

L'OBSERVATOIRE

DES ÉVOLUTIONS SOCIALES ET URBAINES

DÉCEMBRE 2010

NUMÉRO

5

Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif



Depuis le dispositif "Méhaignerie" (1984) jusqu'à aujourd'hui avec le dispositif "Scellier", les dispositifs fiscaux se sont succédés, et la mobilisation de cette épargne privée a participé au développement de l'offre locative.

L'analyse de la production de logements, imputable à ces dispositifs sur notre territoire, permet de mettre en exergue l'évolution et les caractéristiques de ces constructions, les stratégies des différents opérateurs privés y participant, et la régulation locale des pouvoirs publics dans la production privée de logements.

◦ REPÈRES

- Près de 8% de la production de logements sur le territoire d'observation entre 1984 et 2008 sont des logements défiscalisés.
- Depuis 2003, la production de logements défiscalisés s'est accélérée sur le territoire d'observation.
- Les professionnels de l'immobilier représentent 81% de la production de logements défiscalisés sur le territoire d'observation.
- Les particuliers représentent 51% de la production de logements défiscalisés dans les communes de 1 000 à 5 000 habitants.



◦ RAPPEL

Le dispositif d'aide fiscale en cours, depuis 2009, est le dispositif "Scellier".

Ce dispositif permet de bénéficier d'une réduction d'impôts par l'acquisition d'un logement neuf ou réhabilité, sous condition d'un engagement de location pour une période de 9 ans minimum devant intervenir dans un délai d'1 an suivant la livraison, et d'un plafond de loyer au m² à respecter selon le zonage où se situe le bien.

A noter que ce dispositif dispose d'un volet intermédiaire, appelé "Scellier social", ajoutant aux conditions le respect d'un plafond de ressources pour les locataires, et l'impossibilité de louer aux ascendants et aux descendants, en contrepartie d'une prorogation de location de 2 fois 3 ans permettant d'accroître la réduction d'impôt, et la possibilité d'un abattement de 30% sur les loyers.

Après de nombreux cas de dérives observées avec les dispositifs précédents, engendrant une suroffre locative sur certains territoires, le dispositif Scellier a pour objectif de recentrer la production de logements défiscalisés sur les zones tendues (zones urbaines et périurbaines sur lesquelles l'offre ne parvient pas à satisfaire une forte demande qui apparaît en inadéquation avec la typologie et le coût locatif des logements proposés).

Périmètre d'étude



Réalisation : AULAB 2010 - Source : BD CARTO® - ©IGN Paris 2007 - reproduction interdite.

L'analyse menée dans ce document fait référence aux périmètres de compétence de l'AULAB (SCoT de l'Artois) et de la CCI de Béthune (Arrondissement de Béthune).

La juxtaposition de ces 2 périmètres couvre les 6 "sous territoires" composant le SCoT appelés "secteurs": le secteur Centre (Béthune, sa première et deuxième couronnes), le secteur du Bruaysis (Bruay-la-Buissière et les communes de l'ancien

bassin minier), le Sud (les communes des collines de l'Artois), l'Ouest (Isbergues et Lillers), le Nord (les communes du Bas-Pays) et le Centre-Est (les communes "industrielles").

6 secteurs auxquels il convient d'ajouter le secteur des "communes de Flandres" regroupant les 4 communes faisant partie de l'arrondissement de Béthune : Lestrem, Laventie, Fleurbaix et Sully-sur-la-Lys. A noter que le découpage de ces secteurs

a été réalisé en fonction de corrélations socio-démographiques existantes entre communes.

Par commodité, les périmètres de l'AULAB et de la CCI sont regroupés pour les analyses suivantes et constituent ce que nous appellerons "périmètre d'observation".

Source, méthodologie et éléments de compréhension

Les données exploitées dans cette lettre d'observatoire sont extraites de la base de données du service de l'observation et des statistiques (SOeS) du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat. Il s'agit des bases SITADEL et SITADEL2. Cette dernière se distingue par le mode de comptabilisation des constructions, puisque SITADEL2 prend désormais en compte les réhabilitations, tandis qu'auparavant seules les constructions neuves étaient recensées.

La base de données de la fédération des promoteurs-constructeurs, habituellement riche en informations sur d'autres

régions en France, ne compte que 22 adhérents dans le Nord-Pas de Calais. Les variables recensées étant également incomplètes, nous n'avons pas pu exploiter cette base de données.

Suite à ce travail statistique, des rencontres ont été organisées avec les professionnels de la construction intervenant sur notre territoire d'observation afin de comprendre leurs logiques de production de logements.

Enfin, nous avons également rencontré les pouvoirs publics afin d'appréhender leurs modes d'intervention dans les programmes de construction, ainsi que leurs relations avec les professionnels.

