

Logement social à La Réunion

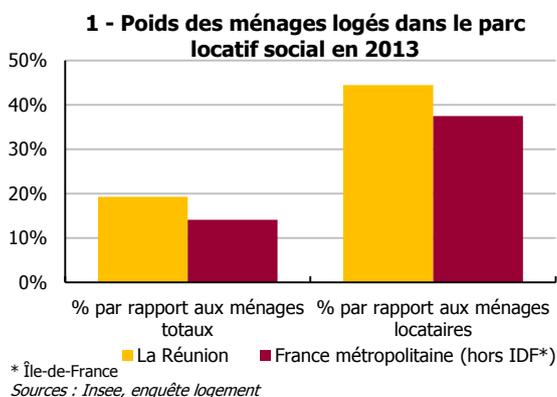
Entre besoins et contraintes : une équation complexe

Le secteur du logement social constitue un enjeu économique et social prépondérant pour La Réunion. Il contribue directement à l'activité du secteur de la construction et occupe une place importante pour le système bancaire avec le financement des programmes de construction et des fonds de garantie dédiés. À La Réunion, la densité en logements sociaux est plus élevée qu'en métropole : 20 % des ménages réunionnais résident dans le parc locatif social, mais les demandes en attente et le mal-logement (surpeuplement) sont importants. Actuellement, deux tiers des ménages réunionnais sont éligibles à un logement social et l'évolution sociodémographique laisse présager un besoin croissant de logements sociaux, en dépit de la hausse continue du niveau de vie.

Face aux besoins propres des DOM, des mesures spécifiques sont mises en place. La loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom), en 2009, mobilise des ressources financières en faveur du secteur : les moyens disponibles triplent et dépassent les 300 millions d'euros en 2012 et 2013, avec près de 4 000 logements par an. Cependant, la nécessité d'une meilleure maîtrise des dépenses publiques et d'une plus grande transparence pousse l'État à adapter les modalités de fonctionnement de son dispositif. Il cherche ainsi à mieux maîtriser sa dépense publique, tout en promouvant le logement social et la réhabilitation. Depuis le 02 mars 2017, la loi pour l'égalité réelle des outre-mer lève les contraintes financières précédentes. Un regain de dynamisme de la construction pourrait s'en suivre, mais il dépendra de l'équilibre économique et financier des bailleurs sociaux qui doivent également trouver du foncier et inclure les besoins en réhabilitation de leur parc.

UN ENJEU ÉCONOMIQUE ET SOCIAL CRUCIAL

Près de 20 % des ménages résident dans un logement social



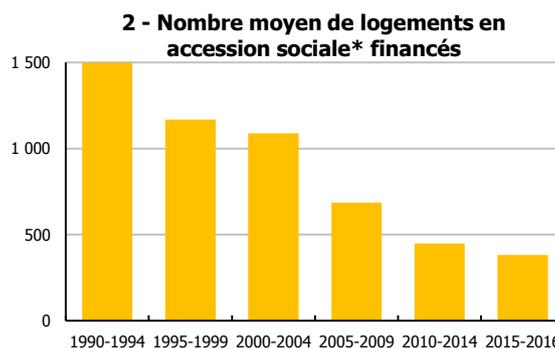
Un logement social correspond à un logement dont la construction a bénéficié d'une aide publique, qui est destiné aux personnes à revenus modestes moyennant un loyer modéré, et dont le bailleur est un opérateur du logement social (organisme d'habitations à loyer modéré, HLM, ou assimilé). Avec 67 700 logements au 1^{er} janvier 2016 (source : Deal), le parc locatif social occupe une place prépondérante à La Réunion.

Le département enregistre une densité de logements sociaux supérieure au niveau national : 771 logements aidés pour 10 000 habitants contre 720 en France entière. Elle est toutefois inférieure à celles observées en Martinique et en Guadeloupe, avec respectivement 795 et 836 logements aidés pour 10 000 habitants

(1 011 en Île-de-France). En 2013, 19,3 % des ménages réunionnais vivaient dans un logement locatif social, contre 14,1 % en France métropolitaine (hors Île-de-France). Ce poids s'accroît lorsque l'on observe uniquement les ménages locataires : 44,5 % d'entre eux sont dans le parc locatif social (*graphique 1*).

