2023</i>				74 M€

L'aide fiscale mobilisée via l'article 244 QX pour la programmation de logements sociaux sur la période 2017-2020 générera également une dépense fiscale **après 2020**, estimée à **74 M€** (voir les éléments exposés en p.8 et suivantes sur l'étalement de la dépense fiscale dans le temps).

## POUR LA GUYANE

Les acteurs clés ayant participé à l'exercice de projection en Guyane sont : la DEAL Guyane ; le SGAR Guyane ; l'EPFA Guyane ; la SIMKO ; la SEMSAMAR et le Ministère des Outre-mer (BELDAD).



### Programmation de logements sociaux et facteurs d'évolution

#### Un scénario médian autour de 1200 logements sociaux par an

Les 3 scénarios de programmation de logements sociaux proposés aux acteurs clés étaient les suivants :

Scénarios	Description
<b>Scénario optimiste</b>  <i>Scénario privilégié</i>	Programmation de <b>1200 logements sociaux par an</b> sur la période 2017-2020. Cette programmation est assurée par deux bailleurs gardant leurs pleines capacités de programmation, mobilisant systématiquement l'aide fiscale avec une <b>LBU au moins au niveau de 2016</b> pour le logement locatif social.
<b>Scénario médian</b>	Programmation de <b>1000 logements sociaux par an</b> sur la période 2017-2020. Cette programmation est assurée par deux bailleurs gardant leurs pleines capacités de programmation, mobilisant systématiquement l'aide fiscale avec une <b>LBU inférieure au niveau de 2016</b> pour le logement locatif social.
<b>Scénario pessimiste</b>	Programmation de <b>600 logements sociaux par an</b> , associée aux facteurs de risque concernant la sécurisation du crédit d'impôt et le défaut d'équipement public.

Les acteurs directement engagés dans la production de logements sociaux privilégient le **scénario optimiste avec une programmation de 1 200 logements par an** avec une progression constante chaque année pour atteindre 2000 logements sociaux par an en fin de période.

Les acteurs institutionnels estiment, a contrario, que les facteurs nécessaires à ce rythme de programmation ne sont pas réunis. Il leur semblerait notamment nécessaire d'assurer un net renforcement des capacités des OLS<sup>18</sup>, de l'EPFA et du secteur du BTP associé à une augmentation de la LBU de façon pérenne.

Le scénario pessimiste n'est pas réaliste compte tenu des besoins du territoire et de la volonté des acteurs du logement social et de l'État de réunir l'ensemble des conditions nécessaires pour produire plus de logements sociaux, notamment dans le cadre de la déclinaison en Guyane du plan logement Outre-mer.

<sup>18</sup> Soit par l'arrivée d'un quatrième OLS sur le territoire soit par une amélioration de la situation des bailleurs déjà présents.

## Les facteurs déterminants de la programmation de logements sociaux



### Les premiers facteurs « plafond »

#### LE NIVEAU DE LBU

La programmation envisagée ne pourra être réalisée qu'en présence d'un maintien au minimum des engagements LBU sur le territoire, qui ont déjà fortement augmenté ces dernières années pour accompagner l'augmentation de la programmation. En 2015 et 2016, la LBU globale allouée en Guyane était ainsi de plus de 45 M€ contre 35 M€ par an en moyenne sur la période 2007-2016. Pour atteindre une programmation supérieure aux 1 200 logements sociaux envisagés, la LBU devrait augmenter pour garder une part stable dans le financement des logements (estimée à 13% à 17% du plan de financement en moyenne) et ne pas bouleverser la répartition des crédits budgétaires qui ont également vocation à financer d'autres priorités (aménagement, RHI...).

#### LES INCERTITUDES LIÉES AU REMBOURSEMENT DU CRÉDIT D'IMPÔT

Le passage complet au **crédit d'impôt** et la décision de supprimer l'agrément préalable ont permis d'accélérer le rythme de programmation. Cependant, il existe de fortes incertitudes concernant les conséquences des contrôles a posteriori (remise en cause des montants ou dates de versement). Ainsi, si les premiers remboursements de crédits d'impôt ne se passent pas comme prévu, cela occasionnera un ralentissement de la programmation.

#### Les autres facteurs

Pour la quasi-totalité des acteurs, les **disponibilités foncières existantes** sont considérées comme suffisantes jusqu'en 2020. L'opération d'intérêt national (OIN) multi-sites a vocation à constituer de nouvelles opportunités de foncier aménagé mais les aménagements primaires (voiries, eau potable, assainissement, électricité, éclairage public) sur les 24 périmètres concernés ne seront cependant pas être initiés avant 2020. On risque donc d'observer, à l'issue de la période étudiée, un fort ralentissement de la programmation de logements sociaux si cette contrainte n'est pas levée.

Les **capacités limitées** des OLS, du fait de leur nombre restreint ou de leurs difficultés financières et le **défaut d'équipements publics** dans les nouveaux quartiers dû aux difficultés financières et d'ingénierie des collectivités locales sont aussi des facteurs déterminants impactant négativement la programmation.

De plus, certains acteurs identifient **une insuffisante adéquation** des nouveaux logements LLS au profil socio-économique des ménages de l'Ouest. Cela pousse à ralentir la production pour aller vers des catégories de logements plus adaptées mais plus coûteuses (LLTS, LES, auto-construction).

Enfin, si la programmation de logements sociaux, ou la commande publique de manière plus générale, augmentait fortement et de façon soudaine, **le secteur du**

**BTP** serait sous-dimensionné ce qui provoquerait un allongement des délais de réalisation et une augmentation des coûts.



## Caractérisation de la programmation

### Catégories de logements sociaux (LLTS, LLS, PLS)

Les logements seront vraisemblablement constitués de **90 % de LLS**, 5 % de LLTS et 5 % de PLS.

### Constructions neuves, acquisitions ou réhabilitations

Il s'agira de **4/5 de constructions neuves** et de 1/5 de réhabilitations.

### Localisation

Les logements sociaux produits se situeront **en majeure partie à Saint-Laurent-du-Maroni, Cayenne, Macouria et Matoury.**

### Recours à la VEFA

Environ 15 % des opérations seront réalisées en VEFA selon la DEAL.

### Coût de revient moyen/logement

Le coût moyen d'un logement social serait de **180 000 €**. Il varie cependant en fonction des modalités d'aménagement et de construction<sup>19</sup>.



## Rôle de l'aide fiscale

### Part et types d'opérations ayant recours à l'aide fiscale

La **totalité des opérations** de logements locatifs sociaux aura recours à l'aide fiscale. Il s'agit en effet d'un outil considéré comme indispensable dans le bouclage du plan de financement des opérations.

### Part dans le plan de financement des opérations soutenues

En moyenne, l'aide fiscale représente **30 % du plan de financement** des opérations.

### Articles mobilisés

<sup>19</sup> D'après, un opérateur, le coût de revient en m<sup>2</sup> de surface finançable est de 1.865 € en VEFA, 1.715 € en opération propre intégrée et de 2.082 € en opération propre avec charge foncière EPAG.

Uniquement le crédit d'impôt **article 244 QX**, qui est directement mobilisé par les bailleurs sous la forme de crédit d'impôt, si les premières expériences de mobilisation s'avèrent concluantes.



### Estimation de la dépense fiscale

La dépense fiscale générée sur la période 2017-2020 à La Réunion est estimée à **131 M€**, liée en intégralité à l'article 244 QX.

	Nombre de logements	Dépense fiscale 244 QX	Dépense fiscale 199 UC	Dépense fiscale totale
2017	1 200			
2018	1 200	31 M€	0 M€	31 M€
2019	1 200	44 M€	0 M€	44 M€
2020	1 200	56 M€	0 M€	56 M€
Total 2017-2020	4 800	131 M€	0 M€	131 M€
<i>Dépense fiscale générée sur la période, mais réalisée de 2021 à 2023</i>				96 M€

L'aide fiscale mobilisée via l'article 244 QX pour la programmation de logements sociaux sur la période 2017-2020 générera également une dépense fiscale **après 2020**, estimée à **96 M€** (voir les éléments exposés en p.8 et suivantes sur l'étalement de la dépense fiscale dans le temps).

## POUR MAYOTTE

Les acteurs clés ayant participé à l'exercice de projection pour Mayotte sont : la DEAL ; la Société Immobilière de Mayotte (SIM) ; l'AFD Mayotte et le Ministère des Outremer (BELDAD).



### Programmation de logements sociaux et facteurs d'évolution

#### Un scénario médian autour de 400 logements par an

Les 3 scénarios de programmation de logements sociaux proposés aux acteurs clés étaient les suivants :

Scénarios	Description
<i>Scénario optimiste</i>	Programmation de <b>600 logements sociaux par an</b> à l'horizon 2019-2020 (400 en 2017 et 2018, puis 600 en 2019 et 2020) conditionnée à l'arrivée d'un second opérateur majeur de logements sociaux, en mobilisant systématiquement l'aide fiscale et une LBU dédiée au logement locatif social beaucoup plus importante.
<i>Scénario médian</i> ★ <i>Scénario privilégié</i>	Programmation d'environ <b>400 logements sociaux par an</b> sur la période 2017-2020. Cette programmation est assurée par une SIM ayant retrouvé ses pleines capacités, en mobilisant systématiquement l'aide fiscale et une LBU en augmentation ou qui consacre des ressources importantes au logement locatif social.
<i>Scénario pessimiste</i>	Programmation de <b>50 logements sociaux par an</b> , associée aux facteurs de risque concernant la sécurisation du crédit d'impôt (article 244 QX) en termes d'agrément et préfinancement, et l'absence de nouvelle source majeure de financement.

Suite à la participation à l'exercice de projection, les acteurs interrogés privilégient **le scénario médian**, mais celui-ci est plutôt de **400 logements par an** (comparé aux 300 logements proposés dans le scénario initial), car en adéquation avec la programmation à venir de la SIM, seul opérateur majeur de logement locatif social à Mayotte.

Le scénario pessimiste est considéré comme le moins probable par la majorité des acteurs interrogés, car il n'est pas « admissible » au regard de la situation et des besoins en logements sociaux du territoire. En revanche, un des acteurs estime que le scénario optimiste est le moins probable car, s'il est effectivement plus en adéquation avec les besoins, il est difficilement réalisable en raison de facteurs structurels tels que l'indisponibilité du foncier, la présence d'un seul opérateur majeur de logement social à court terme, l'absence de politiques d'aménagement suffisamment structurées, mais aussi l'éventuel manque de crédits budgétaires LBU alloués.

## Les principaux facteurs déterminants de la programmation de logements sociaux



Les premiers facteurs « plafond »

### LE NIVEAU DE LBU

**La rareté des sources de financement disponibles** pourrait venir contraindre la programmation de logements sociaux. C'est notamment le cas pour **les dotations LBU allouées** à Mayotte. En effet, pour pouvoir construire 400 logements par an à un coût moyen unitaire de 180 000 €, il faudra libérer un montant total de 74 M€ d'investissement par an. Avec une LBU mobilisée à hauteur de 20% du plan de financement, cela impliquerait donc 14,8 M€ de LBU/an dédié au logement locatif social, soit une somme proche du montant LBU total annuel engagé ces dernières années. L'allocation totale de la LBU allouée au territoire pour le poste du logement locatif social ne serait bien sûr pas tenable, au regard notamment des efforts à fournir en RHI (40% de la LBU en moyenne sur ces dernières années).

#### Encadré 3 : Illustration de l'utilisation de la LBU à Mayotte

Depuis la mise en place de l'aide fiscale, entre 40 et 80 logements sociaux sont financés chaque année à Mayotte. L'année 2016 a fait figure d'exception avec 280 logements financés. Le plan de financement de ces opérations mobilise en moyenne 20% de LBU. Ainsi, avec un nombre de logements financés relativement limité chaque année, la LBU allouée était suffisante pour venir contribuer au plan de financement des opérations et permettre leur équilibre financier. En cas de hausse conséquente du nombre de logements financés (ici 400 logements par an dans le scénario retenu), une dotation LBU constante risque d'être insuffisante pour permettre un équilibre du plan de financement des opérations.

En 2016, on observe que le financement de 280 logements sociaux a d'ores et déjà « déstabilisé » l'allocation LBU sur le territoire, en portant l'enveloppe allouée au logement locatif social à plus de deux tiers de la dotation LBU globale du territoire (contre un quart en moyenne depuis 2010), et venant donc exceptionnellement entamer la LBU allouée à d'autres postes de dépenses tels que la RHI (13% en 2016 contre 40% en moyenne depuis 2010). L'estimation présentée ci-dessous indique qu'à dotation LBU constante, le nombre de logements financés pourrait atteindre un plafond de 150 logements/an.

*Exemple : Dans l'hypothèse d'une LBU pour le poste « Logement locatif social » de 5,5 M€/an<sup>20</sup> ; d'un coût/logement de 185 000 € ; et d'une part de financement LBU de 20%. On aurait alors : Plafond du nombre de logements sociaux financés =  $5,5 M / (185\ 000 * 20\%) = 149$  logements.*

### LES CAPACITÉS DE PROGRAMMATION DU PRINCIPAL OPÉRATEUR

**Les capacités du principal opérateur local** en termes de programmation de nouveaux logements locatifs sociaux sont limitées à 400 logements par an. L'arrivée d'un second opérateur majeur de logement social pourrait influencer sur les capacités de programmation et de gestion du logement social sur le territoire. Il s'agirait notamment d'une des conditions pour atteindre le scénario optimiste, mais il est peu probable que celui-ci arrive et soit en capacité de programmation d'ici à 2020.

<sup>20</sup> Niveau de LBU « Locatif social » de 2013, dernier exercice représentatif en programmation de logements locatifs sociaux.

