



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.07.2018  
C(2018) 4545 final

VERSION PUBLIQUE

Ce document est publié uniquement pour  
information.

Objet: **Aide d'État SA.50370 (2018/NN) – France**  
**Prolongation du régime approuvé n° SA.38566 (aide fiscale à l'investissement**  
**outre-mer en faveur du logement social) jusqu'en 2020**

Monsieur le Ministre,

**1. PROCÉDURE**

- (1) Par courrier électronique du 7 février 2018, enregistré par la Commission le même jour, les autorités françaises ont notifié la prolongation du régime approuvé n° SA.38566 d'aide fiscale à l'investissement outre-mer en faveur du logement social.
- (2) Cette notification a été transmise selon la procédure simplifiée prévue à l'article 4 du règlement (CE) 784/2004 de la Commission européenne du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) no 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE.
- (3) Suite aux demandes d'information envoyées par la Commission européenne les 1<sup>er</sup> mars et 04 juin 2018, les autorités françaises ont communiqué des informations supplémentaires par courriers en date des 16 avril et 21 juin 2018.

Son Excellence Monsieur Jean-Yves Le Drian  
Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères  
37, Quai d'Orsay  
F - 75351- PARIS

## **2. DESCRIPTION DU RÉGIME**

### **2.1 Objectif du régime**

- (4) Le régime, qui fait l'objet de la prolongation notifiée, a pour objectif la promotion des investissements dans le secteur du logement social dans les départements et régions d'outre-mer (ci-après: DROM), la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, et le département de Mayotte ainsi que la collectivité de Saint Martin.
- (5) Ce régime a été mis en place afin de pallier le déficit de financement des investissements des organismes de logement social dans les DROM, en rendant les projets de ces organismes plus attractifs aux éventuels investisseurs, personnes physiques ou morales d'une part, ou en facilitant directement, l'acquisition ou la construction de logements neufs, ainsi que la réhabilitation de logements existants par les organismes de logement social d'autre part.

### **2.2 Base juridique**

- (6) Le régime se décompose en deux sous-mesures:
  - une mesure de "défiscalisation", réduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés (*articles 199 undecies C et 217 undecies du Code général des impôts*) pour les apporteurs de capitaux (ci-après: les investisseurs), mesure mise en place par la loi pour le développement économique des outre-mer de 2009.
  - une mesure de crédit d'impôt (*article 244 quater X du CGI*), bénéficiant aux sociétés et organismes de logement social réalisant directement des investissements dans le secteur, mesure instaurée par la loi de finances pour 2014.

#### **2.2.1 La mesure de défiscalisation**

- (7) La mesure de "défiscalisation" consiste en une réduction d'impôt pour l'apporteur en capital, correspondant à une fraction du coût de revient<sup>1</sup> d'une opération d'acquisition ou de construction de logements neufs ou de réhabilitation de logements existants.
- (8) Cette opération est effectuée, dans la majorité des cas, via un intermédiaire (société de conseil, dit "cabinet de défiscalisation" ou banque) qui se charge, pour le compte d'une société ou d'un organisme de logement social, du montage financier et du portage du projet (éventuellement via une société ad hoc, dont les parts sont détenues par les investisseurs, à proportion de leur investissement). Les logements construits ou acquis sont alors loués à des organismes de logement social actifs dans les DROM pour une durée au moins égale à 5 ans, puis ces logements (ou les parts des sociétés ad hoc qui les détiennent) sont cédés à ces organismes dans des conditions définies préalablement.
- (9) Une partie de l'avantage fiscal obtenu par les investisseurs est rétrocédée aux organismes de logement social qui exploitent les logements concernés, sous la forme d'une diminution des loyers versés par ceux-ci et/ou d'une diminution du prix de cession de ces logements à ces organismes en fin de bail.

---

<sup>1</sup> Celui-ci est réduit des subventions ayant déjà financé le projet et de certains frais; La déduction est plafonnée à 50% du coût de revient pour les investisseurs personnes physiques.

- (10) Le bénéfice de ces dispositifs est, pour la plupart des dossiers (projets d'un montant supérieurs à 1 million d'EUR pour les entreprises, 2 millions d'EUR pour les personnes physiques), soumis à un agrément préalable de l'administration fiscale.

### **2.2.2 La mesure de crédit d'impôt**

- (11) La mesure de crédit d'impôt bénéficie directement aux organismes de logement social qui réalisent des investissements consistant en l'acquisition ou la construction de logements neufs ou en la réhabilitation de logements achevés depuis plus de 20 ans dans les DROM. Elle bénéficie également aux organismes de logement social qui louent des logements dans le cadre d'un contrat de crédit-bail. Le taux du crédit d'impôt est fixé à 40% et son assiette est identique à celle retenue dans la mesure de défiscalisation.
- (12) Les deux dispositifs (défiscalisation et crédit d'impôt) sont soumis à des conditions visant à assurer que les logements financés soient bien des logements sociaux. Ils doivent être donnés en location 6 mois après leur achèvement ou leur acquisition, pour une durée minimum de 5 ans, à des personnes qui en font leur résidence principale, dont les ressources n'excèdent pas certains plafonds fixés par décret et à un niveau de loyer lui-même encadré.
- (13) Le régime dans son ensemble est l'un des constituants du modèle de financement du logement social outre-mer, qui repose également sur une ligne budgétaire directe (LBU) mise en œuvre dans le cadre de la politique de l'Etat en matière d'environnement, d'aménagement et de développement durable et de logement et sur des prêts de la Caisse des dépôts et Consignations aux organismes de logement social.