Des aides spécifiques pour l'accession sociale dans les DOM

Tous les ménages vivant dans un logement social ne sont pas nécessairement locataires. Certains d'entre eux accèdent à la propriété via les programmes de prêt social location-accession (PSLA), mais surtout de logements évolutifs sociaux (LES) spécifiques aux DOM. La construction de logements pour l'accession sociale à la propriété a été très dynamique dans les années 1990 et jusqu'au début des années 2000. L'aide au titre du LES a permis la construction de 1 400 logements neufs par an en moyenne entre 1990 et 1999 (*graphique 2*). Depuis, cet outil a perdu de son efficacité et moins de 400 logements par an ont été financés entre 2010 et 2016. Sans ces aides, de nombreux ménages modestes ne pourraient accéder à



*Logement évolutif social (LES) et prêt social location-accession (PSLA)
Source : Deal

la propriété. Les trois quarts des « ménages pauvres », c'est-à-dire vivant avec un revenu inférieur au seuil national de pauvreté (moins de 1 000 euros par mois et par unité de consommation), accédant à la propriété ont bénéficié d'un LES en 2013. Plus globalement, les ménages défavorisés sont plus souvent propriétaires à La Réunion qu'en France métropolitaine (47 % contre 34 %), ce que l'on retrouve dans les dossiers déposés auprès de la Commission de surendettement (cf. Note expresse n° 230, « typologie du surendettement à La Réunion », IEDOM, octobre 2016). Cet accès plus large à la propriété s'explique notamment par des donations et héritages deux fois plus fréquents.

Des besoins nécessitant un programme de construction ambitieux

La forte proportion de ménages à revenus modestes au sein de la population réunionnaise (42 % de la population se situe en dessous du seuil national de pauvreté en 2010) génère une demande importante en logement à loyer modéré. En 2013, les deux tiers des ménages réunionnais peuvent prétendre à un logement dans le parc locatif social, selon les critères réglementaires d'attribution en vigueur (plafonds de ressources et taille du ménage). Cette proportion de ménages éligibles à un logement aidé est très proche de celle observée en France métropolitaine, bien que les plafonds de ressources soient minorés de 10 % dans les DOM (tableau 3).

3 - Plafonds de ressources des locataires des logements locatifs (en euros)

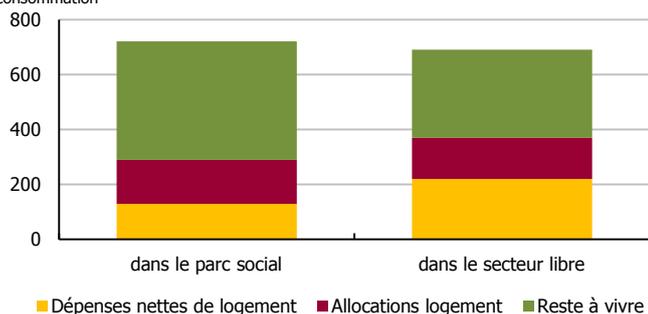
Taille de ménages	PLUS métropole	LLS DOM 90 % du PLUS	LLTS DOM 67,5 % du PLUS	PLS DOM 130 % LLS DOM	Intermédiaire DOM	Secteur libre Pinel DOM
1	20 111	18 100	13 575	23 530	27 160	36 502
2	26 856	24 170	18 128	31 422	36 270	54 554
3	32 297	29 067	21 800	37 787	43 169	65 579
4	38 990	35 091	26 318	45 618	52 658	78 550
5	45 867	41 280	30 960	53 664	61 945	92 989
6	51 692	46 523	34 892	60 480	69 811	104 642
Personnes sup.	5 766	5 189	3 892	6 746	7 788	11 659

Prêt locatif à usage social (PLUS) ; logement locatif social (LLS) ; logement locatif très social (LLTS) ; prêt locatif social (PLS)

Source : Deal

4 - Revenu, coût du logement et reste à vivre des ménages pauvres locataires

En euro, par unité de consommation



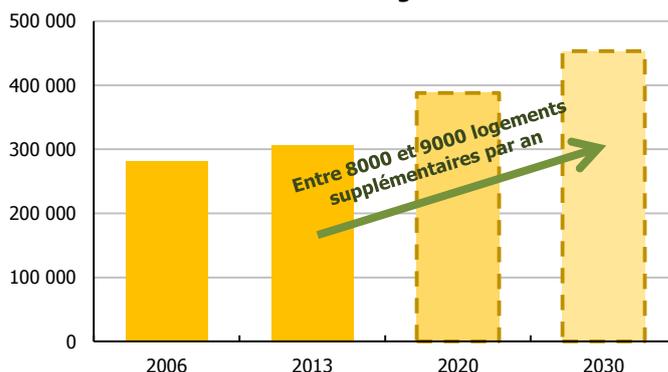
Source : Insee, enquête logement en 2013

les locataires du secteur social contre 665 euros dans le secteur libre. À revenu total équivalent (par unité de consommation), le reste à vivre pour une famille pauvre résidant dans le secteur libre est inférieur d'un quart à celui d'une famille vivant dans le parc locatif social (graphique 4).