### Les autres facteurs

L'**aide fiscale** restera un outil à part entière du financement du logement locatif social à Mayotte, et est considérée comme un outil « indispensable » à la programmation de logements locatifs sociaux envisagée.

La **disponibilité du foncier** est un facteur considéré comme « déterminant » par les acteurs clés du territoire. Si le stock de foncier public disponible, y compris celui de la SIM, pourra alimenter une partie de la programmation à venir, la capacité de l'Établissement Public Foncier et d'Aménagement (EPFA), récemment créé, à acquérir et aménager rapidement du foncier sera primordiale. Le financement de cet aménagement sera également un enjeu (voir notamment les enjeux en termes de répartition de la LBU dans l'Encadré 3 ci-dessus).

Des **coûts de construction élevés** continueront également à contraindre la programmation de logements sociaux, nécessitant une orientation des coûts à la baisse et un soutien à l'investissement. La mise en place d'une programmation de logements plus élevée et plus régulière devrait néanmoins contribuer à leur stabilisation (structuration de l'offre, mise en concurrence...).

Enfin, la structuration progressive des politiques d'aménagement et de logements ainsi que la poursuite des dynamiques partenariales engagées entre les acteurs concernés seront d'autres facteurs déterminants de la programmation. La cession des parts de l'État dans les SIDOM aura également des effets qu'il est difficile d'envisager à ce jour.



## Caractérisation de la programmation

### Catégories de logements sociaux (LLTS, LLS, PLS)

La grande majorité des logements programmés seront des **LLTS**, car cette catégorie de logements correspond le mieux au profil des occupants sur le territoire. On peut néanmoins prévoir un quart de LLS et quelques PLS.

### Constructions neuves, acquisitions ou réhabilitations

Il s'agira uniquement de **constructions neuves** ou d'acquisitions, car le parc de logements est encore relativement récent sur le territoire.

### Localisation

Les logements seront encore en grande partie concentrés **dans l'agglomération de Mamoudzou** où la demande est considérée comme la plus forte. Quelques opérations pourront être réalisées dans d'autres zones, et notamment Koungou et Petite-Terre.

### Recours à la VEFA

La VEFA devrait être plus largement mobilisée, pour environ **un tiers à la moitié des opérations**, afin de faire face à l'augmentation de la programmation.

#### Coût de revient moyen/logement

Le coût moyen d'un logement social sera de **185 000 €** sur la période 2017-2020. Ce prix pourrait atteindre 195 000 à 200 000 € du fait du non-équipement foncier (voiries internes, réseaux...). Le coût au mètre carré devrait être contenu à 2 100 €.



### Rôle de l'aide fiscale

#### Part et types d'opérations ayant recours à l'aide fiscale

Toutes les opérations auront recours à l'aide fiscale. Il s'agit en effet d'un outil considéré comme indispensable dans le plan de financement des opérations.

#### Part dans le plan de financement des opérations soutenues

L'aide fiscale représentera au minimum 30%.

#### Articles mobilisés

Uniquement le crédit d'impôt, article 244 QX, qui est directement mobilisé par les bailleurs sous la forme de crédit d'impôt.



### Estimation de la dépense fiscale

La dépense fiscale générée sur la période 2017-2020 à La Réunion est estimée à **50 M€**, liée en intégralité à l'article 244 QX.

	Nombre de logements	Dépense fiscale 244 QX	Dépense fiscale 199 UC	Dépense fiscale totale
2017	400			
2018	400	11 M€	0 M€	11 M€
2019	400	17 M€	0 M€	17 M€
2020	400	22 M€	0 M€	22 M€
Total 2017-2020	1 200	50 M€	0 M€	50 M€
<i>Dépense fiscale générée sur la période, mais réalisée de 2021 à 2023</i>				39 M€

L'aide fiscale mobilisée via l'article 244 QX pour la programmation de logements sociaux sur la période 2017-2020 générera également une dépense fiscale **après 2020**, estimée à **39 M€** (voir les éléments exposés en p.8 et suivantes sur l'étalement de la dépense fiscale dans le temps).

## POUR SAINT-MARTIN



La collecte de données sur laquelle se base cette projection a été réalisée avant que Saint-Martin ne soit touché par l'ouragan Irma début septembre 2017. Ses conséquences nécessiteront des efforts de reconstruction qui pourront vraisemblablement amener à changer la programmation de logements sociaux envisagée pour les prochaines années. Un comité et un délégué interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont été créés (Décret n° 2017-1335 du 12 septembre 2017), afin de concourir à l'élaboration d'un plan de reconstruction.

Les acteurs clés ayant participé à l'exercice de projection pour Saint-Martin sont : la SEMSAMAR.



### Programmation de logements sociaux et facteurs d'évolution

#### Un scénario médian autour de 50 logements par an

Les 3 scénarios de programmation de logements sociaux proposés aux acteurs clés étaient les suivants :

Scénarios	Description
<i>Scénario optimiste</i>	Programmation de <b>100 logements sociaux</b> par an.
<i>Scénario médian</i>  <i>Scénario privilégié</i>	Programmation de <b>50 logements sociaux</b> par an
<i>Scénario pessimiste</i>	Programmation de <b>25 logements</b> par an.

Suite à la participation à l'exercice de projection, le **scénario médian de 50 logements par an** est privilégié car il correspond à la programmation du principal bailleur de l'île.

Le scénario optimiste ne peut être envisagé compte tenu du montant de subvention de la COM qu'il engendrerait. La non-applicabilité du crédit d'impôt sur ce territoire est aussi un facteur limitant pour envisager ce scénario. Le bailleur aura essentiellement recours à l'article 199 undecies C applicable jusqu'à 2025 sur le territoire.

## Les principaux facteurs déterminants de la programmation de logements sociaux

La faible disponibilité du foncier est un facteur limitant pour les projets de constructions sur l'île ainsi que le raccordement aux infrastructures (eaux et électricité). Alors que le foncier devrait continuer à se raréfier, des projets d'infrastructure laisse à présager d'une amélioration de la répartition de celles-ci sur le territoire.

Les initiatives des promoteurs qu'ils céderaient ensuite en VEFA sont aussi susceptibles d'influer sur les constructions du fait de leur accès privilégié à certains fonciers ou leur plus grande facilité à obtenir des permis de construire.



### Caractérisation de la programmation

#### Catégories de logements sociaux (LLTS, LLS, PLS)

Les logements seront vraisemblablement pour 1/3 des LLS et 2/3 des PLS.

#### Constructions neuves, acquisitions ou réhabilitations

Il s'agira uniquement de constructions neuves.

#### Localisation

Les logements seront encore en grande partie concentrés sur Marigot et Grand-Case.

#### Recours à la VEFA

La VEFA devrait représenter 50% a minima des nouvelles opérations.

#### Coût de revient moyen/logement

Le coût moyen d'un logement social sera selon la moyenne actuelle d'environ 150 000 € par logement.



## Rôle de l'aide fiscale

### Part et types d'opérations ayant recours à l'aide fiscale

**Toutes les opérations** auront recours à l'aide fiscale. Sans aide fiscale, il n'est pas d'équilibre possible.

### Part dans le plan de financement des opérations soutenues

L'aide fiscale représentera environ **35% du plan de financement**.

### Articles mobilisés

Le **199 UC** uniquement. Le crédit d'impôt n'est pas mobilisable sur ce territoire.



## Estimation de la dépense fiscale

La dépense fiscale générée sur la période 2017-2020 à La Réunion est estimée à **11,25 M€**, liée en intégralité à l'article 199 UC.

	Nombre de logements	Dépense fiscale 244 QX	Dépense fiscale 199 UC	Dépense fiscale totale
2017	50			
2018	50	0 M€	3,75 M€	3,75 M€
2019	50	0 M€	3,75 M€	3,75 M€
2020	50	0 M€	3,75 M€	3,75 M€
Total 2017-2020	200	0 M€	11,25 M€	11,25 M€
<i>Dépense fiscale générée sur la période, mais réalisée de 2021 à 2023</i>				3,75 M€

L'aide fiscale mobilisée via l'article 244 QX pour la programmation de logements sociaux sur la période 2017-2020 générera également une dépense fiscale **après 2020**, estimée à **3,75 M€** (voir les éléments exposés en p.8 et suivantes sur l'étalement de la dépense fiscale dans le temps).

# Estimation quantitative des impacts de l'aide

## INTRODUCTION

### Objectifs

L'évaluation de l'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer a notamment pour objectif d'apprécier l'impact du régime d'aide sur la production de logements sociaux. Le ministère des Outre-mer et les membres du comité de pilotage ont notamment fait part de leur volonté de disposer d'une estimation quantitative de ces impacts à l'aide d'une modélisation économétrique.

### Choix de la méthode d'estimation quantitative des impacts

L'équipe d'évaluation a donc produit dans un premier temps une analyse du champ des possibles en termes d'estimation quantitative des impacts de l'aide fiscale, qui peut être résumée de manière synthétique par les réponses apportées aux trois questions suivantes (voir le détail de cette analyse en annexe, p.66).

#### Encadré 4 : 3 questions pour définir le champ des possibles de l'estimation quantitative des impacts

##### Question 1 : Peut-on attribuer le changement à l'intervention évaluée ?

L'aide fiscale possède deux atouts majeurs afin de mettre en œuvre une méthode d'attribution : **un indicateur d'impact disponible** - le nombre de logements sociaux financés - ainsi qu'**une chaîne causale courte**, car les ressources issues de l'aide fiscale sont directement mobilisées dans le financement des opérations.

##### Question 2 : Une comparaison est-elle possible ?

Afin de savoir quelle méthode d'estimation quantitative des impacts il est possible de mettre en œuvre, il s'agit ensuite de savoir si une comparaison avec un groupe de contrôle est possible. Ici, une telle comparaison n'est **pas réalisable dans de bonnes conditions**, quel que soit le type de comparaison utilisée (assignation aléatoire, quasi expérimentale, par discontinuité ou différence de différence).

##### Question 3 : Quelles méthodes peuvent finalement être envisagées ?

Au regard des éléments disponibles, l'équipe d'évaluation a préconisé d'avoir recours à **une étude longitudinale**, qui consiste à mesurer un indicateur avant et après l'introduction de l'aide. Si une rupture est observée suite à l'introduction de l'aide, elle pourra, sous certaines conditions, être attribuée à cette intervention. Cette méthode a été préconisée, car : la chaîne causale est courte ; il y a une « vraie » situation avant/après la mise en œuvre de l'aide, c'est-à-dire une rupture dans la tendance observée ; il n'existe pas d'autres nouvelles interventions d'ampleur comparable à la même période ; les mécanismes causaux sont étudiés dans le cadre de l'analyse croisée des entretiens et missions de terrain. Néanmoins, avec cette méthode, l'impact ne peut être estimé qu'à court terme, car d'autres facteurs peuvent ensuite expliquer les changements observés.

Elle peut être **combinée à une simulation avec/sans** qui permet de comparer les résultats obtenus avec et sans l'intervention par l'introduction d'une tendance reproduisant ce qui se serait passé, et/ou par l'introduction de variables explicatives.

## Démarche mise en place

Afin de réaliser l'estimation quantitative des impacts, **trois approches successives** ont été mises en place. Le logiciel statistique « R » a été utilisé.

**La première approche** consiste à **poursuivre les séries temporelles** du nombre de logements sociaux financés (LLTS et LLS) sur la période 2000-2010, afin de donner une estimation du nombre de logements qui auraient été financés sans l'aide fiscale après 2010. Cette estimation est ensuite comparée aux nombres de logements réellement financés après 2010 (avec l'aide), et l'écart constaté correspond au nombre de logements attribuables à l'aide.

**La seconde approche** reprend le même principe, à la différence est que la prévision est réalisée ici grâce à une modélisation de la relation entre **la LBU** et le nombre de logements financés, en considérant qu'il s'agit du principal facteur de variation du nombre de logements. L'introduction comme variable explicative complémentaire des taux d'intérêt des prêts CDC, autre source majeure de financement du logement social outre-mer, est également testée.

**La troisième approche** utilisée consiste à mesurer directement l'impact de la dépense fiscale sur le nombre de logements construit par régression via **les moindres carrés ordinaires (MCO)**. Une régression en niveau permet d'imputer un nombre de logements par unité de dépense fiscale de la mesure, ici en millions d'euros. En multipliant le coefficient ainsi obtenu par la dépense fiscale totale, on est alors en mesure d'estimer l'impact de l'aide.

## Principales limites

**! Attention, les trois approches utilisées présentent des limites importantes, liées d'une part à l'indisponibilité des données et d'autre part au manque d'explication quant à certaines de leurs variations. Les estimations mises en avant doivent donc être considérées avec une grande précaution.**

### *Difficultés à prédire le nombre de logements sociaux outre-mer*

La largeur des intervalles de confiance à la tendance proposée dans le cadre de la première approche (voir la Figure 4, en p.45) met en lumière la difficulté à prédire le nombre de logements financés outre-mer avec les données disponibles. Cette difficulté rejoint les éléments présentés en introduction des projections dans la partie précédente (voir en p.6) quant à la difficulté à modéliser la programmation de logements.

Face à cette difficulté, l'équipe d'évaluation complète les prédictions du modèle par un raisonnement dit de régularité en trois étapes :

1. Peut-on identifier et caractériser une rupture ?
2. L'intervention évaluée est-elle une explication plausible de cette rupture ?
3. Peut-on écarter les autres facteurs qui auraient pu amener aux changements observés (une autre aide, un autre financeur, ou encore une évolution très positive de la conjoncture).