### **2.3 Portée de la notification, durée de la prolongation du régime et budget envisagé**

- (14) La notification de prolongation du régime ne concerne que la partie du dispositif approuvée par la décision C(2014)9316 de la Commission du 10 décembre 2014, à savoir la partie du régime bénéficiant aux investisseurs personnes physiques et morales qui apportent des fonds aux fins d'investissement dans le logement social outre-mer.
- (15) Les autorités françaises ont indiqué que la partie du régime procurant, par le biais de la mesure de défiscalisation, un avantage aux organismes de logement social (par le biais d'une rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal bénéficiant aux investisseurs), tout comme la mesure de crédit d'impôt, seraient mises en conformité avec la décision SIEG de la Commission du 20 décembre 2011. Les autorités françaises ont précisé dans leur notification que cette partie du régime serait également reconduite jusqu'au 31 décembre 2020. Elle ne fait pas toutefois pas l'objet de la présente décision.
- (16) La prolongation du régime est notifiée jusqu'au 31 décembre 2020. Le budget annuel du régime est estimé à 300 millions d'EUR. Aucune modification du régime n'est prévue dans le cadre de cette prolongation.

## **2.4 Evaluation du dispositif**

- (17) Dans le cadre de la décision de 2014, les autorités françaises ont indiqué qu'elles réaliseraient une évaluation du dispositif, afin de "détecter l'impact du dispositif à l'évolution de la construction de logements sociaux outre-mer", avec un focus, en particulier, sur le montant de l'aide bénéficiant aux investisseurs personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés afin de vérifier la proportionnalité de cet avantage accordé aux investisseurs, ainsi que sur le processus de mise en concurrence des cabinets de défiscalisation"<sup>2</sup>.
- (18) Cette évaluation devait également porter sur l'appréciation de l'introduction du crédit d'impôt en 2014 dans le dispositif
- (19) Suite à un appel d'offres lancé en décembre 2015, les autorités françaises ont mandaté un consortium pour réaliser cette évaluation. Le rapport d'évaluation, rendu en décembre 2017, analyse la contribution du régime d'aide à la construction de logements sociaux outre-mer sur la période 2009-2016. Il présente également une projection des besoins en logements sociaux jusqu'à la fin 2020, que le maintien du régime peut, selon le rapport, contribuer à couvrir.

## **3. APPRÉCIATION DE LA MESURE**

### **3.1 Existence d'une aide d'Etat**

- (20) Dans sa décision d'autorisation de décembre 2014, la Commission a établi l'existence d'une aide d'Etat au niveau des investisseurs personnes physiques et morales exerçant une activité économique bénéficiant d'une réduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés. Elle a écarté l'existence d'une aide d'Etat au niveau des cabinets de défiscalisation, choisis, pour l'essentiel, sur la base d'une procédure de sélection ouverte, non discriminatoire et objective et rémunérés aux conditions de marché. Elle a enfin écarté l'existence d'une aide d'Etat au niveau des sociétés de portage des investissements, simples véhicules financiers constitués pour mener à bien les projets financés.
- (21) Ces éléments restent inchangés dans le cadre de la prolongation de la mesure et l'analyse demeure identique: les investisseurs exerçant une activité économique bénéficient, par la mesure, d'un transfert de ressources d'Etat et d'un avantage sélectif qui, en influençant leurs choix d'investissements, peut affecter les échanges entre les Etats Membres et fausser la concurrence. La mesure en cause constitue, pour les investisseurs personnes morales une aide d'Etat au sens de l'article 107(1) du TFUE.

### **3.2 Légalité**

- (22) Sur la base de l'information fournie par les autorités françaises, il apparaît que le régime pour lequel l'autorisation de prolongation a été notifiée n'a pas été suspendu fin 2017. Par conséquent la Commission considère que la France n'a pas respecté ses obligations au regard de l'article 108 (3) du TFUE et apprécie la mesure notifiée comme une aide illégale

---

<sup>2</sup> Paragraphes 13 et 26 de la décision du 10 décembre 2014

### **3.3 Compatibilité de l'aide**

- (23) Le régime d'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer a été autorisé en 2014 directement sur la base de l'article 107 (3) c du TFUE comme une mesure facilitant le financement des investissements dans les DROM, remplissant les principes communs de compatibilité des mesures d'aides. La Commission note que la notification du régime est une simple prolongation. Les autorités françaises ont bien conduit une évaluation du régime afin d'en mesurer certains effets, mais n'ont pas introduit de changements au régime lui-même. L'analyse de la compatibilité de la prolongation du régime ci-après reposera donc sur celle menée en 2014, éclairée par les résultats de l'évaluation menée par les autorités françaises, en particulier sur les points mentionnés au paragraphe 17.