La croissance démographique (La Réunion devrait atteindre le million d'habitants à l'horizon 2040), conjuguée au vieillissement de la population et à la décohabitation des ménages, va accroître encore la demande en logement dans les années à venir. 8 000 à 9 000 logements supplémentaires par an seront ainsi nécessaires d'ici 2030 pour héberger les nouveaux ménages, dont les deux tiers dans le parc locatif social (graphique 5). Ces nouveaux logements devront accueillir davantage de personnes seules, plus âgées et plus de familles monoparentales qu'aujourd'hui.

Toutefois, le parc social ne suffit pas à loger tous les ménages éligibles et souffre d'une mobilité résidentielle faible (taux de rotation des logements de 8,7 % en 2015 à La Réunion contre 10,2 % en France entière). Plus de 10 % des ménages éligibles ont déposé une demande de logement auprès des bailleurs sociaux en 2013. Une première moitié de ces ménages en attente vit déjà dans le parc social et souhaite adapter leur résidence à la taille de leur ménage (agrandissement et décohabitation). L'autre moitié réside dans le secteur locatif libre (logements où le loyer est fixé librement par le propriétaire). Leur demande vise en général à sortir d'un logement « surpeuplé » (22 % des ménages en situation de surpeuplement sont locataires dans ce secteur libre) et à alléger leur loyer : un loyer coûte 377 euros en moyenne par mois pour

5 - Parc de logements



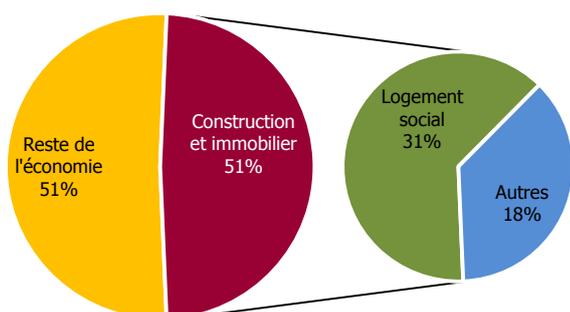
Source : Insee, recensements et projection de la population

UNE PRIORISATION DES BESOINS DANS L'OUEST

Le parc locatif social s'étend à l'ensemble de l'île, mais sa concentration diffère d'une commune à l'autre. Toutes les communes sont soumises à la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) et doivent atteindre 20 ou 25 % de logement social d'ici 2025, en fonction de leur taille et de leur localisation. Certaines sont déjà conformes à cette obligation, comme Saint-Pierre dans le Sud, Le Port dans l'Ouest, Saint-Denis, Sainte-Marie et Sainte-Suzanne dans le Nord et Saint-Benoît, Saint-André et Bras Panon dans l'Est. Les autres communes ne le sont pas (ou exemptées comme Salazie), mais toutes n'ont pas vocation à accueillir de nouveaux logements sociaux. Certaines voient leur population reculer, comme Cilaos, Saint-Philippe ou Petit-Ile, alors que d'autres villes comme le Tampon possèdent un parc privé répondant déjà aux besoins des ménages. À l'inverse, les tensions sur le marché immobilier à Saint-Paul et à Saint-Leu, liées au dynamisme de la démographie et à l'insuffisance de l'offre locative sociale, plaident pour une priorisation des efforts sur ces deux communes. Depuis 2013, la majorité des logements locatifs sociaux neufs financés se concentrent dans la région Ouest.

Un engagement bancaire important dans le logement social

6 - Encours de crédit portés par le secteur de la construction et du logement social en 2016



Source : Banque de France, fichier central des risques (à fin décembre)

L'activité bancaire réunionnaise est fortement exposée aux secteurs de la construction et de l'immobilier. Les encours sur les entreprises de ces secteurs représentent la moitié du total des concours consentis de la place à fin décembre 2016, soit 5,7 milliards d'euros, selon le Fichier central des risques. Entre 2008 et 2016, ces encours progressent de 4 fois plus rapidement que celui des autres secteurs : +5,4 % par an en moyenne contre +1,4 % par an, en lien avec le financement de programmes ambitieux de construction de logements sociaux (*graphique 6*).