Les opérations de logements défiscalisés n'étant pas clairement identifiées par les bases SITADEL1 (1984 à 1998) et SITADEL2 (1999 à 2008), deux catégories de maître d'ouvrage ont été distinguées :

- Les professionnels (promoteurs, Société Civile Immobilière, Société Civile de Construction Vente) qui construisent des biens pour la vente. Les acquéreurs (propriétaires) pourront ensuite louer le bien et ainsi bénéficier du dispositif de défiscalisation.
- Les particuliers qui construisent des biens pour les louer afin de profiter du dispositif de défiscalisation.

La production privée de logements défiscalisés

○ LA DÉFISCALISATION COMME MOTEUR DU MARCHÉ LOCATIF PRIVÉ

Depuis 1984, les pouvoirs publics ont tenté d'encourager l'investissement locatif privé par des mesures fiscales incitatives: le dispositif Méhaignerie, puis Quilès-Méhaignerie, Périssol, Besson, De Robien et Scellier aujourd'hui.

Ces dispositifs fiscaux ont encouragé les professionnels de l'immobilier et les particuliers à construire des logements neufs. Cela traduit également la volonté de l'État de maintenir un secteur locatif privé important, de façon à offrir, en complément avec le locatif social, une véritable alternative au statut de propriétaire occupant.

Cependant, bien souvent, les logements défiscalisés sont en inadéquation avec le parc de logements et les besoins des habitants. Les loyers plafonnés restent trop élevés, le conventionnement est limité dans le temps, le retour sur investissement est rarement avantageux, et la qualité du bâti inégale.

Sur de nombreux territoires, les logements construits par ces dispositifs ont été conçus selon des logiques d'investissement plutôt qu'en réponse à des besoins locaux en logement. Une incohérence qui conduit souvent à augmenter

la vacance dans le parc de logement et à développer un parc locatif privé dégradé.

Notre territoire d'observation n'échappe pas à la règle, aussi la production de logements défiscalisés représente près de 8% de la construction totale depuis 1984. Cependant, si la production de logements défiscalisés a laissé des traces sur le paysage immobilier local, l'impact est moins important que dans bien des communes françaises.

○ L'ESSOR DES LOGEMENTS DEFISCALISES DEPUIS LES ANNÉES 2000

Comme le montre le graphique ci-contre, la construction de logements défiscalisés n'a cessé de s'amplifier à partir des années 2000 sur le territoire d'observation. Des niveaux records ont même été franchis avec le dispositif "De Robien" :

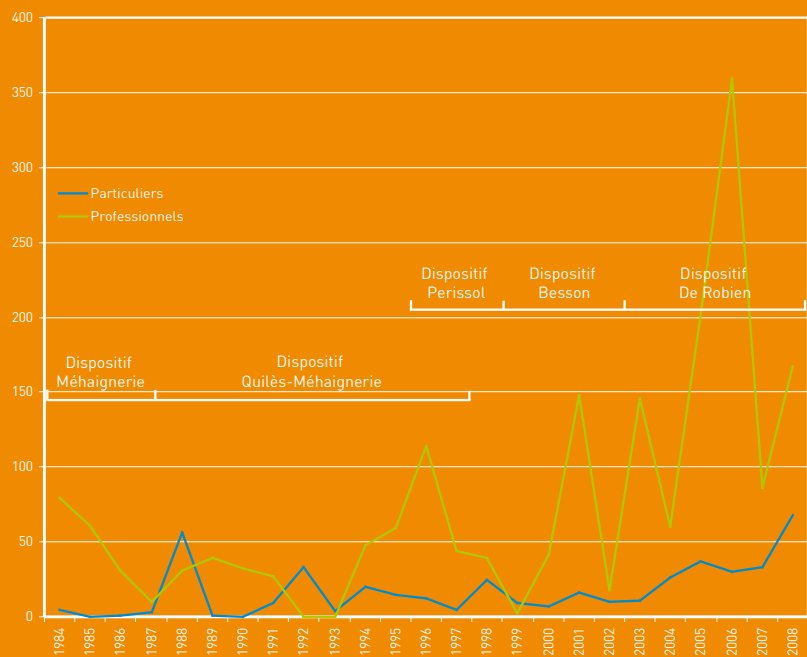
- la production de logements défiscalisés par les professionnels a dépassé les 350 logements en 2006 ;
- la production des particuliers a atteint son niveau maximum en 2008 avec plus de 70 logements.

Entre 2003 et 2008, la production de logements défiscalisés représente 14,7% de la production totale de logements sur le territoire d'observation contre 5% de la production totale entre 1984 et 2002.

La production des professionnels répond clairement aux aléas des cycles immobiliers ainsi qu'à l'intérêt financier des différents dispositifs.

Les particuliers en revanche produisent moins mais plus régulièrement. A noter cependant l'effet important du dispositif Quilès-Méhaignerie sur la production des particuliers.

• LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DÉFISCALISÉS ENTRE 1984 ET 2008 SUR LE TERRITOIRE D'OBSERVATION



Source : DREAL, fichiers SITADEL1 et SITADEL2.