Cette approche permet de se prononcer sur l'impact au moment de l'introduction de la mesure, mais -cela devient **plus difficile par la suite et les mesures d'impact qui en découlent sont alors sujettes alors à caution**. En effet, après cette rupture, d'autres facteurs peuvent intervenir et il est alors plus difficile d'attribuer précisément une partie des logements financés à l'aide fiscale.

#### *Longueur des séries disponibles*

Les séries utilisées dans le cadre des différents modèles sont relativement courtes pour pouvoir capter un comportement statistique. L'équipe d'évaluation a choisi de traiter uniquement les séries les plus longues à disposition (10 points de données), en écartant les séries les plus courtes (nombre de logements PLS financés).

#### *Exclusion des logements PLS*

Les estimations réalisées incluent **seulement les catégories de logements LLTS et LLS**. Les PLS ne sont pas inclus faute de données disponibles avant 2007, et donc d'une série suffisamment longue pour être exploitée.

#### *Consolidation des données LBU*

Les données utilisées concernant les montants de LBU sont issues de plusieurs sources de données, avec les données de suivi du ministère des Outre-mer consolidées par celles issues des rapports annuels de performance à partir de 2006.

#### *Montant des prêts de la CDC*

Le système d'information des Fonds d'épargne concernant les prêts accordés par la CDC pour la production de logement social outre-mer a changé depuis avril 2013. Les chiffres antérieurs à cette date sont donc fournis à titre d'information et sont susceptibles de ne pas être tout à fait exacts.

#### *Montant de la dépense fiscale*

Les lois de finances et leurs annexes retracent une estimation de la dépense fiscale pour chacune des mesures évaluées. Néanmoins, pour l'article **217 undecies**, qui soutient des investissements dans un grand nombre de secteurs économiques, la dépense fiscale relative au logement social n'est pas isolée dans les documents des lois de finances et leurs annexes. Un ratio « **logement social** », basé sur la part des montants d'investissement agréés destinée au logement social (source BAGR), a donc été appliqué à la dépense fiscale liée à cet article (25% en 2009, 40% en 2010 et 70% sur le reste de la période) afin d'estimer la dépense fiscale propre à ce secteur.

! Les méthodes de chiffrage de la dépense fiscale peuvent être de différents types (simulation, reconstitution à partir de données fiscales et chiffrage à partir de données non fiscales), et permettent donc d'aboutir à **différents degrés de fiabilité du chiffrage de la dépense fiscale** (ordre de grandeur, bonne, très bonne).

## Données utilisées

Tableau 1 : Données mobilisées dans le cadre de l'estimation quantitative des impacts

Années	Nombre de LLTS et LLS financées	Montant LBU « logement locatif social »	Taux d'intérêt des prêts CDC	Montants des prêts de la CDC	Dépense fiscale totale
2000	4 832	ND	3,95%	ND	
2001	4 937	109 258 128 €	4,20%	ND	
2002	5 009	111 839 660 €	4,20%	ND	
2003	4 432	102 665 479 €	3,20%	ND	
2004	3 226	73 131 905 €	3,20%	155,02 M€	
2005	4 711	109 015 625 €	2,83%	142,36 M€	
2006	4 086	100 392 000 €	3,30%	180,16 M€	
2007	3 568	90 372 287 €	3,30%	205,21 M€	
2008	3 676	96 841 260 €	3,88%	143,57 M€	
2009	3 906	125 900 000 €	2,03%	201,16 M€	33,75 M€
2010	5 228	148 900 000 €	1,95%	472,27 M€	75,00 M€
2011	6 150	129 200 000 €	2,33%	508,24 M€	190,50 M€
2012	6 789	111 960 000 €	2,45%	492,35 M€	308,80 M€
2013	6 077	114 410 000 €	1,70%	760,65 M€	425,00 M€
2014	5 491	111 300 000 €	1,20%	657,97 M€	403,00 M€
2015	4 729	117 100 000 €	0,95%	572,91 M€	300,00 M€
2016	5 413	121 400 000 €	ND	564,99 M€	313,00 M€
Sources	Données de suivi du MOM	Données de suivi du MOM et rapports annuels de performance	Données de suivi de la CDC, moyenne arithmétique des taux pour chaque année	Données de suivi de la CDC	Documents de lois de finances

## SYNTHÈSE

### Première approche : Écart à la tendance

La première approche mise en œuvre avec un écart à tendance permet d'observer que nombre de logements effectivement financés se situe dans la tendance haute du modèle prospectif créé, y compris 2 années (2011 et 2012) lors desquelles il se situe au-delà de l'intervalle de 95% (voir la Figure 4, en p.45). **L'effet de rupture est donc bien confirmé** suite à l'introduction de l'aide fiscale. Au total, selon cette approche, on aboutit à l'estimation de **12 535 logements** sociaux supplémentaires (LLTS et LLS) financés suite à la mise en œuvre de l'aide fiscale sur la période 2010-2016, en comparaison à la situation de référence donnée par la tendance. Cet effet semble **plus marqué en début de période**, avec un maximum de 2 880 logements supplémentaires en 2012 (voir le graphique proposé en p.45).

### Deuxième approche : Écart à la modélisation par le niveau de LBU

La seconde approche a été mise en œuvre sur la base de la modélisation du lien entre LBU et nombre de logements financés sur la période 2001-2008. Les taux de prêt de la CDC n'ont pas été retenus comme variable du modèle, car leur introduction dégradait son pouvoir explicatif. Selon cette approche, l'aide fiscale aurait permis de financer **4 000 logements supplémentaires** (LLTS et LLS) sur la période 2010-2016, avec également un maximum de près de 2 000 logements en 2012.

### Troisième approche : Régression par moindres carrés ordinaires (MCO)

La troisième approche consiste à utiliser les MCO afin **d'imputer un nombre de logements par unité de dépense fiscale** de la mesure, ici en millions d'euros. Le modèle inclut également les montants de LBU mais les montants et taux de prêts de la CDC n'ont également finalement pas été retenu comme variable du modèle. Le modèle aboutit à un **nombre de logements imputables à la mesure de 7607 logements** (le montant total de dépense fiscale s'élevant à 2049 millions d'euros),

### Croisement des approches et conclusion

**! Attention, les trois approches utilisées présentent des limites importantes, liées d'une part à l'indisponibilité des données et d'autre part au manque d'explication quant à certaines de leurs variations. Les estimations mises en avant doivent donc être considérées avec une grande précaution.**

Les modélisations réalisées afin d'estimer l'impact quantitatif de l'aide aboutissent à une fourchette de **4 000 à 12 000 logements** supplémentaires financés grâce à la mise en place de l'aide fiscale sur la période 2010-2016, et une **estimation intermédiaire de 7 600 logements** (voir le graphique proposé en p.51).

## PREMIÈRE APPROCHE : ÉCART À LA TENDANCE

### Présentation générale

Cette première approche consiste à :

- *reproduire la tendance* du nombre de logements sociaux qui auraient été financés sans l'aide fiscale après 2010, en poursuivant les séries temporelles disponibles sur la période 2000-2010 ;
- *on compare ensuite cette tendance* avec le nombre de logements sociaux effectivement financés après 2010 ;
- l'écart constaté correspond au nombre de logements sociaux financés *attribuable à l'introduction de l'aide fiscale*.

Pour pouvoir attribuer cet écart à l'aide fiscale, il faut valider certaines conditions et plus particulièrement :

- a) qu'une *rupture* est bien constatée dans le nombre de logements financés ;
- b) que l'aide fiscale avait une *ampleur* suffisante pour provoquer cette rupture ;
- c) qu'il n'y avait *pas d'autres facteurs* susceptibles, à ce moment, de provoquer la rupture constatée.

#### *a) Une rupture est bien constatée dans le nombre de logements financés*

Une rupture est bien constatée dans le nombre de logements sociaux (LLTS+LLS) financés qui passe d'environ 3 900 logements en 2009 à 5230 en 2010 (+34%).

#### *b) L'aide fiscale avait bien une ampleur suffisante pour provoquer cette rupture*

Selon l'état des lieux réalisé pour l'évaluation sur la base des données de suivi DEAL consolidées, l'aide fiscale aurait représenté environ *un quart des financements* mobilisés pour le financement des opérations de logement social recensées. Elle serait ainsi le deuxième contributeur derrière les prêts CDC, sur lesquels elle a également pu avoir un effet levier. L'aide fiscale peut donc bien être considérée comme d'ampleur suffisante pour avoir provoqué cette rupture.

#### *c) Aucun autre facteur n'est susceptible d'avoir provoqué cette rupture*

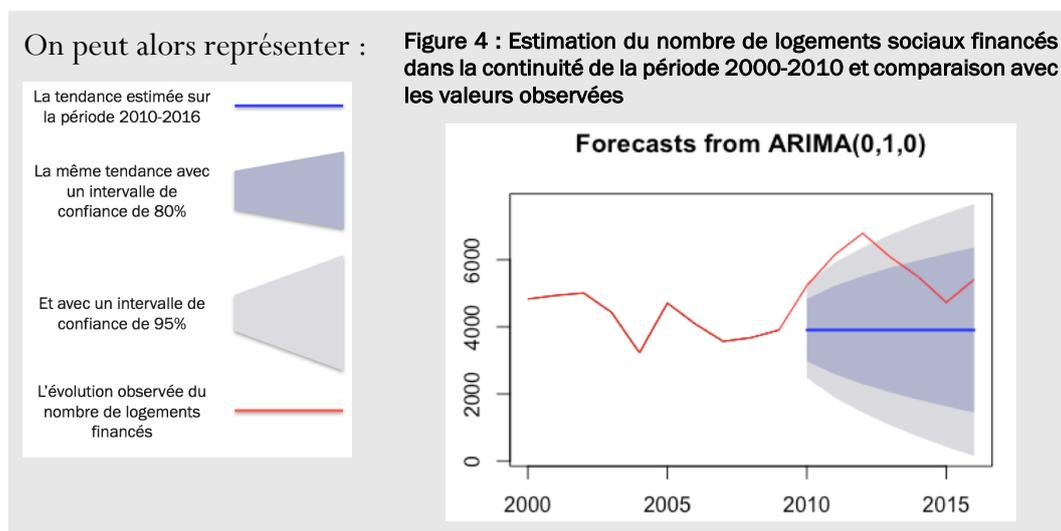
Aucun autre facteur susceptible d'avoir provoqué cette rupture n'a été identifié durant la collecte réalisée pour l'évaluation (entretiens, missions de terrain, analyses documentaires). En particulier, aucun nouvel acteur ou aide majeur n'est apparu pour le financement du logement social à cette période. En revanche, il convient de constater que les années 2010 et suivantes sont celles où la LBU est la plus importante sur la période, ce qui sera pris en compte dans la seconde et la troisième approche.

### Données mobilisées

Suivi de la programmation de logements sociaux par le MOM : Nombre de logements LLTS et LLS financés sur la période 2000-2016. Les PLS ne sont pas inclus dans l'approche faute de données disponibles avant 2007 (voir le tableau des données utilisées en p. 42)

## Mise en œuvre

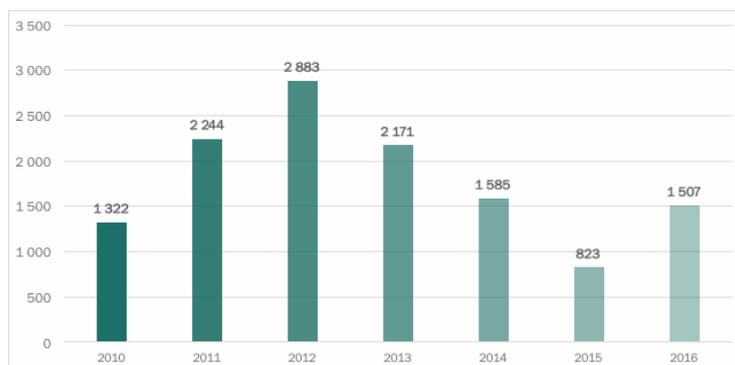
Les données concernant le nombre de logements sociaux financés - LLTS+LLS sur la période 2000 à 2016 - ont été intégrées dans le logiciel de statistiques « R ». Il s'agit d'abord de tester si la série de données évolue avec le temps ou non (stationnaire) en utilisant le test de Dickey-Fuller. Nous utilisons ensuite la fonction « auto.arima » qui choisit le meilleur modèle ARIMA<sup>21</sup> pour produire une tendance de cette série.



Le graphique ci-dessus montre donc que le nombre de logements effectivement financés se situe dans la tendance haute du modèle prospectif créé, y compris 2 années (2011 et 2012) lors desquelles il se situe au-delà de l'intervalle de 95%, **ce qui contribue à caractériser la rupture observée.**

Au total, selon cette approche, on aboutit à **l'estimation de 12 535 logements sociaux supplémentaires (LLTS et LLS) financés** suite à la mise en œuvre de l'aide fiscale sur la période 2010-2016, en comparaison à la situation de référence donnée par la tendance. Cet écart à la tendance atteint son maximum en 2012, avec plus de 2 800 logements.

**Figure 5 : Estimation du nombre de logements sociaux supplémentaires financés chaque année par l'aide fiscale selon la première approche**



<sup>21</sup> Les modèles ARIMA (Autoregressive Integrated Moving Average) sont des modèles d'analyse statistique utilisés sur des séries temporelles pour produire des prédictions.

## SECONDE APPROCHE : ÉCART À LA MODÉLISATION PAR LE NIVEAU DE LBU

### Présentation générale

La seconde approche consiste également à prédire le nombre de logements financés après 2010 sur la base de la série disponible avant cette date, pour ensuite le comparer avec le nombre de logements sociaux financés effectivement observé après 2010 et ainsi en déduire une estimation quantitative de l'effet de l'introduction de l'aide fiscale.

