

# **L'extension du dispositif d'investissement locatif « Scellier » aux communes situées en zone C**

**Aperçu rapide par Marie Masclet de Barbarin  
MCF  
Centre d'études fiscales et financières (CEFF)  
Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille III**

## **Points clés**

**©L'article 83 de la loi de finances pour 2010 a étendu le bénéfice de la réduction d'impôt Scellier aux acquéreurs de logements situés dans des communes classées en zone C, sous condition d'obtention d'un agrément octroyé par le ministre chargé du logement, sur demande de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. ©Le Décret n° 2010-1112 du 23 septembre 2010 publié au Journal officiel du 24 septembre 2010 est venu (enfin) préciser les modalités d'octroi de cet agrément, désormais codifié au X de l'article 199 septuiesimes du Code général des impôts. ©L'arrêté du 23 septembre 2010 publié au Journal officiel du 24 septembre 2010 complète par ailleurs les modalités d'instruction de ces demandes.**

Alors que le dispositif Scellier ne cesse de se resserrer - diminution du taux de la réduction d'impôt, révision des plafonds de loyers à la baisse, mise sous condition du report des fractions de réduction d'impôt non imputés - l'élargissement du bénéfice de ce régime par la loi de finances pour 2010 aux logements situés dans des communes classées en zone C a pu sembler surprenante, d'autant qu'un arrêté du 30 décembre 2008 avait à l'origine expressément exclu ces communes du bénéfice de ce dispositif afin d'éviter les dérives qu'avaient connus les régimes précédents.

Cette mesure répond cependant à une préoccupation qui n'est pas nouvelle, celle d'assouplir un dispositif de zonage national perçu comme trop rigide et par nature difficilement perfectible.

Les tentatives de révision du classement des différentes communes n'ont jusqu'à présent pas été jugées suffisantes, l'arrêté de zonage du 29 avril 2009 n'ayant modifié que partiellement la cartographie antérieure. Quant à la suppression pure et simple du zonage, cette solution n'est pas non plus envisageable dans le contexte économique et social actuel.

Le maintien d'un zonage susceptible d'être affiné ponctuellement en fonction des besoins de chaque territoire est donc apparu à cet égard comme une solution de compromis tout à fait acceptable.

Déjà présenté dans le cadre de la discussion sur la loi de finances pour 2009, puis écarté en raison de l'opposition du Sénat, cet amendement a été finalement adopté dans le cadre de la loi de finances pour 2010 après avoir subi quelques aménagements. L'agrément n'est

effectivement plus accordé par le préfet du département mais par le ministre en charge du logement, ce dernier ayant été jugé plus détaché des éventuelles pressions locales et plus susceptible d'avoir une vision globale du territoire. Quant au champ d'application de ce dernier, il n'a plus pour effet de rendre éligible au dispositif Scellier le seul programme immobilier soumis à projet, mais bien l'ensemble des logements d'une même commune.

La procédure mise en place par les textes d'application près de 9 mois après le vote de la loi de finances semble pourtant laisser présager que l'octroi de ces agréments risque bien de rester fort limité.

## **1 – Le dépôt de la demande d'agrément**

La demande doit tout d'abord émaner de l'intéressée, à savoir la commune classée en zone C en application de l'arrêté prévu au dernier alinéa des articles 2 terdecies B et 2 terdecies C de l'annexe III du Code général des impôts. Si cette dernière est membre d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) à qui la compétence en matière d'urbanisme a été déléguée, c'est cet établissement qui devra formuler la demande d'agrément. Ce dernier doit alors préciser quelles sont la ou les communes concernées par la demande d'agrément.

### **A – Les éléments constitutifs du dossier**

Le décret précise que le dossier de demande d'agrément doit comporter un certain nombre de pièces :

- *La délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI autorisant le maire ou le président de l'EPCI à présenter la demande ;*
- *L'avis du maire ou du président de l'EPCI pétitionnaire accompagné de l'avis des maires des communes faisant l'objet de la demande présentée par ce dernier ;*
- *La désignation de chaque commune sur laquelle porte la demande, avec mention de son numéro INSEE ;*
- *Le programme local de l'habitat pour les communes dans lesquelles ce document est exigé en application de l'article L. 302-1 ou de l'article L. 302-4-1 du code de la construction et de l'habitation.*
- *Toutes justifications chiffrées et éléments utiles de nature à établir l'importance des besoins en logements non satisfaits, la consistance du parc locatif et des catégories de logements recherchés dans la ou les communes concernées.*

Si les quatre premiers éléments du dossier pourront a priori être réunis sans difficulté, la constitution des justifications chiffrées et autres éléments utiles suppose que le demandeur établisse au préalable des indicateurs statistiques de besoins en logement selon une méthodologie précisément définie.