EN CHIFFRES :

- Parts des professionnels et des particuliers dans la production de logements défiscalisés :
 - professionnels = 80,9% (soit 1843 logements) ;
 - particuliers = 19,1% (soit 436 logements).
- Part de la défiscalisation dans la production totale de logements :
 - professionnels = 6,4% ;
 - particuliers = 1,5%.

LA SUR-REPRÉSENTATION DU SECTEUR CENTRE EN VOLUME DE CONSTRUCTIONS

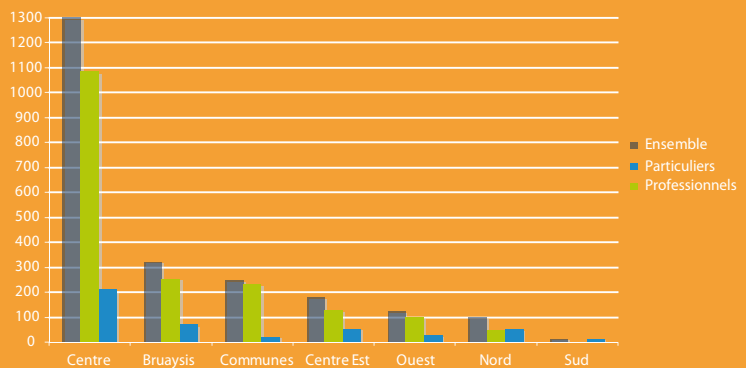
Le secteur Centre concentre le plus grand volume de constructions sur la période observée. La présence de la ville de Béthune et de ses première et deuxième couronnes, (1 299 constructions tous maîtres d'ouvrages confondus) y est pour beaucoup.

A noter que très peu de logements défiscalisés ont été construits sur le secteur Nord, pourtant très attractif sur le plan démographique et très dynamique en matière de construction de logements. En revanche, ce secteur possède la particularité d'attirer à part égale les professionnels et les particuliers.

Sur les autres secteurs, les logements défiscalisés sont majoritairement construits par les professionnels. Sur les communes de Flandres par exemple, plus de 90% de la production de logements défiscalisés est réalisée par les professionnels. Les logements construits par les particuliers semblent ainsi se concentrer sur les secteurs où la pression foncière est moins forte.

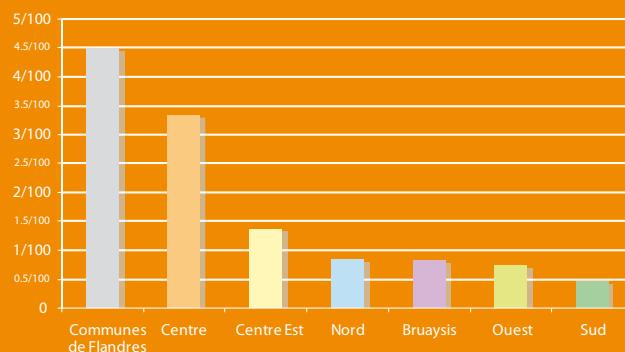
Lorsque l'on rapporte le nombre de constructions de logements défiscalisés au nombre de résidences principales du parc de logement existant afin d'atténuer les effets de masse, le secteur des communes de Flandres passe en première position avec 4,5 logements défiscalisés construits sur la période 1984 - 2008 pour 100 logements existants. Il s'agit par conséquent d'un secteur particulièrement concerné par la défiscalisation. La proximité de la métropole lilloise et les pôles d'emploi comme Roquette en font en effet un secteur très prisé.

LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DÉFISCALISÉS ENTRE 1984 ET 2008 PAR SECTEUR



Source : DREAL, fichiers SITADEL1 et SITADEL2.

LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DÉFISCALISÉS ENTRE 1984 ET 2008 PAR SECTEUR PAR RAPPORT AU PARC DE RÉSIDENCES PRINCIPALES EXISTANT



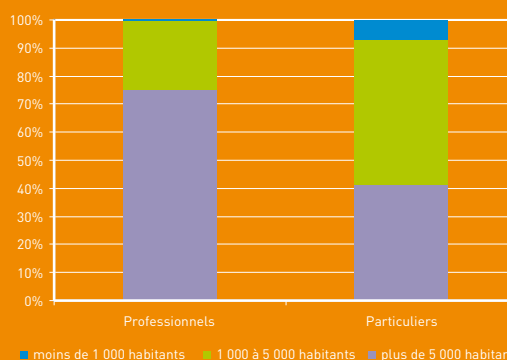
Source : DREAL, fichiers SITADEL1 et SITADEL2.

Une répartition géographique différente selon le maître d'ouvrage

L'essentiel de l'activité des professionnels (75,3%) se fait dans les villes de plus de 5 000 habitants, qui ont potentiellement le marché locatif le plus attractif, permettant ainsi l'insertion d'opérations importantes en nombre de logements, très souvent en immeubles collectifs.