La différence est que la prévision est réalisée ici grâce à **une modélisation de la relation entre la LBU et le nombre de logements financés**, en considérant qu'il s'agit du principal facteur de variation du nombre de logements. La relation créée est ainsi nommée  $Y = LBU * a + z$ , où Y est le nombre de logements financés, LBU\*a le montant de la LBU et son pouvoir explicatif, et z les autres facteurs explicatifs. L'équipe d'évaluation a choisi de s'appuyer prioritairement sur les données LBU car elles peuvent être considérées comme un prédicteur fiable du nombre de logements créés avant l'arrivée de l'aide fiscale. Une seconde variable a également été ajoutée au modèle pour tenter de traduire la mobilisation d'un autre type de financement majeur du logement social outre-mer avec les prêts de la CDC. La variable correspondant à leur taux d'intérêt a donc été testée dans le cadre du modèle, sans succès quant à son pouvoir explicatif et n'a donc finalement pas été retenue.

### Données mobilisées

Suivi de la programmation de logements sociaux par le MOM : Nombre de logements LLTS et LLS financés sur la période 2001-2016. Les PLS ne sont pas inclus dans l'approche faute de données disponibles avant 2007.

Suivi des données LBU par le MOM et rapports annuels de performance : Montants de LBU dédiés au financement du logement locatif social sur la période 2001-2016.

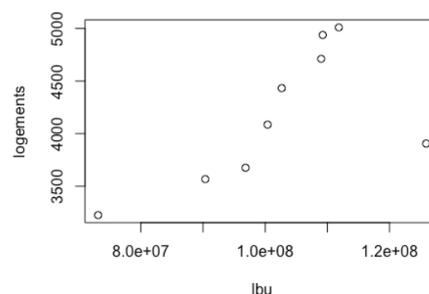
Suivi de la CDC : Taux des prêts dédiés au financement du logement social outre-mer (moyenne arithmétique par année).

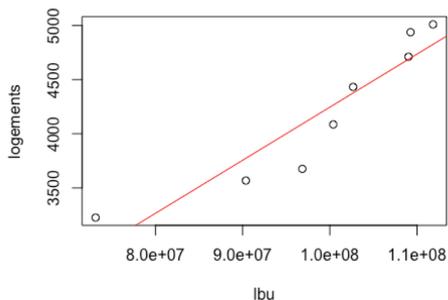
Voir le tableau des données utilisées en p. 42.

### Mise en œuvre

#### Choix des variables du modèle

Il s'agit dans un premier temps de **vérifier si le montant de LBU explique bien le nombre de logements financés** sur la période 2001-2009. Le résultat est négatif. La représentation graphique montre clairement la présence d'une donnée aberrante, qui s'avère être l'année 2009.





Nous recommandons avec la période 2001-2008, qui donne une **excellente corrélation** ( $p < 0.001$ ). Nous constatons néanmoins qu'il y a 3 années aberrantes, 2009, 2010 et dans une moindre mesure 2011, qui poseront problème dans notre modèle.

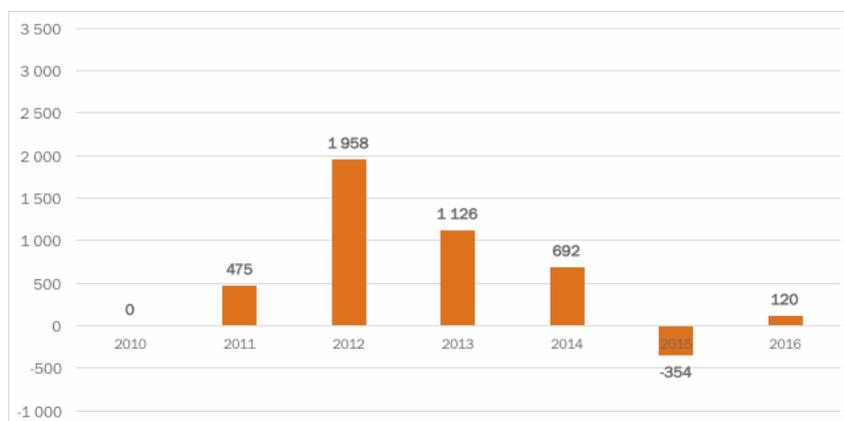
Nous constatons également que l'introduction du taux d'emprunt auprès de la CDC dégrade très fortement la qualité du modèle. Nous choisissons donc de ne pas poursuivre en ce sens. Nous utilisons donc **les données 2001-2008 de LBU pour prédire les logements qui auraient été financés sans aide fiscale entre 2010 et 2016.**

### Prédictions à partir du modèle

Nous constatons que le modèle aboutit à un surplus attribuable à l'aide fiscale de 2 604 logements et, en considérant l'année 2010 (aberrante du point de vue de la relation LBU ~ logements) comme une année nulle, de **4 016 logements**. Un maximum est observé en 2012 avec près de 2 000 logements supplémentaires.

```
##      2010      2011      2012      2013      2014      2015      2016
## 1412.3328 -474.5295 -1957.9064 -1125.9108 -692.2317  353.8394 -119.5561
##
## sum(log_pred$fit - lbu_pred$logements)
## [1] -2603.962
```

Figure 6 : Estimation du nombre de logements sociaux supplémentaires financés chaque année par l'aide fiscale selon la seconde approche



## TROISIÈME APPROCHE : RÉGRESSION PAR LES MOINDRES CARRÉS ORDINAIRES (MCO)

### Présentation générale

La troisième approche consiste à mesurer directement l'impact de la dépense fiscale sur le nombre de logements construits par régression via les moindres carrés ordinaires (MCO). Une régression en niveau permet **d'imputer un nombre de logements par unité de dépense fiscale** de la mesure, ici en millions d'euros. En multipliant le coefficient ainsi obtenu par la dépense fiscale totale, on est en mesure d'estimer l'impact.

Si la mesure d'impact est réalisée ici grâce une modélisation entre dépense fiscale et nombre de logements financés, le montant de **LBU** complète le modèle afin de ne pas surestimer la portée de la dépense fiscale. Les relations créées sont respectivement nommées :

- $Y_t = a + b_1 X_{1t} + e_t$
- $Y_t = a + b_1 X_{1t} + b_2 X_{2t} + e_t$

Où

- $Y_t$  est le nombre de logements construits durant l'année  $t$  ;
- $a$  est un terme constant ;
- $X_{1t}$  représente la dépense fiscale en millions d'euros durant l'année  $t$ , et  $b_1$  son coefficient qui révèle son pouvoir explicatif ;
- $X_{2t}$  représente le montant de LBU en millions d'euros durant l'année  $t$ , et  $b_2$  son coefficient ;
- $e_t$  représente le terme d'erreur du modèle, c'est-à-dire l'ensemble des autres variables qui n'ont pu être incluses dans le modèle, à l'année  $t$ .

Des variables d'ajustements ont également été ajoutées au modèle pour tenter de traduire la mobilisation d'un autre type de financement majeur du logement social outre-mer avec les prêts de la CDC. Ainsi, **les montants de prêts de la CDC, taux de crédits CDC et une variable indicatrice permettant de capter les effets de la crise de 2008** ont été ajoutés à différentes étapes de la modélisation, mais n'ont pas été retenus dans la version finale car sans succès quant à leur pouvoir explicatif ou compensés par d'autres corrections statistiques.

### Données mobilisées

Estimation de la dépense fiscale dans les documents de lois de finances : Montant total de la dépense fiscale pour les articles 199 UC, 217 U et 244QX.

Suivi de la programmation de logements sociaux par le MOM : Nombre de logements LLTS et LLS financés sur la période 2001-2016. Les PLS ne sont pas inclus dans l'approche faute de données disponibles avant 2007.

Suivi des données LBU par le MOM et rapports annuels de performance : Montants de LBU dédiés au financement du logement locatif social sur la période 2001-2016.

Suivi de la CDC : Taux des prêts dédiés au financement du logement social outre-mer (moyenne arithmétique par année).

Suivi de la CDC : Montant de prêts CDC accordés pour la production de logements locatifs sociaux outre-mer

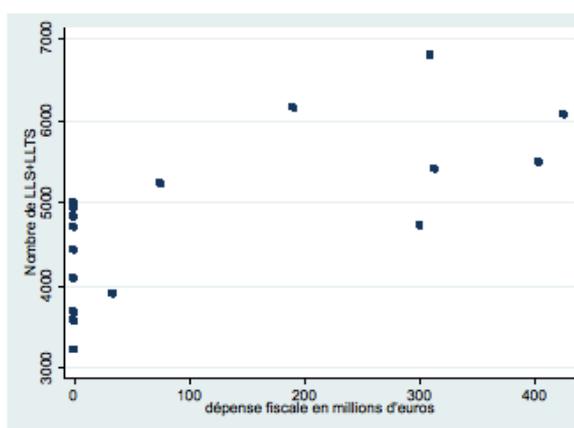
Voir le tableau des données utilisées en p. 42.

## Mise en œuvre

### Choix des variables du modèle

Il s'agit dans un premier temps d'observer si un lien graphique peut donner une intuition concernant le lien entre dépense fiscale et nombre de logements financés sur la période 2009-2016.

Les points où la dépense fiscale est égale à 0 constituent les observations avant que la mesure soit introduite, les autres semblent faire émerger une **relation positive bien que visiblement non constante** et variable.



Une **première régression** du modèle nous donne une relation de 4,23 logements imputables à la mesure, en moyenne et par million d'euros dépensé. Ce lien est significatif à moins de 1 %. Cependant, si cette excellente corrélation émerge, elle reste incomplète, car les autres sources de financements n'étant pas incluses dans le modèle, ce chiffre est une surestimation de l'effet réel. La variabilité de la dépense fiscale explique environ 50 % celle du nombre de logements.

Nous **introduisons le montant de LBU** dans l'équation et observons le nouveau lien logements financés-dépense fiscale. Comme attendu, le coefficient de la dépense fiscale a diminué et atteint à présent 3,59, une partie du pouvoir explicatif ayant été capté par le montant le LBU. Ces coefficients sont significatifs (LBU à hauteur de 5 % et dépense fiscale 1 % toujours), le modèle dans son intégralité gagne 10 % de significativité (60%).

### Prédictions à partir du modèle

Nous constatons que **l'introduction du taux d'emprunt de la CDC ou les montants accordés de la CDC** pour la construction de logements sociaux n'apportent pas une information supplémentaire satisfaisante au modèle, par leur imprécision ou par le manque de données qui ne couvrent pas toute la période. De

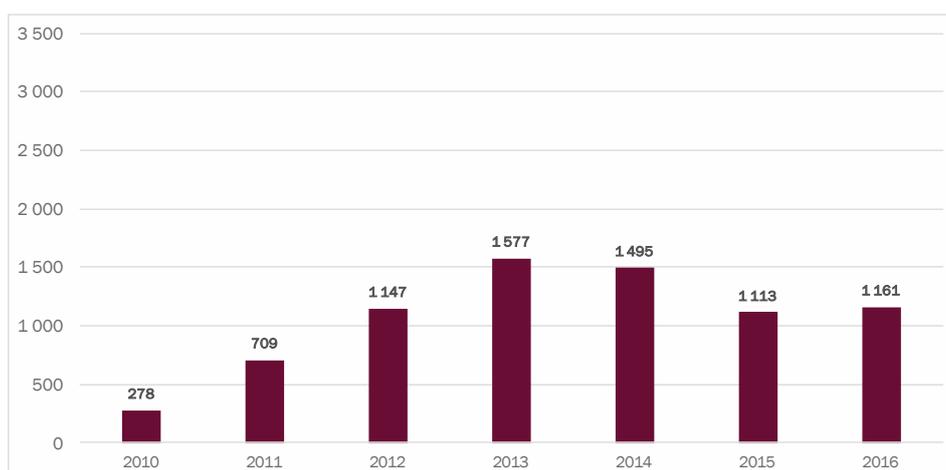
même, une **variable indicatrice de la crise** (ayant pu provoquer une baisse du nombre de logements via des variables absentes du modèle) a été ajoutée puis retirée.

Le modèle souffrait de plusieurs biais statistiques qu'il a fallu corriger :

- hétéroscédasticité (cas où la variance des erreurs, c'est-à-dire la partie inexpliquée, du modèle n'est pas la même pour toutes les observations).
- autocorrélation (corrélation du processus par rapport à une version décalée dans le temps de lui-même).

À la suite de ces corrections, la relation obtenue est de 3,71 logements par million de dépense fiscale, toute chose étant égale par ailleurs. Nous constatons que le modèle aboutit à un **nombre de logements imputables à la mesure de 7607 logements** (le montant total de dépense fiscale s'élevant à 2049 millions d'euros), bien que ce nombre soit sûrement surestimé, le montant des prêts CDC n'ayant pu être inclus dans le modèle de manière convenable. Le coefficient est significatif à hauteur de 5 % et le modèle traduit environ 2/3 de la variabilité du nombre de logements.