L'encours de crédits des opérateurs de logements sociaux représente les deux tiers de l'encours du secteur de la construction à fin 2016, soit 31 % des risques totaux portés par l'ensemble du système bancaire réunionnais (hors ménages). Collecteur du livret A et financeur du logement social, la Caisse des Dépôts et Consignations constitue le principal prêteur de

ces organismes HLM (90 % de leur encours). Les établissements de crédit de la place financent peu ce type d'investissements et demandent des sûretés financières, au lieu de la garantie des collectivités locales. Par ailleurs, elles participent au financement des opérations de LES en complément des subventions octroyées, notamment de l'Agence française de développement (AFD) par l'intermédiaire de la Sofider, sa filiale jusqu'en 2003. L'AFD assure également la gestion des fonds de garantie de ces prêts.

UNE POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL ACTIVE, MAIS MAÎTRISÉE

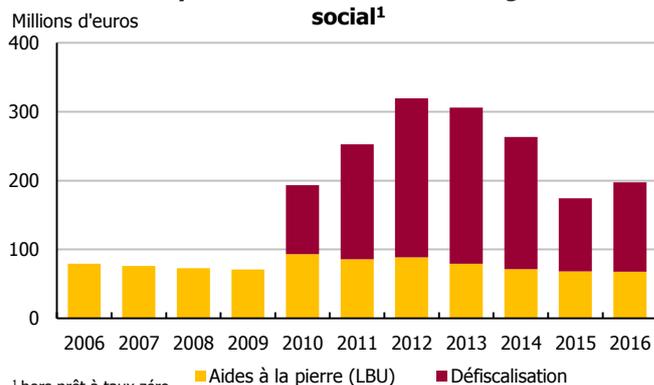
L'État porte le logement social par ses orientations et ses moyens techniques et financiers, dans le cadre de la politique publique de droit au logement. Compte tenu de leurs spécificités et besoins, les DOM bénéficient de mesures privilégiées et plus incitatives en matière de fiscalité (loi Pinel DOM et Lodeom), mais aussi d'aides à l'accession sociale (LES), de conditions de ressources d'attribution d'un logement social et de réglementation thermique et acoustique (protection contre les rayonnements solaires, ventilation naturelle, eau chaude solaire, etc.). En outre, la Caisse d'allocations familiales verse un peu moins de 400 millions d'euros d'aides au logement aux Réunionnais en 2015. Cette aide représente les deux tiers du loyer pour la plupart des locataires du parc social, voire la moitié pour certains. Les collectivités locales interviennent dans les programmes de logements sociaux comme actionnaires des opérateurs du logement social, dans la garantie de leurs prêts, dans la réhabilitation et dans l'aide à l'accession à la propriété. Le département de La Réunion compte sept opérateurs, mais les deux tiers du parc se concentrent entre la Société immobilière du département de La Réunion (SIDR) et la Société anonyme d'habitations à loyer modéré de La Réunion (SHMLR), en parts quasi égales.

La construction de logements sociaux dynamisée par la Lodeom

Depuis 1986 et l'entrée en vigueur de la loi Pons, l'État a mis en place des incitations fiscales spécifiques à l'Outre-mer, afin d'encourager l'investissement locatif (mais également l'accession à la propriété) dans le secteur libre et intermédiaire (logements aux loyers situés entre ceux du parc social et ceux du parc privé) par la défiscalisation et ainsi dynamiser la construction de logements dans ces territoires. Ce dispositif fiscal offre notamment la possibilité à des ménages de réaliser une économie d'impôt, s'ils investissent dans un logement neuf avec obligation de le louer pendant une période donnée. En pratique, le contribuable fait appel à un cabinet de conseil spécialiste en défiscalisation, générant un coût d'intermédiation financier. Les différentes mesures successivement mises en place ont permis de répondre de manière quantitative à ces besoins. Cependant, ce développement s'est fait en décalage avec les besoins d'une grande partie des ménages réunionnais aux revenus trop modestes pour y accéder. Orientée vers le logement social, la Lodeom vise à une meilleure adéquation entre l'offre de logement et la demande des Réunionnais. À partir de 2009, l'aide fiscale se cumule avec les subventions au titre de la Ligne budgétaire unique (LBU) délivrée par le ministère des Outre-mer, qui regroupe des aides à la pierre destinées à la construction et à la réhabilitation de logements aidés, ainsi qu'à leur amélioration, la résorption de l'habitat insalubre, l'aménagement et l'accession à la propriété.