• Les particuliers insèrent la majorité de leurs opérations dans les communes de plus petites tailles : les communes de moins de 1 000 habitants (7,6%) et les communes de 1 000 à 5 000 habitants (51,4%), des communes où la pression foncière et la concurrence avec les professionnels sont moins fortes.

RÉPARTITION DE LA DÉFISCALISATION SELON LA TAILLE DES COMMUNES ET LE MAÎTRE D'OUVRAGE

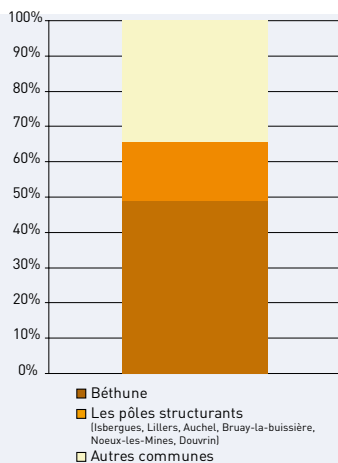


Source : DREAL, fichiers SITADEL1 et SITADEL2.

○ UNE PRODUCTION DE LOGEMENTS PAR LES PROFESSIONNELS CONCENTRÉE SUR LES PÔLES STRUCTURANTS

La plupart du temps, les professionnels de la production de logements défiscalisés répondent à des logiques d'investisseurs. Les notions de **rentabilité** et de **retour sur investissement** définissent leur stratégie d'implantation. Ainsi, ils privilégient les zones où les charges foncières sont les plus avantageuses : des zones qui combinent à la fois un coût du foncier et de construction acceptable pour un prix de revente et un profit à court terme les plus avantageux possibles. Pour cela, ils choisissent de privilégier les zones où le parc locatif existant est développé, où la demande potentielle est importante et constante. Cela n'est donc pas étonnant de les voir investir les communes urbaines du territoire d'observation.