### **B – L'établissement des indicateurs statistiques de besoins en logement**

Les besoins en logements adaptés à la population sont en effet appréciés au regard d'indicateurs statistiques dont la liste a été établie par l'article 1 de l'arrêté du 23 septembre 2010 :

*1° La part des bénéficiaires des aides au logement ayant un taux d'effort supérieur à 39 % dans le parc locatif privé d'après la Caisse nationale d'allocations familiales ;*

*2° Le taux de mobilité dans le parc social d'après l'enquête sur le parc locatif social réalisée*

*par le ministère chargé du logement ;*

*3° Le prix moyen au mètre carré dans l'ancien des appartements, d'après la base notariale nationale, ou, à défaut, le prix moyen au mètre carré dans l'ancien des maisons d'après la même base ;*

*4° Le nombre de transactions immobilières d'après la base notariale nationale rapporté au nombre d'habitants d'après l'INSEE ;*

*5° Le prix moyen au mètre carré des appartements neufs d'après l'enquête de commercialisation des logements neufs réalisée par le ministère chargé des statistiques de la construction ;*

*6° Le loyer moyen au mètre carré de la commune, ou, à défaut, de la commune centre de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'unité urbaine auquel la commune appartient d'après la base de données de référence « Clameur » ;*

*7° Le taux de variation de la population d'après l'INSEE ;*

*8° Le taux de vacance des logements d'après l'INSEE ;*

*9° Le nombre moyen de mises en chantier annuelles sur les trois dernières années d'après la base de données réalisée par le ministère chargé des statistiques de la construction ;*

*10° Un indicateur global des besoins en logement calculé selon les modalités définies à l'article 2.*

### **C – Le calcul de l'indicateur global des besoins en logement**

Si le demandeur parvient à renseigner l'ensemble de ces indicateurs et que ces derniers font effectivement apparaître des dépassements de seuils pour la majorité d'entre eux, il ne sera pourtant pas au bout de ses peines. Il devra reprendre son bâton de pèlerin afin de franchir la dernière étape de la constitution du dossier : l'établissement de l'indicateur global des besoins en logement.

Cet indicateur global correspond à une moyenne sur 100 établie en fonction des notes obtenues pour chacun des indicateurs. Sachant que tous les indicateurs ne sont pas exprimés en pourcentage (prix moyen au m<sup>2</sup>, nombre de transactions immobilières,...), l'arrêté propose d'attribuer à chaque indicateur une note définie linéairement entre deux valeurs correspondant à une note minimale de 0 et à une note maximale de 100. Les valeurs plancher et plafond à retenir pour chaque indicateur sont fixées à l'article 2 de l'arrêté.

#### ***Illustration : Calcul de la note obtenue pour l'indicateur 6***

- Soit une commune située en zone C qui affiche un loyer mensuel moyen de 11,4 euros au m<sup>2</sup>. La note de l'indicateur 6 doit être définie linéairement entre la valeur de 4,86 € (note égale à 0) et la valeur de 15 € par mois (note égale à 100). Dès lors, la note obtenue pour cette commune au titre de l'indicateur 6 sera égale à :  $100 \times (11,4 - 4,86) / (15 - 4,86) = 64,37$

- L'arrêté précise en outre que, sauf pour les indicateurs 2° et 8°, « la note minimale est donnée pour toute valeur inférieure à celle correspondant à la note minimale » et

que « la note maximale est donnée pour toute valeur supérieure à celle correspondant à la note maximale » (article 2 de l'arrêté). Ainsi, si le loyer moyen d'une commune atteint une valeur inférieure à 4,86 € au m<sup>2</sup>, elle obtiendra une note de 0. Si par contre la valeur du loyer vient à dépasser les 15 € au m<sup>2</sup>, elle obtiendra une note de 100.

Soit la représentation graphique suivante :

Prix du loyer en €/m <sup>2</sup>	en deçà	4,86	11,4	15 et au delà ...
Note de la commune	0	0	64,37	100 ...

Cette règle s'inverse pour les indicateurs 2° et 8°, dans la mesure où, s'agissant du taux de mobilité dans le parc social et du taux de vacances des logements, plus le chiffre obtenu est bas, plus il traduit un besoin en important en terme de logements. La note minimale sera donc donnée, dans ce cas, pour toute valeur supérieure à celle correspondant à la note minimale.

## D – La condition relative aux dépassements de seuils

Pour justifier de la pertinence de la demande d'agrément, le décret précise que le dossier devra faire apparaître des dépassements de seuils pour au moins la moitié de ces indicateurs statistiques, soit 5 d'entre eux. L'article 3 de l'arrêté indique à cet effet, pour chaque indicateur, le seuil qu'il convient de prendre en considération pour évaluer le dépassement.

L'indicateur global des besoins en logements, qui correspond à la moyenne des notes sur 100 obtenues pour chacun des indicateurs, doit quant à lui être supérieur à 25 sur 100.