Ce dispositif augmente considérablement les moyens affectés au logement social. Bien que les aides à la pierre de la LBU soient restées globalement assez stables (autour de 80 millions d'euros ces dix dernières années), les montants alloués à la construction passent de 93 millions d'euros en 2009 à 206 millions d'euros en 2010, pour atteindre plus de 300 millions d'euros en 2012 et 2013, dont les trois quarts provenant de la défiscalisation (*graphique 7*). Ces nouveaux moyens ont permis une montée en puissance de la construction de logements sociaux : moins de 2 000 par an en moyenne entre 2000 et 2009 à près de 4 000 par an entre 2010 et 2013. Le nombre de logements livrés progresse également rapidement : +74 % en moyenne sur la période 2011-2013 par rapport à 2000-2010, grâce aux ventes en état futur d'achèvement (Véfa) de programmes dévolus initialement au parc privé et réorientés en logements aidés compte tenu de la crise immobilière dans le secteur libre. Par ailleurs, plus de la moitié des nouveaux logements aidés entre 2011 et 2015 est dédiée au logement locatif très social (LLTS). Cette aide supplémentaire a en effet favorisé le développement de logements aux loyers moindres (inférieurs de 20 % au logement locatif social, *tableau 3*) et destinés à des ménages très modestes (les plafonds de ressources y sont minorés d'un quart).

7 - Moyens financiers affectés au logement social¹



¹ hors prêt à taux zéro

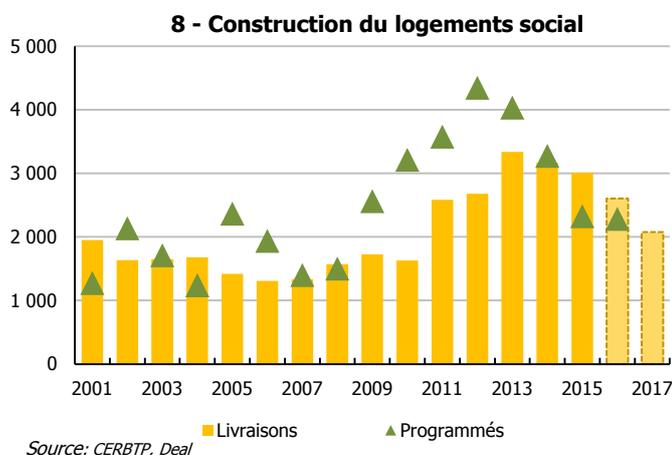
Source : Deal

La volonté d'une plus grande maîtrise de l'aide fiscale

La défiscalisation en faveur du logement social se heurte à son coût difficilement budgétisable pour l'État dans un contexte de rationalisation de ses dépenses. En effet, la défiscalisation constitue une dépense évaluative pour l'État, c'est-à-dire sans réelle limite, si ce n'est dans le respect des conditions prévues par la loi. La LBU était alors mobilisée pour 1 euro symbolique afin d'accéder aux avantages dédiés aux logements sociaux (baisse de la TVA, etc.). Afin de mieux encadrer ce dispositif, l'État a cependant rendu obligatoire, à partir de 2014, un taux minimal de subvention publique de 5 % du projet pour toute opération de logement social. Cette mesure a pour effet de borner l'enveloppe budgétaire de l'État, en rigidifiant le lien entre subvention par la

LBU (dont l'enveloppe est encadrée et stable) et défiscalisation. Ainsi, entre 2013 et 2016, le montant de financement en défiscalisation (ou crédit d'impôt) se réduit de 227 millions d'euros en 2013 à 130 millions d'euros en 2016 (*graphique 8*). Au total avec la LBU, les aides de l'État en faveur de la construction du logement social atteignent 198 millions d'euros en 2016, contre plus de 300 millions d'euros en 2012 et en 2013.

Conséquence directe de la contraction de l'aide fiscale, le nombre de logements programmés chute de 19 % en 2014 sur un an et de 29 % en 2015, pour se stabiliser en 2016 à 2 284 logements financés. Les livraisons de logements neufs restent néanmoins soutenues entre 2014 et 2016, avec plus de 3 000 logements livrés par an, bénéficiant des bonnes orientations de la programmation des années précédentes (*graphique 8*). Toutefois, les volumes de production décéléreront dès 2017, pour atteindre 2 000-2 500 logements programmés et livrés par an pour les prochaines années.