• LA RÉPARTITION DE LA DÉFISCALISATION PAR LES PROFESSIONNELS SELON LE TYPE DE COMMUNE

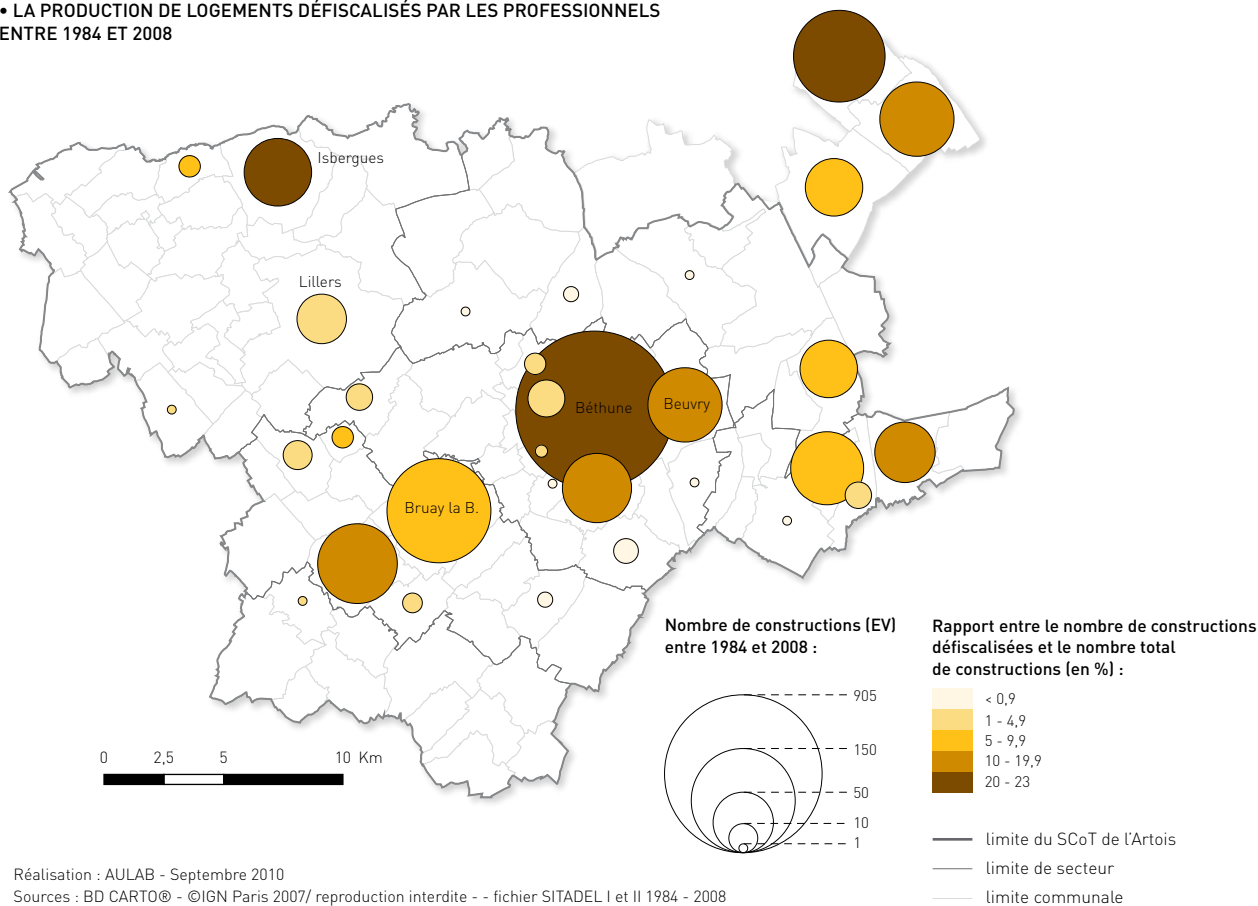


LEXIQUE

Pôles structurants : Définis par le SCoT de l'Artois, il s'agit des communes qui, en plus de la ville centre (Béthune), structurent l'armature urbaine du territoire de l'Artois.

Source : DREAL, fichiers SITADEL1 et SITADEL2.

• LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DÉFISCALISÉS PAR LES PROFESSIONNELS ENTRE 1984 ET 2008



Réalisation : AULAB - Septembre 2010

Sources : BD CARTO® - ©IGN Paris 2007/ reproduction interdite - - fichier SITADEL I et II 1984 - 2008

La commune de Béthune concentre près de 50% de la production des logements défiscalisés par les professionnels, soit 905 logements entre 1984 et 2008. Si l'on ajoute à la ville de Béthune les autres pôles structurants du territoire d'observation, on atteint près de 66%, soit les 2/3 de la production des logements défiscalisés.

Les communes de Flandres sont très prisées par les professionnels avec 12,5% de la production totale. Malgré une pression foncière forte, elles attirent les professionnels : l'investissement est rentabilisé sur le prix à la revente et sur les garanties de trouver preneur. En effet, il s'agit d'un territoire très prisé, qui doit faire face à une croissance démographique soutenue où la demande élevée en logement suit une production très forte.

REMARQUE :

Dans les villes d'Isbergues, Béthune et Sillery-sur-la-Lys, la production de logements défiscalisés représente plus d'1 logement sur 5.

○ UNE PRODUCTION PAR LES PARTICULIERS BEAUCOUP PLUS ÉPARSE

La production de logements par les particuliers est largement plus faible que celle des professionnels, car seulement 436 logements ont été construits sur la période 1984-2008, contre 1 843 pour les professionnels.

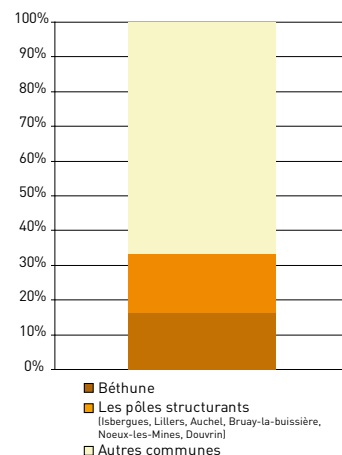
Contrairement aux professionnels, les particuliers développent la production de logements défiscalisés sur l'ensemble du territoire. La répartition paraît ainsi plus homogène. Comme nous l'avons vu précédemment, s'ils choisissent les communes structurantes du territoire d'observation (41% de la production sur les villes de plus de 5000 habitants et 32% sur Béthune et les pôles structurants), leurs cibles privilégiées restent les communes de moins de 5000 habitants ou les territoires ruraux.

On remarque également que les communes où la part de logements

défiscalisés sur l'ensemble de la construction dépasse 5%, sont les communes où l'activité des professionnels est quasi-inexistante. En d'autres termes, les particuliers investissent les zones où les professionnels ne sont pas encore très présents. Dès lors, il leur est donc possible de construire de petites opérations sans avoir à être en concurrence avec de grosses opérations de professionnels.