L'arrêté précise sur ce point que les indicateurs qui ne sont pas disponibles pour les services du ministre chargé du logement ne sont pas pris en compte dans l'élaboration de la moyenne (article 2 *in fine*). L'indisponibilité de ces indicateurs ne dispensera pas pour autant le pétitionnaire de l'obligation de faire état d'au moins 5 indicateurs disponibles dépassant les seuils fixés à l'article 3 de l'arrêté.

## 2 – L'instruction du dossier

### A – L'examen du dossier par le ministre du logement

Le ministre chargé du logement procède en premier lieu à l'évaluation du dossier de demande d'agrément. Il vérifie à cet effet l'ensemble des éléments fournis par le demandeur et plus particulièrement la pertinence des indicateurs statistiques qui lui sont présentés, la présence de 5 indicateurs dépassant les seuils fixés à l'article 3 du décret et d'un indicateur global supérieur à 25 sur 100.

L'examen ne se limite cependant pas à l'examen des éléments du dossier puisque, pour l'instruction des demandes ayant satisfait aux conditions précitées, le ministre peut également tenir compte « de tous autres éléments utiles de nature à établir l'importance de besoins en logements adaptés à la population non satisfaits, notamment des éléments d'expertise sur la situation du marché immobilier local et des éléments d'expertise relatifs à la conjoncture économique récente du bassin d'emploi de la commune » (article 4 du décret).

### B – La transmission du dossier au préfet

La demande est ensuite transmise au préfet, qui conserve ainsi un rôle dans la procédure d'agrément, conformément à ce qui avait été prévu lors des discussions parlementaires.

Le préfet soumet alors la demande au comité régional de l'habitat (CRH) mentionné à l'article L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation. Le CRH a été institué par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il est chargé de procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales.

L'avis sera réputé émis en l'absence de réponse du comité dans les trois mois suivant la transmission de la demande.

### **3 – La décision relative à la demande d'agrément**

La décision définitive revient au ministre en charge du logement, qui statue sur la demande de chaque commune. Ainsi, si la demande d'agrément porte sur plusieurs communes, elle donnera lieu à une décision distincte pour chacune de ces communes (article 6 du décret).

#### **A – Le rejet de la demande**

Le silence gardé par le ministre au terme d'un délai de cinq mois à compter de la date de l'avis de réception du dossier complet de la demande d'agrément vaut décision de rejet de l'ensemble de la demande.

Le ministre n'aura aucune justification à fournir à l'appui de ce rejet implicite. Il importe de souligner qu'il s'agit dans tous les cas d'une décision d'opportunité. Le pétitionnaire qui présente une demande remplissant l'intégralité des conditions posées par le décret n'aura donc aucun droit acquis au bénéfice de l'agrément.

#### **B – La délivrance de l'agrément**

Si le ministre chargé du logement décide de faire droit à la demande du pétitionnaire, l'arrêté délivrant l'agrément sera publié au Journal Officiel.

Il sera valable 3 ans à compter de son entrée en vigueur.

Le décret prend soin de préciser que l'agrément d'une commune a pour seul effet de rendre éligible au bénéfice du dispositif Scellier les logements situés dans la commune dont l'acte authentique d'acquisition est signé ou, s'agissant des logements que le contribuable fait construire, dont la demande de permis de construire est déposée postérieurement à l'entrée en vigueur de l'agrément (article 8 du décret). Rien ne sert donc d'anticiper sur l'éventuel octroi de l'agrément.

S'agissant enfin des plafonds de loyers mensuels à prendre en compte pour bénéficier de la réduction d'impôt au titre du dispositif Scellier, l'arrêté prévoit qu'il faut se référer à l'article 2 terdecies B de l'annexe III du CGI, dans ses dispositions applicables aux communes de zone C soit, pour les baux conclus en 2010, 9,05 euros par mètre carré en secteur libre et 7,24 euros en secteur intermédiaire. Ces plafonds seront fixés respectivement à 6,1 € et 4,9 € pour les baux conclus en 2011, soit une baisse de 35%. Les plafonds de ressources du locataire sont quant à eux fixés par l'article 2 terdecies C de l'annexe III, également dans ses dispositions applicables aux zones C, soit pour les baux conclus en 2010 un revenu fiscal de référence qui ne doit pas dépasser 29 964 € pour une personne seule et 40 274 € pour un couple.

**En conclusion** Comme l'avait annoncé le secrétaire d'Etat au Logement Benoist Apparu lors de la conférence de presse présentant l'économie de ce nouveau dispositif, les textes réglementaires d'application de l'article 83 de la loi de finances pour 2010 ont été conçus pour limiter autant que possible la délivrance de ces agréments, estimés environ à 5 à 10 par an (conférence de presse du 26 août 2010). La mise en place d'une telle procédure, on l'aura compris, vise à protéger les acquéreurs, tout autant que les recettes de l'Etat, des dérives ayant affecté les dispositifs précédents. Espérons cependant que son extrême rigueur ne privera pas totalement d'effet la mesure votée, cette fois de concert, par les deux chambres du parlement.