**Figure 7 : Estimation du nombre de logements sociaux supplémentaires financés chaque année par l'aide fiscale selon la troisième approche**

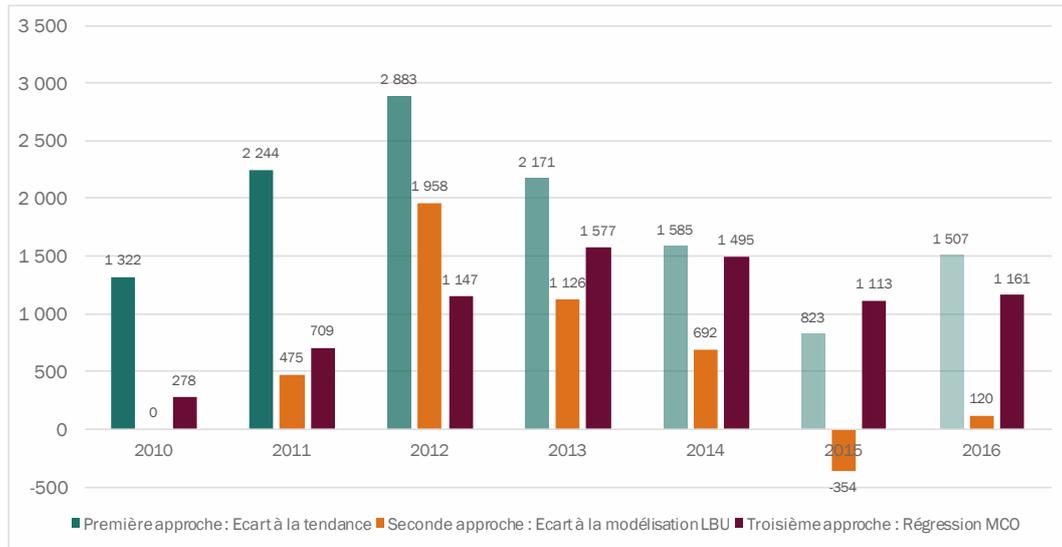


## CONCLUSION DE L'ESTIMATION QUANTITATIVE DES IMPACTS

! Attention, les trois approches utilisées présentent des limites importantes, liées d'une part à l'indisponibilité des données et d'autre part au manque d'explication quant à certaines de leurs variations. Les estimations mises en avant doivent donc être considérées avec une grande précaution.

Les modélisations réalisées afin d'estimer l'impact quantitatif de l'aide aboutissent à une fourchette de **4 000 à 12 000 logements** supplémentaires financés grâce à la mise en place de l'aide fiscale sur la période 2010-2016, et une **estimation intermédiaire de 7 600 logements**.

Figure 8 : Estimation du nombre de logements sociaux supplémentaires financés chaque année par l'aide fiscale selon les trois approches mises en œuvre



# Entretiens avec les cabinets de défiscalisation

---

## INTRODUCTION

### Objectifs

Les entretiens menés avec les cabinets de défiscalisation visaient essentiellement à collecter leur opinion concernant :

- La mobilisation de l'aide fiscale et le profil des investisseurs (particuliers et entreprises) bénéficiant de ces dispositifs et les avantages fiscaux générés par ces publics ;
- Le volume d'activité généré par ces deux dispositifs pour les cabinets ou les banques ;
- L'articulation des deux mesures avec les autres dispositifs fiscaux en vigueur en métropole et outre-mer.

### Déroulement

Les missions de terrain réalisées dans les six territoires concernés par l'évaluation ont permis d'interroger des banques ou des cabinets de défiscalisation locaux impliqués dans le montage des opérations mobilisant l'article 199 undecies C ou l'article 217 undecies.

À la suite de ces missions, l'équipe d'évaluation a identifié huit groupes qui sont intervenus dans le montage des opérations de logement social mobilisant l'aide fiscale et mené une seconde série d'entretiens approfondis avec six d'entre eux<sup>22</sup> : BNP PARIBAS, Crédit Agricole CIB, INFI, INGEPAR, Star Invest, Outremer Finance.

## SYNTHÈSE DES ENTRETIENS

### Profil des arrangeurs interrogés

En introduction, nous proposons de revenir brièvement sur le **profil** des six entreprises interrogées :

- Les cabinets et banques interrogés sont représentatifs des principaux arrangeurs fiscaux qui sont intervenus dans l'intermédiation des aides fiscales ;
- Deux entreprises sont des banques (BNP Paribas et Crédit Agricole CIB), une autre est une filiale d'une banque (INGEPAR, filiale du groupe BPCE) et trois sont des cabinets de défiscalisation (INFI, Outremer Finance et Star Invest) ;
- Trois entreprises (BNP Paribas, Crédit Agricole CIB et INGEPAR) interviennent à la fois comme arrangeur et comme investisseur ;
- Si quatre arrangeurs interviennent sur un périmètre géographique relativement large, deux ont concentré leur activité sur un nombre restreint de territoires (la Guadeloupe et la Réunion pour BNP Paribas et la Réunion et Mayotte pour Outremer Finance) ;

---

<sup>22</sup> Les deux arrangeurs qui n'ont pas pu être interrogés sont Interinvest et la Société générale.

- Cinq arrangeurs sur six sont intervenus en appui des OLS sur les deux mesures de défiscalisation. Un dernier (le Crédit Agricole) a en revanche concentré son activité uniquement sur l'article 217 undecies C ;
- Deux cabinets de défiscalisation ont également accompagné des OLS pour le dépôt de l'agrément préalable dans le cadre du crédit d'impôt (article 244 quater X).

**Tableau 2 : Principales caractéristiques des arrangeurs interrogés**

Entreprises	Type	Rôle	Périmètre d'intervention	Articles mobilisés
BNP PARIBAS	Banque	Arrangeur/ Investisseur <sup>23</sup>	Guadeloupe et La Réunion	Article 199 undecies C et article 217 undecies
Crédit Agricole CIB	Banque	Arrangeur/ Investisseur	La Réunion (arrangeur et investisseur), Guadeloupe, Guyane, Martinique (investisseur)	Article 217 undecies
INFI	Cabinet	Arrangeur	Guyane, La Réunion et Martinique	Article 199 undecies C article 217 undecies et article 244 quater X
INGEPAR	Filiale de banque	Arrangeur / Investisseur <sup>24</sup>	Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Martinique	Article 199 undecies C et article 217 undecies
Outremer Finance	Cabinet	Arrangeur	La Réunion, Mayotte	Article 199 undecies C et article 217 undecies
Star Invest	Cabinet	Arrangeur	Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Martinique	Article 199 undecies C article 217 undecies (30%) et 244 quater X

## L'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer : un nouveau « marché » pour les banques et les cabinets de défiscalisation

*Une source de diversification pour des entreprises disposant d'une expérience antérieure en matière de défiscalisation outre-mer*

Les six arrangeurs étaient tous présents sur le « marché » de la défiscalisation outre-mer avant 2009 et disposaient notamment d'une expérience importante sur les **investissements productifs**. Plusieurs d'entre eux accompagnent d'ailleurs des entreprises ou des collectivités depuis plus de 20 ans sur ce marché<sup>25</sup>.

À l'introduction des deux mesures fiscales en 2009, tous se sont ainsi positionnés et ont progressivement accompagné les OLS. Deux d'entre eux soulignent même qu'ils ont joué un rôle d'**éclairer** auprès des bailleurs voire de l'administration fiscale :

*On a travaillé, avant 2009, avec une société immobilière, le Bureau des agréments et le Ministère des outre-mer pour identifier des points de blocage et on a mis en place une*

<sup>23</sup> Pour rappel, seul l'article 217 undecies permet aux entreprises d'intervenir en tant qu'investisseur.

<sup>24</sup> Les investisseurs sont les caisses régionales du groupe BPCE.

<sup>25</sup> On peut citer par exemple INFI qui a été créé en 1989 ou Star Invest en 1994.

*première opération expérimentale à l'impôt sur les sociétés.*

*On a été pas mal sollicité sur les premières années en intervenant pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou de l'Union sociale pour l'habitat (USH).*

### **Des arrangeurs progressivement sélectionnés à partir d'une procédure d'appel d'offres**

Le recours à une **procédure d'appel d'offres** est devenu une obligation pour les OLS depuis 2010<sup>26</sup>. D'après les arrangeurs interrogés, cette modalité de mise en concurrence a été globalement bien respectée par les OLS. Une limite est toutefois mise en avant par plusieurs personnes interrogées dans la mesure où certains OLS ont lancé des appels d'offres restreints ne donnant ainsi la possibilité qu'à un nombre limité d'arrangeurs de répondre<sup>27</sup>.

Les modalités de mise en œuvre des consultations lancées ont pu être très variables d'un OLS à l'autre. Concernant le **périmètre**, si dans la majorité des cas, les OLS ont lancé des consultations portant sur plusieurs opérations, certains n'ont préféré intégrer qu'une seule opération au sein de la consultation. En outre, les consultations pouvaient porter sur une programmation annuelle ou une programmation pluriannuelle (deux ou trois ans) limitant ainsi la remise en concurrence.

Les critères utilisés dans la **grille de notation** des propositions étaient en revanche souvent les mêmes : les références, la garantie de placement<sup>28</sup> et le taux de rétrocession<sup>29</sup>. Ce dernier critère était toujours celui qui disposait de la pondération la plus importante :

*Lors de la préparation de l'offre, on calcule le taux de rétrocession. C'est essentiellement sur cet élément que vous êtes retenus.*

En matière de capacité de placement, plusieurs personnes interrogées soulignent que le fait d'être à la fois arrangeur et investisseur était un avantage pour la compétitivité des offres présentées :

*Quand on est arrangeur et qu'on s'engage sur un taux de rétrocession sans investir, ça peut être un jeu risqué ;*

*Être arrangeur et investisseur : c'est un avantage, car on est sûr de ne pas faire défaut.*

### **Une activité en forte croissance à partir de 2009 et en déclin depuis 2013-2014**

---

<sup>26</sup> Loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 (article 101)

<sup>27</sup> Ces appels d'offres restreints ont été principalement utilisés en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique, d'après les personnes interrogées.

<sup>28</sup> C'est-à-dire la capacité de l'arrangeur à identifier des investisseurs.

<sup>29</sup> Pour rappel, le taux de rétrocession permet de définir la part de la dépense fiscale qui revient à l'OLS. Il est calculé à partir de la formule suivante : (Coût de l'investissement - subvention - valeur actualisée des sommes payées par le locataire) / réduction d'impôt. (Source : Rapport de l'Assemblée nationale sur la défiscalisation des investissements outre-mer, Mai 2013).

Les arrangeurs interrogés confirment la tendance observée dans le cadre de l'état des lieux : une **mobilisation croissante** des mesures fiscales à partir de 2009 et un **déclin** depuis 2014. Deux principales raisons sont mises en avant pour expliquer le ralentissement des opérations :

- La montée en puissance du crédit d'impôt et la volonté de l'État de généraliser cet outil pour remplacer les deux mesures de défiscalisation ;
- L'atteinte d'un pic de construction de logements en 2012-2013.

Depuis 2016, les arrangeurs soulignent ainsi que l'essentiel de leur activité dans les territoires concernés par l'évaluation porte sur la gestion des structures de portage. Deux arrangeurs indiquent qu'ils ont été amenés à accompagner les OLS dans la préparation du dossier de demande d'agrément préalable sur **l'article 244 quater X**, avant que celui-ci ne soit supprimé.

### *Un niveau de rémunération de l'intermédiation difficile à estimer*

La question de la rémunération des arrangeurs a été examinée dans deux rapports d'information du Sénat en 2012 et 2013<sup>30</sup>. Dans le cadre de la préparation de ces rapports, les sénateurs ont rencontré des arrangeurs (le directeur d'un cabinet de défiscalisation dans le cadre du premier rapport et deux représentants du groupement d'intérêt économique d'ingénierie financière outre-mer dans le cadre du second) et les ont invités à estimer le montant de la rémunération perçue. Dans les deux cas, les arrangeurs ont évoqué une rémunération proche de **6 à 7% du montant de l'économie d'impôt**<sup>31</sup>. Pour rappel, ces frais couvrent le montage du dossier de demande d'agrément et les échanges avec l'administration fiscale, la mobilisation des investisseurs, la création et la gestion de la structure de portage et le débouclage de l'opération.

Les estimations réalisées par les arrangeurs que nous avons interrogés pour l'évaluation sont assez proches des éléments collectés dans le cadre des deux rapports d'information du Sénat puisque ces derniers soulignent que leur rémunération était généralement comprise en 2009-2010 entre 6 et 10% du montant de l'économie d'impôt. Tous soulignent néanmoins que le niveau des rémunérations a fortement diminué. D'après les arrangeurs, ceci s'explique par l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché qui ont proposé des **taux de rétrocession** nettement plus intéressants aux OLS (entre 80 et 85% ces dernières années contre 70-75% en 2009-2010) et mécaniquement réduit la part revenant aux arrangeurs :

*Pour la rémunération de l'arrangeur, au début, on était aux alentours de 5% de la base éligible. Après, on a beaucoup diminué. Le gâteau fiscal est partagé entre le locataire, l'arrangeur et l'investisseur. En général, c'est la rémunération de l'arrangeur qui sert de*

<sup>30</sup> Le rapport d'information sur la défiscalisation du logement social outre-mer d'octobre 2012 et le rapport d'information en conclusion des travaux du groupe de travail sur l'impact économique des dispositifs de défiscalisation spécifiques à l'outre-mer de juin 2013.

<sup>31</sup> Les estimations réalisées dans ces deux rapports portent uniquement sur l'article 199 undecies C.

| valeur d'ajustement.