De la défiscalisation au crédit d'impôt

En 2014, l'État introduit une nouvelle aide fiscale en faveur de la construction du logement social en outre-mer : le crédit d'impôt au taux de 40 %, avec un préfinancement par la Caisse des Dépôts et Consignations, applicable à compter de 2015. Le crédit d'impôt prend la forme d'un remboursement d'une partie des dépenses de construction payées par les bailleurs sociaux en trois fractions en fonction de l'avancement des travaux (50 % à l'achèvement des fondations, 25 % à la mise hors d'eau et 25 % à la livraison). Ces derniers se sont emparés de ce nouveau dispositif, plus facile à mettre en application, car ne faisant plus appel à des véhicules fiscaux (SNC, SEP...). Enfin, le crédit d'impôt permet une meilleure prévisibilité de la dépense publique, car elle est différée au moins d'une année, donc budgétisable.

Un plan logement Outre-mer pour promouvoir le logement social

L'État cherche à mieux maîtriser sa dépense publique, mais il souhaite également promouvoir le logement social à travers la mise en place du plan logement Outre-mer pour 2015-2020. L'objectif de ce plan est d'identifier les leviers pour construire et réhabiliter au moins 10 000 logements sociaux par an (locatifs ou en accession) dans les DOM. Il sécurise le financement en faveur du logement social en prolongeant le régime de crédit d'impôt jusqu'en 2020. Au 1^{er} janvier 2018, le crédit d'impôt deviendra obligatoire pour ce type de projet, ce qui signifie la fin de la défiscalisation dans le logement social. Par ailleurs, le plan logement Outre-mer comprend l'extension du crédit d'impôt aux travaux de réhabilitation de logements âgés de plus de vingt ans et situés dans les quartiers du nouveau programme national de rénovation urbaine. Une partie du parc de logements sociaux souffre en effet d'un vieillissement, bien qu'il soit en moyenne le plus jeune de France (avec la Guadeloupe) : 19,5 ans à La Réunion contre 39 ans en métropole. L'Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux et aménageurs (Armos-OI) estime que 9 000 logements nécessitent une rénovation lourde dans le département, c'est-à-dire dans l'objectif d'une remise aux normes, d'économie d'énergie et/ou de désamiantage. En 2016, 357 logements du parc locatif social ont bénéficié de travaux lourds de réhabilitation (883 avec l'amélioration de l'habitat). Par ailleurs, ce plan doit permettre la levée de freins au développement du logement social, tels que la suppression du seuil de 5 % de subvention publique pour la construction de logements en prêt locatif social (PLS) en contrepartie de quota, la suppression de l'agrément fiscal préalable aux opérations au second semestre 2016, le passage du taux de crédit d'impôt sur la réhabilitation de 20 % à 40 % dès le début 2017, et l'allongement prochain des délais de validité des subventions pour la réhabilitation.

La loi pour l'égalité réelle des outre-mer, mise en vigueur le 02 mars 2017, vient amplifier ce plan, en supprimant l'obligation de financement des logements à hauteur de 5 % par subvention publique. Un regain de dynamisme de la construction de logements sociaux pourrait s'en suivre. Toutefois, les bailleurs sociaux doivent également inclure le financement des besoins en réhabilitation dans leur modèle économique et financier. Par ailleurs, le lien entre subvention par la LBU et crédit d'impôt n'est pas complètement rompu, car cette subvention est nécessaire actuellement à l'équilibre des projets des bailleurs sociaux, notamment en LLTS.

Les évolutions sociodémographiques que connaît la population réunionnaise (hausse des niveaux de vie, davantage de personnes seules, plus âgées et plus de familles monoparentales, désirant quitter le parc social ou devenir propriétaire) nécessitent encore d'améliorer la mobilité et le parcours des ménages, c'est-à-dire le passage du parc locatif social au logement intermédiaire ou libre, puis à l'accession à la propriété, pour éviter des goulots d'engorgement à ces différentes étapes.

Toutes les publications de l'IEDOM sont accessibles et téléchargeables gratuitement sur le site www.iedom.fr

Directeur de la publication : H. GONSARD - Responsable de la rédaction : T. BELTRAND – Rédacteurs : M. ARDOINO et D. PERRAIN
Éditeur et imprimeur : IEDOM

Achévé d'imprimer : mars 2016 – Dépôt légal : mars 2016 – ISSN 1952-9619