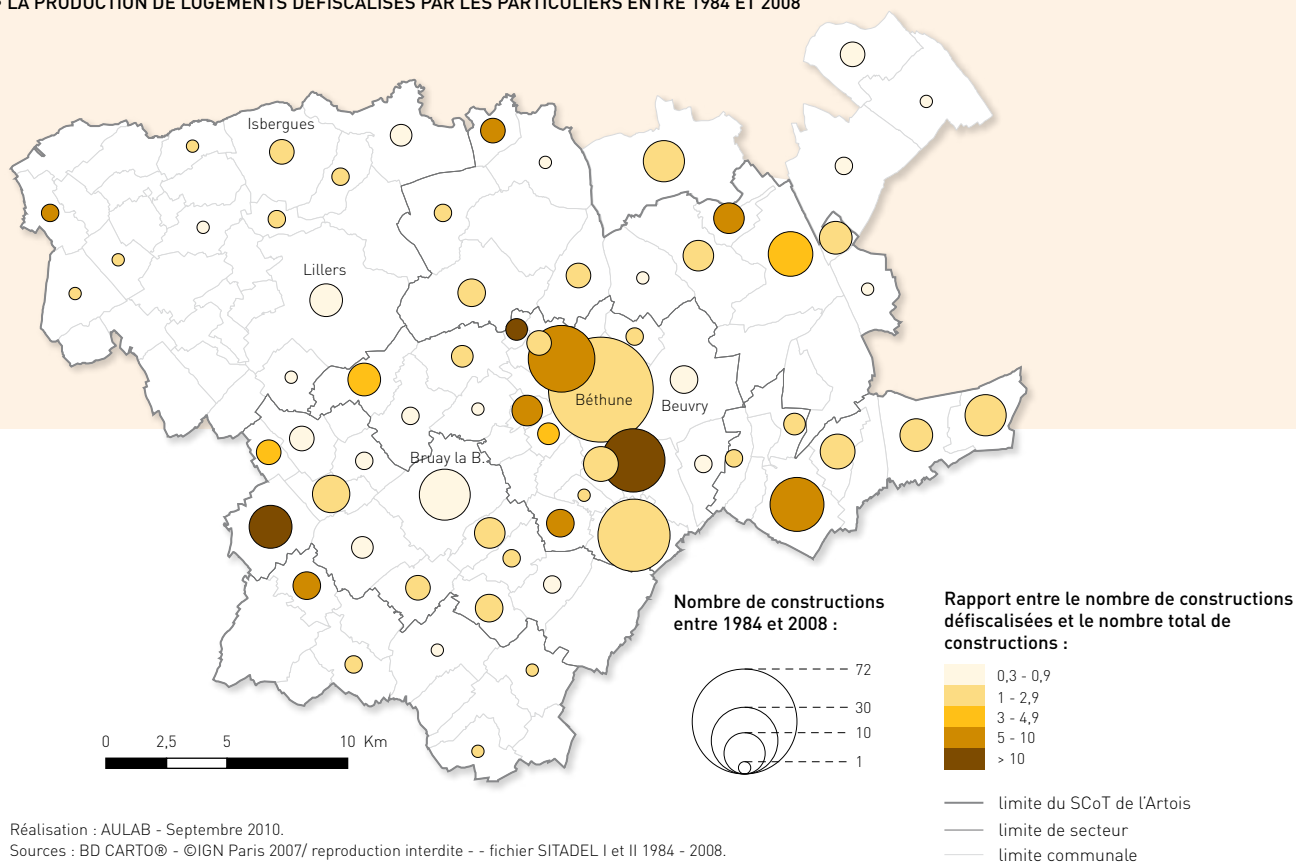
Il semble que les particuliers ont une meilleure connaissance de leur territoire. Il s'agit bien souvent de locaux, qui savent quel produit construire, et où le construire. Leur production tend à correspondre aux besoins en logements des zones concernées. En tout cas, la production des particuliers semble moins déconnectée des besoins locaux en logements et de l'offre du parc de logements existants.

• RÉPARTITION DE LA DÉFISCALISATION PAR LES PARTICULIERS SELON LE TYPE DE COMMUNE



Source : DREAL, fichiers SITADEL1 et SITADEL2.

• LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DÉFISCALISÉS PAR LES PARTICULIERS ENTRE 1984 ET 2008



Réalisation : AULAB - Septembre 2010.

Sources : BD CARTO® - ©IGN Paris 2007/ reproduction interdite - - fichier SITADEL I et II 1984 - 2008.

Avec 72 logements construits, la commune de Béthune ne représente que 16% de la production de logements défiscalisés par les particuliers, soit 72 logements sur 436 entre 1984 et 2008. Si on ajoute à la ville de Béthune les autres pôles structurants du territoire d'observation, on atteint 23%, soit un peu plus d'1 logement défiscalisé sur 5.

A noter qu'une grande partie des logements défiscalisés construits à Verquigneul l'ont été quand cette commune était associée à Béthune (entre 1990 et 2007).

Cette fois, les communes de Flandres ne représentent que 4% de la production de logements défiscalisés par les particuliers.

REMARQUE :

La production de logements défiscalisés par les particuliers dépasse rarement 10% de la production totale : c'est le cas uniquement à Camblain-Châtelain ou Verquigneul.

L'évolution de la défiscalisation sur les secteurs les plus prisés

Avant 1990, seules les communes les plus attractives sont concernées par une production largement portée par les professionnels, à l'exception du secteur Centre en 1988 où les particuliers ont construit d'avantage que les professionnels. Les professionnels s'intéressant notamment aux secteurs Centre, Centre-Est, du Bruayais ainsi qu'aux communes de Flandres.