Plusieurs arrangeurs insistent néanmoins sur le fait que le niveau des taux de rétrocession a varié entre les territoires en fonction du nombre d'arrangeurs présents sur le marché :

| *La libre concurrence a joué, notamment à La Réunion où les taux sont montés le plus haut et le plus rapidement.*

Le niveau de rémunération évoquée par les arrangeurs que nous avons interrogés n'a toutefois pas pu être recoupé avec des données collectées auprès de la DGFIP et les chiffres présentés doivent ainsi être interprétés avec précaution. Le rapport d'information du Sénat d'octobre 2012 faisait en effet apparaître **un écart important entre les données déclaratives collectées auprès des bailleurs et les données fiscales** :

| *Le cabinet qu'ils [les sénateurs] ont rencontré a évoqué une rémunération égale à 6 % à 7 % de la réduction d'impôt. Ses dirigeants ont expliqué le montant de celle-ci par les frais importants de gestion de près de 200 sociétés de portage et par le montage difficile de dossiers de 300 à 400 pages chacun.*

| *Cependant, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, que ce soit auprès de la Direction générale du Budget ou de la Direction générale des finances publiques, il semblerait plutôt que cette rémunération soit comprise dans une fourchette de 6 % à 8 % de la base éligible, c'est-à-dire 12 % à 16 % de la réduction d'impôt effectivement obtenue<sup>32</sup>.*

## **L'aide fiscale à l'investissement dans le logement social : un nouveau « produit » attractif pour des contribuables ou des entreprises**

### *Un nouveau produit jugé attractif et rentable*

L'ensemble des arrangeurs interrogés souligne qu'ils n'ont généralement **pas rencontré de freins pour mobiliser des investisseurs** que ce soit sur l'article 199 undecies C ou sur l'article 217. Ceci est en partie liée au fait que la plupart des arrangeurs s'appuient sur un réseau de chargés de clientèle ou de conseillers en gestion de patrimoine qui identifient des contribuables ou des entreprises potentiellement intéressées. Les arrangeurs disposent ainsi en amont du montage de l'opération d'un portefeuille de clients potentiellement intéressés. Pour les banques, la mobilisation d'investisseurs est également facilitée dans la mesure où ceux-ci sont généralement des entités appartenant aux groupes. Parmi les trois banques interrogées, deux sont toujours arrangeurs et investisseurs sur les opérations mobilisant l'article 217 undecies. La troisième peut mobiliser dans certains cas d'autres banques pour apporter les capitaux ou faire appel à une banque du groupe pour investir.

---

<sup>32</sup> Pour rappel, dans le cadre de l'article 199 undecies C, la réduction d'impôt est égale à 50% de la base éligible.

Par ailleurs, les arrangeurs interrogés soulignent que les mesures fiscales sont **très sécurisées** pour les investisseurs dans la mesure où elles font généralement l'objet d'un agrément de la part de l'administration fiscale et d'une instruction de la DEAL. En outre, le fait de financer des opérations de logement social peut également être perçu très positivement par des investisseurs sensibles à la dimension **éthique** de leurs investissements.

Enfin, les arrangeurs considèrent généralement que ce sont des produits qui sont **très intéressants d'un point de vue financier** pour les investisseurs :

*On a plutôt trop de demandes d'investisseurs que d'opérations à proposer. Les investisseurs voient bien que le plafond de 10 000 euros s'applique à la quasi-totalité des niches fiscales, sauf en outre-mer où il est de 18 000 euros.*

Ils estiment que le **taux de rentabilité** pour les investisseurs s'élevait en moyenne à **12%** sur les deux mesures en 2014-2015. Ils soulignent toutefois que le niveau de rentabilité des opérations mobilisant l'article 217 undecies est généralement plus élevé que celles faisant appel à l'article 199 undecies C dans la mesure où l'investisseur bénéficie d'une réduction d'impôt au début de l'opération et au débouclage.

Le rapport d'information du Sénat d'octobre 2012 mentionne un taux de rentabilité moyen de 16 à 18%. Ce chiffre est assez cohérent avec les informations collectées dans le cadre de l'évaluation, puisque les arrangeurs considèrent que le taux de rentabilité a diminué entre 2009 et 2016.

D'après les arrangeurs, ce niveau de rentabilité confère à ces produits une position très avantageuse sur le marché. Deux produits peuvent être plus intéressants financièrement pour les investisseurs (le Fonds d'investissement de proximité et les investissements productifs), mais ils sont jugés nettement plus risqués par les arrangeurs.

*... bénéficiant essentiellement à des contribuables aisés et des banques*

D'après un rapport de l'Inspection générale des finances de juin 2011<sup>33</sup>, l'article 199 undecies C bénéficie à des **ménages très aisés** : 99,7% du montant total de l'économie d'impôt bénéficie au décile des ménages français les plus riches et 90% aux 1% des ménages disposant des plus hauts revenus. Ce profil semble confirmé par les arrangeurs concernés, même s'il se serait élargi avec le plafonnement des avantages fiscaux pour les investissements outre-mer.

*Le profil des investisseurs sur le 199 UC a évolué avec l'application de la règle de plafonnement. C'est un produit de défiscalisation qui s'est démocratisé. Aujourd'hui, ce sont des contribuables qui paient généralement entre 30 000 et 50 000 euros d'impôts.*

---

<sup>33</sup> Evaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer

Concernant l'article 217 undecies, les arrangeurs soulignent généralement que l'article est essentiellement mobilisé par des **groupes bancaires**, que ce soit le siège ou les filiales. Deux principaux facteurs peuvent expliquer cette tendance :

- En intervenant comme arrangeur, les banques ont eu un accès facilité à ce marché et ont pu en quelque sorte « préempter » ces investissements ;
- Les opérations mobilisant l'article 217 undecies nécessitent d'avoir une bonne visibilité sur les résultats à moyen et long terme de l'investisseur :

*On voit quand on cherche à mettre en place des opérations en 217 que cela concerne surtout les banques. En effet, avec cette mesure l'effet fiscal est double et intervient sur la durée de l'opération, notamment au moment du débouclage. Cela nécessite d'avoir une certaine récurrence sur sa capacité fiscale.*

Quelques arrangeurs soulignent qu'il peut également être mobilisé par des grandes entreprises, en dehors du secteur bancaire, voire des PME.

### **L'avenir du financement du logement social outre-mer : la généralisation du crédit d'impôt**

Les arrangeurs interrogés se sont montrés relativement critiques vis-à-vis de la généralisation du crédit d'impôt pour le financement du logement social outre-mer<sup>34</sup>. Plusieurs ont en premier lieu souligné que ce basculement avait été trop rapide et n'a pas permis aux OLS de se mettre réellement en ordre de marche. S'ils considèrent que cette décision a été prise essentiellement pour des raisons budgétaires (le coût du crédit d'impôt étant inférieur à celui de la défiscalisation pour l'État en raison notamment de l'absence d'investisseurs privés et d'un arrangeur), ils soulignent également que celui-ci présente plusieurs limites :

- **Un niveau de rentabilité inférieur** pour les OLS (35% de la base éligible contre environ 40% pour la défiscalisation) ;
- La nécessité pour l'OLS d'obtenir un **préfinancement** du montant estimé du crédit d'impôt auprès d'une banque ou de la Caisse des dépôts et consignations.
- En outre, les arrangeurs soulignent également que la suppression de la procédure d'agrément préalable introduit une réelle incertitude pour les OLS concernant le montant de crédit d'impôt dont ils bénéficieront in fine. Plusieurs arrangeurs soulignent d'ailleurs que ce changement ne correspondait pas nécessairement aux attentes de tous les OLS :

*La demande des OLS était surtout que la procédure [d'instruction] s'accélère sur les opérations lourdes, en central, et pas forcément que l'agrément préalable soit supprimé.*

Les arrangeurs soulignent enfin que tous les OLS ne disposent pas des compétences en interne pour mobiliser le crédit d'impôt et que sa généralisation pourrait ainsi contribuer à creuser un fossé entre les OLS de taille importante et les autres.

---

<sup>34</sup> Il convient bien entendu de prendre en compte le positionnement particulier de ces acteurs dont l'activité a été directement affectée par la généralisation du crédit d'impôt.

# Annexes

## EXEMPLE DE FICHE ENVOYÉE AUX ACTEURS CLÉS DANS LE CADRE DE L'EXERCICE DE PROJECTION

### Introduction

#### En bref

Dans le cadre de l'évaluation de l'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer, l'équipe d'évaluation s'est rendue fin 2016 sur chacun des territoires concernés afin d'interroger les acteurs clés de ce dispositif. Ces missions de terrain ont permis de réaliser une première analyse des effets du dispositif, ainsi que de dégager de premiers éléments prospectifs l'horizon 2020.

Afin de consolider ces éléments prospectifs, **un exercice de projection spécifique sur la période 2017-2020** est maintenant réalisé afin de déterminer :

- La programmation à venir de logements sociaux en outre-mer, et notamment celle mobilisant l'aide fiscale ;
- La dépense fiscale correspondant à cette programmation.

Pour réaliser cette projection, les éléments recueillis lors des missions de terrain ont été synthétisés dans cette fiche, et seront **commentés par les acteurs clés** de chaque territoire

#### Comment ça marche ?



Pour l'équipe d'évaluation, il s'agit in fine de pouvoir déterminer le nombre de logements qui seront programmés sur cette période, leur coût total, la part de financement par l'aide fiscale puis la dépense fiscale associée.

	Nombre de logements	Coût total	Dont aide fiscale	Dépense fiscale N+1, N+2...
★ Scénario +	2 400	360 M€	108 M€	54 M€...
□ Scénario	1 600	240 M€	72 M€	36 M€...
■ Scénario -	400	60 M€	18 M€	9 M€...

Pour cela, **cette fiche est organisée en plusieurs parties** correspondant à différents niveaux d'analyse de la projection : tout d'abord les facteurs déterminants de la programmation (la disponibilité du foncier...), les scénarios de projection, la caractérisation de la programmation (LLTS, LLS, PLS, en VEFA ou non...) et le rôle de l'aide fiscale (mobilisation, taux de financement...).

Vous avez été choisi pour commenter cette analyse en tant qu'acteur clé de votre territoire. Bien sûr, il n'est pas attendu que vous maîtrisiez l'ensemble des éléments discutés ici, mais **nous vous invitons à indiquer votre opinion tout en détaillant vos arguments**. Vos commentaires seront ensuite synthétisés et traités sous forme anonyme.

D'autres questions : En cas de difficultés à remplir ce questionnaire, nous serons ravis de vous accompagner. Vous pouvez contacter Quadrant Conseil, par mail ou par téléphone.

## Analyse



L'aide fiscale est mobilisée pour financer des logements **LOCATIFS** sociaux (LLTS, LLS et PLS), et non pour l'accession. La projection réalisée ici concerne donc uniquement ces logements locatifs sociaux en constructions neuves ou en réhabilitations.



### Les facteurs d'évolution de la programmation

Vous trouverez dans le tableau ci-dessous une liste de **facteurs pouvant influencer sur la programmation de logements sociaux** à La Réunion sur la période 2017-2020. Ils sont issus des éléments recueillis lors des missions de terrain, mais certains restent à confirmer, ou affiner.

Nous vous proposons de commenter chacun de ces facteurs en indiquant s'il s'agit effectivement, selon vous, d'un facteur déterminant (c'est à dire qui va influencer sur la programmation de logements sociaux 2017-2020) et pour quelles raisons. Vous trouverez un exemple dans l'encadré ci-dessous.

Imaginons que l'un des facteurs proposés soit l'apparition de nouvelles normes, qui selon certains acteurs seront amenées à contraindre fortement la programmation. Vous pouvez indiquer, si vous êtes d'accord, qu'il s'agira effectivement d'un facteur très contraignant pour telle ou telle raison. Au contraire, si vous n'êtes pas d'accord, vous pouvez indiquer que les effets de ces normes seront limités en indiquant également vos arguments.

Merci donc de compléter le tableau ci-dessous avec vos commentaires.

Facteurs d'évolution (issus des missions de terrain)	Ce facteur jouera-t-il à la hausse ou à la baisse sur le volume de logements sociaux programmés à l'avenir ?	S'agit-il d'un facteur déterminant selon vous ? Pour quelles raisons ?
<b>A - Passage complet au crédit d'impôt (244QX) :</b> certains acteurs estiment que cela permettra de lancer les opérations plus facilement et rapidement. Pour d'autres, des incertitudes demeurent (préfinancement et agrément final notamment) qui vont amener les bailleurs à être plus prudents dans leur programmation.	<input type="checkbox"/> à la hausse <input type="checkbox"/> à la baisse <input type="checkbox"/> ne jouera pas sur le volume <input type="checkbox"/> autre, précisez :	...
<b>B - Disponibilité du foncier :</b> certains acteurs estiment que le foncier adapté est devenu rare et limitera les capacités de programmation. Pour d'autres, le foncier est suffisamment disponible pour la production de logements sociaux envisagée.	<input type="checkbox"/> à la hausse <input type="checkbox"/> à la baisse <input type="checkbox"/> ne jouera pas sur le volume <input type="checkbox"/> autre, précisez :	...
<b>C - Évolution de la LBU :</b> certains acteurs craignent une réduction de l'enveloppe de LBU	<input type="checkbox"/> à la hausse <input type="checkbox"/> à la baisse	...

dédiée au logement social, susceptible d'influencer à la baisse le nombre de logements sociaux programmables. D'autres pensent au contraire qu'elle pourrait augmenter et venir jouer un rôle de régulation.	<input type="checkbox"/> ne jouera pas sur le volume <input type="checkbox"/> autre, précisez :	
<b>D - Besoins en réhabilitation :</b> Pour certains acteurs le principal enjeu réside dans les besoins de réhabilitation du parc existant (dont les problématiques d'amiante) et les opérations programmées pourraient essentiellement concerner de la réhabilitation. D'autres pensent que cela ne jouera pas tant que cela sur le volume de logements sociaux programmés.	<input type="checkbox"/> à la hausse <input type="checkbox"/> à la baisse <input type="checkbox"/> ne jouera pas sur le volume <input type="checkbox"/> autre, précisez :	...
<b>E – Politiques d'aménagement :</b> Pour certains la programmation de LS à venir sera dépendante de la capacité des collectivités à produire des politiques d'aménagement et d'habitat concertées.	<input type="checkbox"/> à la hausse <input type="checkbox"/> à la baisse <input type="checkbox"/> ne jouera pas sur le volume <input type="checkbox"/> autre, précisez :	...
<b>F - Santé de la filière du Bâtiment :</b> certains acteurs pensent que la filière a beaucoup souffert, perdu des compétences et que cela jouera sur le nombre de chantiers programmables... Pour d'autres, c'est au contraire une programmation importante d'opérations de logements sociaux qui permettra à la filière d'aller mieux.	<input type="checkbox"/> à la hausse <input type="checkbox"/> à la baisse <input type="checkbox"/> ne jouera pas sur le volume <input type="checkbox"/> autre, précisez :	...
<b>G - Organisation des bailleurs sociaux :</b> pour certains, des bailleurs pourraient être amenés à se regrouper, ce qui pourrait jouer sur le volume d'opérations programmées dans les 2 ou 3 ans à venir. Pour d'autres, même si cela arrivait, cela n'aurait pas d'effet sur le volume des logements programmés.	<input type="checkbox"/> à la hausse <input type="checkbox"/> à la baisse <input type="checkbox"/> ne jouera pas sur le volume <input type="checkbox"/> autre, précisez :	...

D'autres facteurs d'évolution devraient-ils être ajoutés à cette liste selon vous ? En quoi seront-ils, selon vous, déterminants pour la programmation de logements sociaux sur la période 2017-2020 ? À la hausse ou à la baisse ?

.....

.....

.....

.....

.....



## Projections et scénarios

À l'issue des missions de terrain, plusieurs scénarios d'évolution de la programmation de logements sociaux ont pu être développés et sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Scénarios	Description
Scénario médian	Programmation de <b>2 500 logements sociaux par an</b> à La Réunion, sur la période 2017-2020
Scénario optimiste	Programmation de <b>3 000 logements sociaux par an</b>
Scénario pessimiste	Programmation de <b>1 850 logements par an</b>

Nous vous proposons de réagir à ces scénarios en répondant aux questions suivantes. Vous pouvez notamment vous aider des facteurs d'évolution mentionnés dans la partie précédente.

1. Quel scénario vous semble **le plus probable** ? Pour quelles raisons (quels facteurs déterminants) ? Souhaiteriez-en proposer un ajustement, si oui lequel ?

.....

.....

.....

2. Quel scénario vous semble **le moins probable** ? Pour quelles raisons (quels facteurs déterminants) ?

.....

.....

.....

3. Comment voyez-vous **la courbe de programmation** des logements sociaux évoluer sur la période 2017-2020 ? (à la hausse sur la période, à la baisse, en « cloche » ?)

.....

.....

.....



## Caractérisation de la programmation

Une fois un scénario probable sélectionné, il s'agit ensuite de caractériser la programmation de logements sociaux. Plus simplement, de quel type de logements parle-t-on ? De logements sociaux, très sociaux... en VEFA ou non... etc. Pour cela, nous vous proposons de commenter plusieurs caractéristiques présentées dans le tableau ci-dessous.

Caractéristiques de la programmation (issues des missions de terrain)	Commentaires
<b>Catégories de logements sociaux (LLTS, LLS, PLS) :</b> Les logements seront vraisemblablement constitués de 50% de LLTS, 40% de LLS et 10% PLS.	
<b>Parts de constructions neuves / de réhabilitations :</b> Il s'agira de 2/3 de constructions neuves et d'1/3 de réhabilitations	
<b>Localisation :</b> Plutôt à l'Ouest du territoire	
<b>Parts de VEFA :</b> 1/3 en VEFA...	
<b>Coût de revient :</b> le coût moyen d'un logement social sera de 180 000 € sur la période 2017-2020	

D'autres caractéristiques devraient-elles être ajoutées à cette liste selon vous ? Lesquelles ?

.....

.....



## Rôle de l'aide fiscale

Enfin, afin de pouvoir finaliser la projection sur la période 2017-2020, il s'agit maintenant de déterminer le rôle que sera amenée à jouer l'aide fiscale dans cette programmation de logements sociaux.

Est-ce que l'aide fiscale va être mobilisée ? Avec quelle ampleur ? Quelle évolution ? Pour quelle part de financement des opérations ? etc.

Pour cela, nous vous invitons à commenter les éléments clés présentés dans le tableau ci-dessous.

Éléments clés	Votre commentaire
<b>Part et types d'opérations ayant recours à l'aide fiscale :</b> Toutes les opérations auront recours à l'aide fiscale.	
<b>Part du financement :</b> En moyenne, 30 %	
<b>Articles mobilisés :</b> Uniquement le 244 QX	

D'autres éléments clés sont-ils, selon vous, à prendre en compte concernant la mobilisation de l'aide fiscale ? Si oui lesquels ?

.....  
.....  
.....



### **D'autres commentaires**

Vous souhaitez partager d'autres commentaires concernant cette projection ? Vous pouvez les partager avec l'équipe d'évaluation dans l'espace ci-dessous.

.....  
.....  
.....

## BASES JURIDIQUES CONCERNANT L'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT DANS LE LOGEMENT SOCIAL OUTRE-MER

Article 199 *undecies* C du code général des impôts (CGI) modifié par l'article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 :

- article 46 AG *sexdecies* de l'annexe III au CGI ;
- article 18 quater de l'annexe IV au CGI (mesure dite "défiscalisation").

Article 244 *quater* X du CGI créé par l'article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 :

- décrets, arrêtés et Bulletins officiels des finances publiques en cours de rédaction (dispositions applicables à compter du 1er juillet 2014 sous réserve de l'approuvé communautaire);
- article 199 *ter* U créé par l'article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014;
- article 220 Z *quinquies* du CGI (créé par l'article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014) (mesure dite "crédit d'impôt").

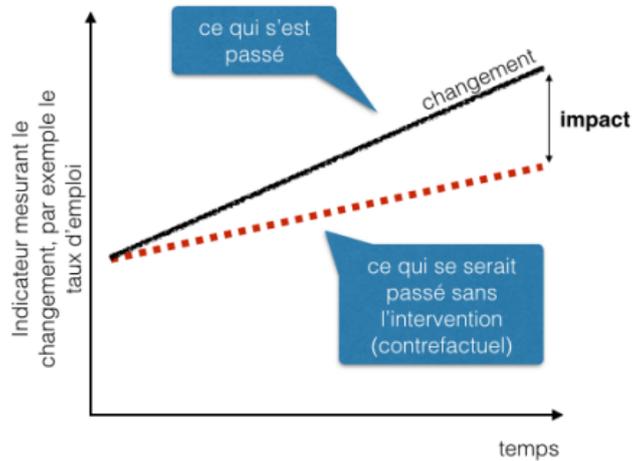
Article 217 *undecies* du CGI modifié par l'article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 :

- articles 140 *quater* à 140 *quaterdecies* de l'annexe II au CGI;
- article 46 *quater* -0 ZZ *ter* de l'annexe III au CGI;
- BOI-IS-GEO-10-30-20130207.

## ANALYSE DÉTAILLÉE DU CHAMP DES POSSIBLES EN TERMES D'ANALYSE QUANTITATIVE DES IMPACTS

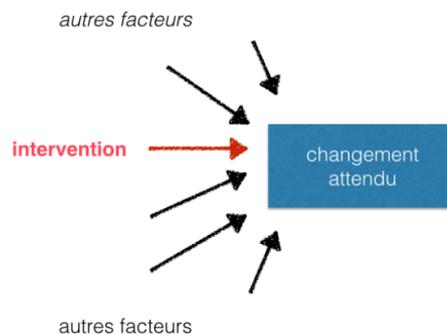
### Estimer un impact, de quoi parle-t-on ?

Ce qui justifie classiquement l'intervention publique est l'idée que la situation actuelle et son évolution au fil de l'eau (ce qui arrive en l'absence d'intervention<sup>35</sup>) posent problème, et qu'en conséquence, il faut mettre en place une action publique dont on attend un impact, qui contribuera au changement attendu (la situation à laquelle on souhaiterait arriver).



L'impact, c'est **la différence entre le changement qui serait intervenu sans l'intervention, et celui qui est effectivement intervenu.**

Par ailleurs, les déterminants de ce changement sont multiples. L'intervention publique vise à en être un, mais sera dans tous les cas un facteur parmi d'autres du changement. Produire une estimation quantifiée de l'impact d'une intervention consiste donc **à lui attribuer une partie du changement observé.**



### Les méthodes visant à attribuer le changement observé

Lorsqu'il s'agit d'attribuer un changement observé à une intervention, **plusieurs méthodes d'évaluation sont disponibles** (voir la branche de gauche « Peut-on attribuer le changement observé à l'intervention X ? » du schéma proposé en p.69).

<sup>35</sup> On parle aussi en évaluation de « contrefactuel », qui est la reconstruction à des fins de mesure par comparaison de ce qui se serait passé sans l'intervention.

Tableau 3 : Les différentes méthodes d'évaluation des impacts

Méthodes	Description
A-Études longitudinales	Un indicateur est mesuré avant et après l'introduction d'une intervention (mise en service d'une infrastructure, par exemple). <b>Si une rupture est observée dans la tendance, suite à l'introduction de l'intervention, elle sera attribuée à cette intervention.</b> Attention, cet impact ne peut être mesuré qu'à court terme : ensuite, des facteurs contextuels peuvent expliquer les changements observés.
B-Simulation avec/sans	Faute de pouvoir comparer deux groupes, <b>la comparaison est simulée.</b> Un modèle comprenant plusieurs variables, dont l'intervention, et dont le résultat est le changement escompté, est développé. L'impact est estimé par comparaison entre les résultats obtenus avec et sans intervention. La qualité du modèle est essentielle à la crédibilité des résultats.
C-Analyse contrefactuelle... par assignation aléatoire	Cette méthode compare, <b>dans le cadre d'une expérimentation</b> , 2 groupes de « jumeaux » tirés au sort, l'un ayant accès à l'intervention, l'autre non, observés au regard d'un indicateur d'impact escompté (par exemple, le retour à l'emploi). L'impact est la différence entre la valeur constatée dans le groupe avec intervention et celui sans intervention.
D- Analyse contrefactuelle ...quasi-expérimentale	Comme dans la méthode expérimentale, on observe deux groupes jumeaux au regard d'un indicateur pour estimer l'impact. L'évaluation étant ici réalisée ex post, il faut reconstituer un groupe témoin ressemblant au groupe des bénéficiaires et ayant la même propension que ces derniers à demander l'aide, à partir de base de données internes ou externes.
E- Analyse contrefactuelle ... par discontinuité	Faute de pouvoir appairer, on compare 2 groupes très proches mais situés de part et d'autre d'un seuil fixé (par exemple un plafond de revenu ou une limite géographique pour obtenir une aide), et on les observe au regard d'un indicateur donné. L'impact est estimé par l'écart de cet indicateur entre les deux groupes.
F-... par différence de différence	Faute de pouvoir appairer, on constitue un groupe suffisamment similaire au groupe des bénéficiaires et on les observe au regard d'un indicateur donné. L'impact est estimé en défalquant de la différence entre les deux groupes après l'intervention celle observée avant l'intervention. Cette opération vise à neutraliser la différence entre les deux groupes.

### Quelle méthode retenir dans le cas de la présente évaluation ?

Afin de pouvoir décider quel type de méthode est la plus à même de répondre aux besoins et au contexte de la présente évaluation, il est nécessaire de répondre à une série de questions, correspondant aux croisements des branches du schéma présenté en p.69.

### Question 1 : Peut-on attribuer le changement ?

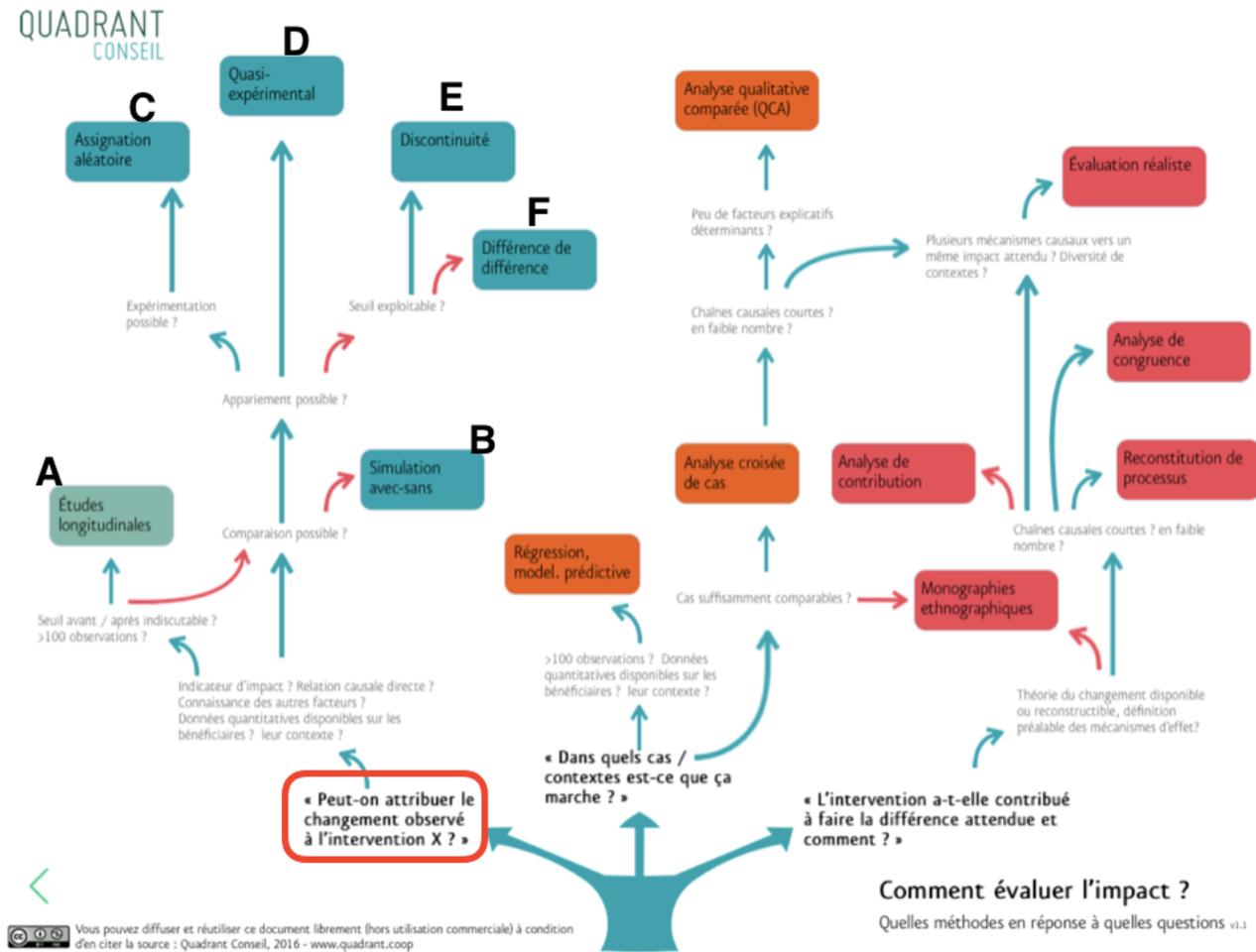
Pour savoir s'il est tout d'abord possible de répondre à la question posée, c'est-à-dire « attribuer le changement observé à l'intervention évaluée », il faut répondre à plusieurs questions (que l'on retrouve également dans le schéma présenté en p.69).