Dans les années 1990, à l'exception du secteur Centre, la production de logements défiscalisés est quasiment au point mort. En effet, lors de cette décennie, le marché immobilier local a connu des difficultés, dans le cadre d'un contexte économique difficile. Dans ce contexte, les professionnels se focalisent sur les zones tendues, présentant beaucoup moins de risques, et les

garanties de retour sur investissement, en l'occurrence le secteur Centre.

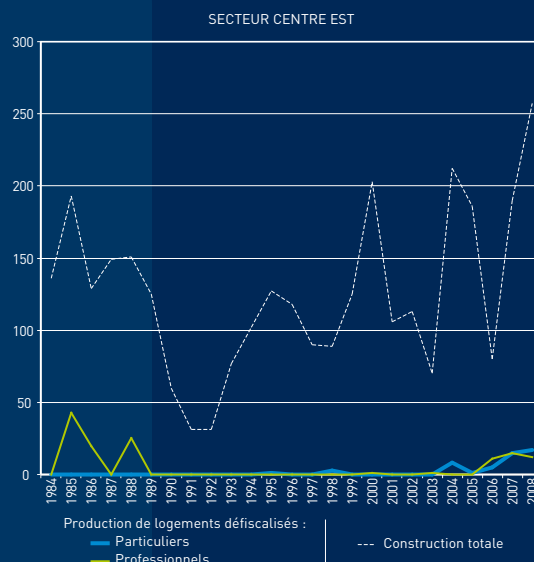
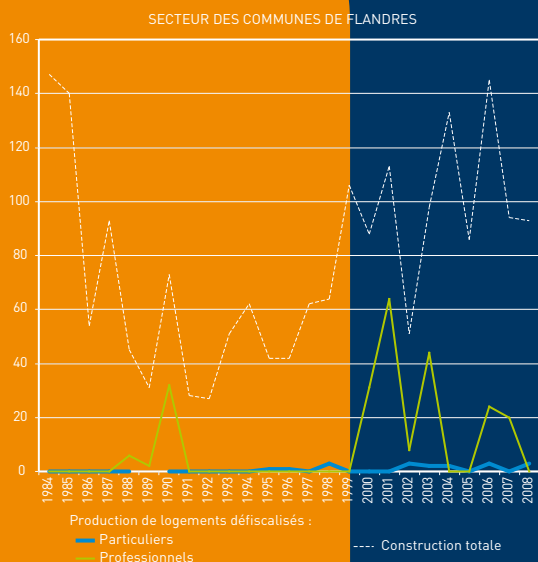
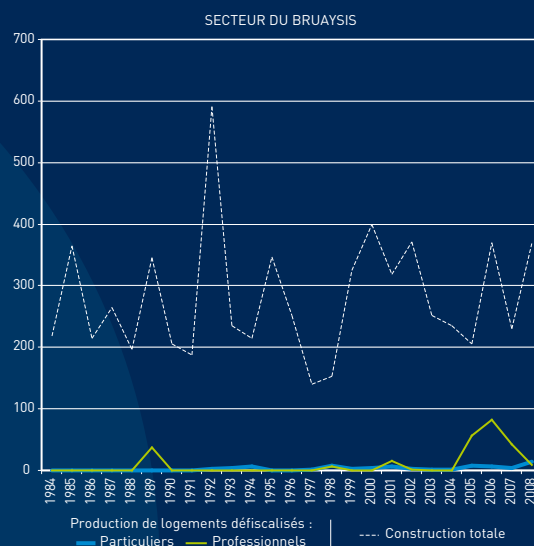
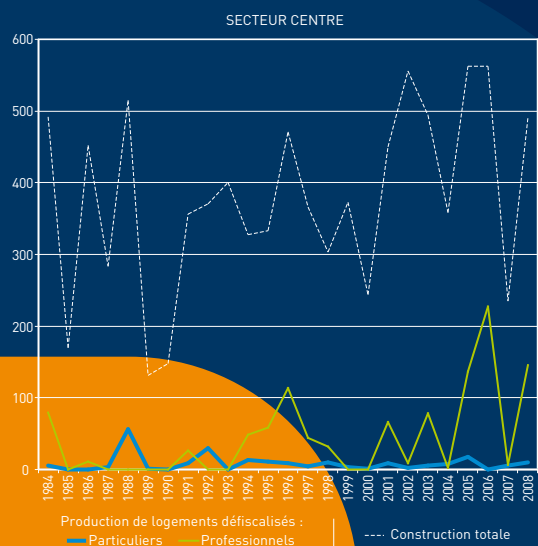
La reprise de la production de logements défiscalisés arrive au début des années 2000, avec les dispositifs Besson et De Robien : le secteur des communes de Flandres est le premier touché en raison de la proximité de la métropole lilloise et de ses disponibilités foncières.

Les années suivantes, la reprise s'observe également dans les secteurs Centre-Est, et du Bruayais. Si dans ce dernier la production est dominée par les professionnels, dans le secteur Centre-Est, ce sont les particuliers qui ont ouvert la voie, avant d'être rejoints par les professionnels.

Les promoteurs se concentrent sur les zones de marché tendu. Le secteur Centre

qui englobe la ville de Béthune et sa première couronne est une zone où le foncier est plus cher et plus rare qu'ailleurs. Cependant, il s'agit d'un secteur où les garanties de retour sur investissement sont plus élevées car les besoins en logements sont forts et pérennes. Par conséquent, peu de particuliers ont eu l'opportunité de produire des logements défiscalisés dans le secteur Centre.

En revanche, sur le secteur Centre-Est, les particuliers produisent autant de logements défiscalisés que les professionnels. Il s'agit d'un phénomène qui commence à toucher le secteur Nord, puis depuis 2006, les particuliers produisent plus de logements défiscalisés que les professionnels.



Des logiques d'action différentes pour des impacts importants

◦ DES PROMOTEURS ET DES STRATÉGIES

Sur notre territoire d'observation, trois types de stratégies peuvent alors être dégagées selon le degré d'intégration des dispositifs fiscaux.

Certains promoteurs ont fait le choix de se spécialiser dans la production de logements défiscalisés. Ils disposent d'une importante clientèle d'investisseurs et ces entreprises sont pour la plupart caractérisées par leur dimension nationale, voir internationale, souvent cotées en bourse, dotées d'un actionariat puissant, et dont l'activité de promotion immobilière n'était pas forcément l'activité première de l'entreprise. Ils se positionnent sur des opérations de taille importante dans une logique de rentabilité pour les investisseurs.



Dans les opérations dites "équilibrées" entre la proportion d'investisseurs et de propriétaires occupants, on retrouve des promoteurs régionaux dont l'activité et la part de leur clientèle d'investisseurs ont cru dans le temps. Mais il y a également de grands groupes positionnés sur ce segment, notamment bancaires qui, par la nature de leurs activités, disposent d'une clientèle mixte.

D'autres ont fait le choix de se positionner sur les propriétaires occupants. On retrouve alors des promoteurs locaux, ou de grands groupes qui se sont positionnés sur l'accession sociale à la propriété.

◦ L'IMPACT DES DISPOSITIFS FISCAUX

Des dérives ont pu être observées sous le dispositif De Robien, entraînant une suroffre locative sur certains territoires. Le danger de la suroffre n'impacte pas seulement le marché local. En effet, il s'agit d'un danger direct pour les investisseurs qui peuvent ne pas trouver de locataires. Car si c'est le cas plus de 12 mois suivant la livraison, ils perdent définitivement leurs avantages fiscaux.

Un cas a été recensé sur le territoire d'observation. Une opération de 72 logements à Beuvry, composée uniquement de T2 et T2 bis, afin de répondre à une clientèle potentiellement

composée d'étudiants (proximité des infrastructures scolaires). Cependant, la commune disposait déjà de logements de ce type dans le parc privé, et beaucoup plus attractifs financièrement. Aujourd'hui, une part importante de ces logements défiscalisés est encore inoccupée.

L'autre dérive relevée par les promoteurs eux-mêmes concerne les prix du foncier : ceux-ci grimpent régulièrement en fonction des dispositifs mis en place par l'État et de la concurrence lors de l'acquisition du foncier. Les promoteurs payent le prix fort pour accélérer

l'acquisition de terrains afin de limiter les négociations dans le temps, et par la même occasion, la concurrence. Il s'agit donc pour eux d'acquérir le foncier le plus rapidement possible, avant de voir disparaître le dispositif fiscal.

Les collectivités locales et les professionnels de l'urbanisme dénoncent une standardisation des logements défiscalisés. Le but étant de réduire les coûts à la construction, la parade est de produire un logement similaire, en toute circonstance qui s'insère mal dans le milieu dans lequel il s'implante.

◦ LA RÉGULATION PUBLIQUE LOCALE

A quelques exceptions près, les communes du territoire d'observation ne se sont pas véritablement saisies du sujet de la production de logements défiscalisés au travers de leurs PLU. Elles ne se montrent d'ailleurs pas plus contraignantes que le SCoT de l'Artois vis à vis des opérations de construction de logements défiscalisés. Les recommandations sont alors plus ou moins importantes selon que les documents d'urbanisme comportent des orientations d'aménagement, ou des Approches Environnementales de l'Urbanisme.

Généralement, les avis portent sur l'esthétique de l'opération, les conditions de voiries à respecter pour les lotissements mais pas sur la typologie des

logements, ni sur leurs prix de sortie. Un document d'urbanisme tel que le Programme Local de l'Habitat, qui est censé réguler l'offre au vu des besoins, manque d'opérationnalité sur la question. Demain peut être, avec une déclinaison plus fine dans les Plan Locaux d'Urbanisme, les PLH auront une vraie portée opérationnelle et guideront la production de logements neufs.



◦ PUBLICATION À VENIR

- Le vieillissement de la population