Tableau 4 : Peut-on attribuer le changement ?

Questions	Réponses
Un indicateur d'impact est-il disponible ?	Oui, avec le nombre de logements programmés sur chaque territoire, qui est néanmoins composite dans la typologie de ces logements (LLTS, LLS, PLS). C'est finalement le nombre de LLTS et LLS programmés qui a été retenu dans le cadre de l'analyse, en raison d'une série temporelle trop courte pour la catégorie PLS (disponible depuis 2007 seulement).
Existe-t-il une relation causale directe entre l'intervention et l'impact attendu ?	Oui, les ressources issues de l'aide fiscale sont mobilisées directement dans la programmation de logements sociaux.
A-t-on connaissance des autres facteurs de contribution au changement ?	Les autres facteurs de contribution sont mieux connus suite aux missions de terrain et à l'exercice de projection réalisés dans le cadre de l'évaluation.
Des données quantitatives sont-elles disponibles ?	Des données sont disponibles sur les montants d'investissements, le nombre d'opérations ou encore le nombre de logements générés. Il existe néanmoins certaines limites aux données disponibles, notamment en termes de temporalité.
Des données sont-elles disponibles sur le contexte ?	Des données de base sont disponibles sur le contexte (année, territoire, OLS concerné...), et d'autres données de contexte ont été collectées dans le cadre des missions de terrain et des projections.

**Réponse 1 :** La politique mise en œuvre possède deux atouts majeurs afin de mettre en œuvre une méthode d'attribution : **un indicateur d'impact disponible ainsi qu'une chaîne causale courte**. Néanmoins, il est nécessaire de s'assurer de la disponibilité de données quantitatives suffisamment robustes pour pouvoir mener ce genre d'analyse.

Figure 9 : Les différentes méthode d'évaluation des impacts



### Question 2 : Une comparaison est-elle possible ?

Afin de savoir quelle méthode d'estimation quantitative des impacts il est possible de mettre en œuvre, il s'agit ensuite de **savoir si une comparaison avec un groupe de contrôle est possible** - méthodes C, D, E, F présentées dans le tableau p.67 - ou non - méthodes A et B.

- **La méthode C, par assignation aléatoire**, peut d'ores et déjà être écartée, car elle doit être mise en œuvre dès la mise en place du programme dans une logique expérimentale.
- La méthode D, quasi expérimentale, peut également être écartée, car **la propension à recourir à l'aide fiscale peut être estimée à 100%** à la fois pour les publics cibles (ensemble des organismes de logement social) et pour les territoires bénéficiaires (ensemble des territoires outre-mer). Il n'existe donc pas un groupe éligible comparable n'ayant pas mobilisé l'aide fiscale.
- **La méthode E, par discontinuité, et la méthode F, par différence de différence**, semblent de prime abord plus intéressantes. En effet, on pourrait imaginer comparer l'évolution de la production de logements intermédiaires (non éligibles à l'aide fiscale) sur chaque territoire, avec l'évolution de la production de logements sociaux. Néanmoins, ces deux variables sont finalement très liées, le logement intermédiaire ayant été fortement soutenu jusqu'en 2010, avant qu'une partie de ces soutiens ne soit réorientés vers le logement social.

**Réponse 2 :** La comparaison de la production de logements sociaux par les OLS avec un groupe de contrôle peut s'avérer difficile à mettre en œuvre dans de bonnes conditions. Le recours aux méthodes utilisant ce type de comparaison ne doit donc pas être privilégié. Dans le cadre de la présente évaluation, l'équipe d'évaluation recommande donc l'utilisation d'une méthode d'attribution des impacts par une étude longitudinale (méthode A), ou par une simulation avec/sans (méthode B).

### Question 3 : Quelles méthodes peuvent finalement être envisagées ?

#### RECOURS A UNE ÉTUDE LONGITUDINALE

Le recours à une étude longitudinale compare donc une situation avant/après une intervention. Cette méthode est particulièrement adaptée **lorsque le lien entre l'intervention et l'effet envisagé est direct**, comme c'est le cas ici, car l'aide fiscale vient directement financer les opérations de logements sociaux. Les avantages et inconvénients de cette méthode sont présentés dans le tableau ci-dessous.

+	-
Peut-être mis en œuvre ex post sur la base de données de suivi de base Permet de mesurer un effet net	Risque de ne pas maîtriser les autres facteurs et absence d'explication des mécanismes causaux Nécessite des données longitudinales disponibles sur une période suffisamment longue avant 2010

## RECOURS A UNE SIMULATION AVEC/SANS

Le recours à un modèle simple permet d'intégrer l'intervention de **l'aide fiscale comme variable explicative** du résultat attendu, la production de logement social. L'impact est estimé par comparaison entre les résultats obtenus avec et sans intervention. D'autres variables explicatives peuvent être envisagées comme le montant des autres sources de financement. Les avantages et inconvénients de cette méthode sont présentés dans le tableau ci-dessous.

+	-
Peut-être mis en œuvre ex post sur la base de données de suivi de base  Permet d'estimer le pouvoir explicatif de l'intervention dans les changements observés.	Nécessite des données complètes pour les autres variables explicatives  Trouver un compromis entre la robustesse/crédibilité du modèle, les ressources allouées et le calendrier de la mission.

**Réponse 3 :** Il est donc proposé de mettre en œuvre une méthode mixte combinant étude longitudinale, complétée par une simulation simple avec/sans reprenant les principaux autres éléments déterminants de la programmation (LBU et taux d'intérêt des prêts CDC). L'utilisation d'une étude longitudinale peut notamment être justifiée car :

- La chaîne causale est courte
- Il y a une vraie situation avant/après
- Outre les 3 mesures fiscales qui constituent les nouvelles interventions mises en œuvre sur la période, il n'existe a priori pas d'autres interventions nouvelles d'ampleur comparable
- Les mécanismes causaux seront analysés par le croisement des informations lors du rapport final.
- **Limite** : cette démarche ne sera possible que si les évaluateurs ont accès aux données sur la production de logement social sur la période 2000-2009 (voire antérieures) pour les territoires concernés

## GUIDE D'ENTRETIEN AUPRÈS DES CABINETS DE DÉFISCALISATION

### Présentation

1. Présentation (organisation, fonction, ancienneté dans le poste, type d'opérations réalisées, localisation)

### Retour sur le fonctionnement des dispositifs

2. Pourriez-vous me présenter brièvement la façon dont vous intervenez dans la mobilisation de l'aide fiscale ? *[Réponse spontanée puis relances si nécessaire]*
  - Réponse à une consultation lancée par un OLS et préparation d'une offre commerciale (contenu de l'offre et calcul du taux de rétrocession<sup>36</sup> ?)
  - Préparation et constitution du dossier de demande d'agrément préalable auprès de la DRFIP/DGFIP
  - Échanges avec la DRFIP/DGFIP sur la demande d'agrément préalable
  - Identification et mobilisation d'un ou plusieurs investisseurs
  - Gestion de la structure de portage
  - Préparation et constitution du dossier de demande d'agrément définitif auprès de la DRFIP/DGFIP.
3. À quelle(s) étape(s) percevez-vous une rémunération ? Par qui vous est-elle versée ? Comment est-elle calculée ? Quelle incidence l'évolution des taux de rétrocession a-t-elle eue sur le niveau de vos rémunérations ?
4. Comment s'est passée la mise en œuvre de ces deux mesures de défiscalisation ? Quelles sont les principales difficultés que vous avez rencontrées ?

### La mobilisation des deux dispositifs

5. Combien d'opérations environ avez-vous montées sur l'article 199 undecies C et l'article 217 undecies depuis 2009 ? Quelle part de votre chiffre d'affaires ces deux opérations représentent-elles depuis 2009 ?
6. À quels types de clients conseillez-vous ces deux mesures ? *[pour le 199 : localisation, niveau de revenus, pour le 217 : localisation, secteurs d'activité → tester ici l'hypothèse selon laquelle la très grande majorité des investisseurs sur le 217 sont des banques]* Comment vos clients réagissent-ils ? Connaissent-ils ces dispositifs ? Quels sont les principaux motifs de non-recours à ces dispositifs ?
7. Imaginons que je sois un client, comment me décririez-vous les deux dispositifs ? *[L'objectif ici est d'arriver à réaliser un schéma du point de vue de l'investisseur. Si vous mettez 100, vous récupérez 120 en année N+1...]*

---

<sup>36</sup>Comment définissent-ils ce taux de rétrocession ?

8. Quel est le taux de rentabilité moyen de ces deux mesures pour vos clients ? Ces taux ont-ils évolué depuis 2009 ? Dans quel sens ?

### **L'articulation avec les autres dispositifs fiscaux**

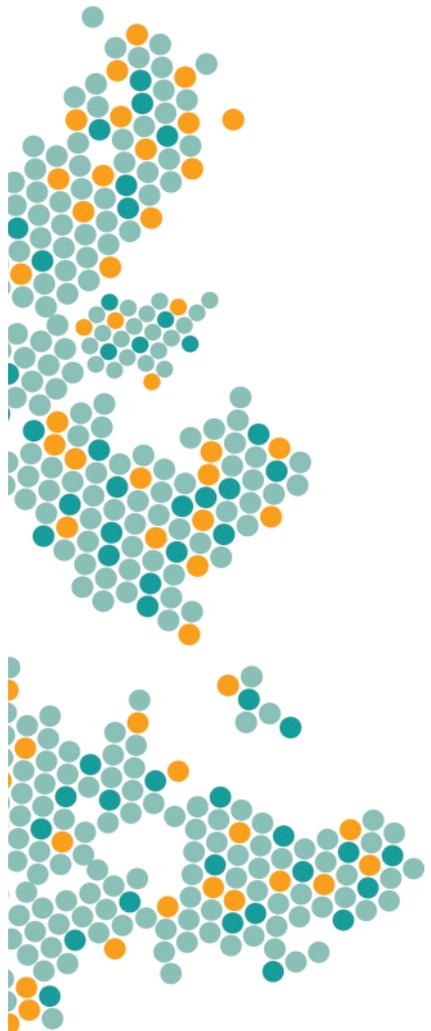
9. Quels sont les principaux avantages [*taux de rentabilité, risques...*] de ces deux mesures par rapport aux autres mesures fiscales que vous pouvez conseiller à vos clients ? Et les principaux inconvénients ?
10. L'attractivité de ces deux mesures a-t-elle évolué entre 2009 et aujourd'hui ? [*Si oui*] Au profit ou au détriment de quels autres dispositifs fiscaux ?
11. Vu la disparition annoncée de ces 2 mesures, vers quels autres types de produits orienterez-vous vos clients investisseurs [l'objectif est de savoir vers quels sujets la défisc qui servait au LS va partir] ?
12. Intervenez-vous également dans la mobilisation de l'aide fiscale liée à l'article 244 QX ?

### **Les effets des deux mesures sur le financement du logement social**

13. Quels ont été selon vous les principaux effets de l'apparition de ces dispositifs de défiscalisation sur le logement social outre-mer ? [*Réponse spontanée puis relance si nécessaire*]
  - a. Des effets sur les *montants* des investissements (a permis de mobiliser un montant significatif de capitaux pour le logement social (*effet incitatif*)).
  - b. Des effets sur la production de logements (la production d'une certaine typologie de logement)
  - c. Des effets sur certains territoires en particulier (plus mobilisé à La Réunion dans un premier temps ?)

### **Avenir du financement du logement social outre-mer**

14. Quels sont les principaux enjeux en matière de financement du logement social outre-mer auxquels seront confrontés les OLS à l'avenir ? [*Réponse spontanée puis relance sur la disparition programmée des deux mesures de défiscalisation et la généralisation du crédit d'impôt*]
15. Pour finir, voyez-vous des points que nous n'aurions pas abordés ou des suggestions que vous souhaiteriez proposer ?



QUADRANT  
CONSEIL

5 bis, rue Martel  
75010 Paris - France  
+ 33 (0)1 84 17 89 49  
[www.quadrant.coop](http://www.quadrant.coop)