#### **3.3.1 Objectif d'intérêt commun poursuivi par la mesure**

- (24) La mesure en faveur de l'investissement dans le logement social outre-mer a pour objectif de soutenir et développer le nombre de logements sociaux dans les DROM.
- (25) Ces régions se caractérisent par un contexte socio-économique particulier, marqué par des niveaux de ressources inférieurs à ce que l'on peut observer au niveau national, une population jeune et une croissance démographique importante. Les besoins importants en logements sociaux se heurtent à une production particulièrement contrainte du fait de certains handicaps structurels (disponibilité du foncier en particulier, risques naturels importants à prendre en compte dans les constructions) et de la rareté des financements disponibles.
- (26) Selon les informations fournies par les autorités françaises, en 2015, tous territoires confondus, 90 000 demandes de logement social restaient insatisfaites pour 2,7 millions d'habitants. Ces besoins s'expliquent notamment par une part de la population éligible au logement social plus importante qu'en France métropolitaine (80% contre 66%) pour une densité du parc social globalement identique et par un taux de logements insalubres et indignes dans ces régions s'élevant à 12 % du parc immobilier, soit 110 000 logements. Le taux de pauvreté moyen de ces régions plus élevé que la moyenne française contribue également à expliquer l'ampleur de la demande de logement social et très social à laquelle elles sont confrontées.
- (27) Dans ce contexte, du fait qu'elle va contribuer à répondre à cette demande importante, la prolongation de la mesure contribue à l'objectif d'intérêt commun que représentent le soutien et l'augmentation du nombre des logements sociaux dans les DROM.

#### **3.3.2 Nécessité du régime d'aide**

- (28) Dans sa décision d'approbation de 2014, la Commission a considéré que le régime d'aide fiscale à l'investissement dans le logement social outre-mer était nécessaire pour atteindre les objectifs de maintien / augmentation du nombre de logements sociaux dans les DROM en l'absence d'une offre de capitaux par le marché susceptible de répondre aux besoins du secteur du logement social pour son développement.
- (29) La description du régime dans le rapport d'évaluation va dans ce sens: l'aide fiscale a été mobilisée dans le financement de plus de 980 opérations et plus de 36000 logements sociaux entre 2009 et 2016 dans les différents DROM et a permis de

contribuer à hauteur de 1,7 milliard d'EUR au financement de ces projets. Cette contribution représente 26% des sources de financement des opérations, en complément des prêts de la Caisse des dépôts et consignations (56 %) et de la ligne budgétaire unique (7%) évoqués au paragraphe 13. C'est ainsi la seconde source de financement des opérations de construction et réhabilitation de logement social outre-mer, sans laquelle les opérations ne seraient pas bouclées.

- (30) La mise en place du "Plan logement outre-mer 2015-2020" a réaffirmé ces objectifs comme une priorité gouvernementale, avec un engagement de construction et de réhabilitation d'au moins 10 000 logements sociaux par an. Le maintien du régime permettra d'assurer la programmation de ces logements à l'horizon 2020.
- (31) Au vu de ces éléments, la prolongation de la mesure peut être considérée comme nécessaire pour atteindre l'objectif de maintien et d'augmentation du nombre des logements sociaux dans les DROM.

### **3.3.3 Caractère approprié de l'aide**

- (32) Dans sa décision de 2014, la Commission a reconnu le caractère approprié de la mesure fiscale comme complément aux autres mesures de financement du logement social existant, à savoir la ligne budgétaire unique et les prêts de la Caisse des dépôts et consignations. La mobilisation des apports générés par la mesure fiscale sur la construction neuve permet en effet d'orienter les crédits budgétaires sur des opérations qui ne bénéficient pas de financement alternatifs d'une part et de sécuriser l'obtention des prêts indispensables pour l'achèvement des projets d'autre part.
- (33) Les éléments de nature qualitative rassemblés dans le rapport d'évaluation du régime soulignent l'augmentation du taux de recours à l'aide fiscale dans les opérations<sup>3</sup> (passant de près de 20% en 2009 à plus de 80% en 2012), dans un contexte de rareté des ressources. L'intérêt de ces apports de capitaux comme complément aux autres sources de financement est confirmé au travers des interviews menées auprès des organismes de logement social qui rappellent leur caractère nécessaire pour équilibrer les plans de financement de leurs opérations.
- (34) Il n'y a donc pas lieu de modifier l'analyse initiale du régime sur ce point.

### **3.3.4 Effet incitatif**

- (35) Dans sa décision de décembre 2014, la Commission avait jugé que l'aide avait un effet incitatif : en encourageant les investisseurs à investir plus dans le logement social dans les DROM, l'aide permet la mobilisation de ressources nouvelles au bénéfice des organismes de logement social dans ces régions.
- (36) Les entretiens menés lors de l'évaluation avec un certain nombre de bénéficiaires, même si ceux-ci ne sont pas représentatifs de l'ensemble de la population des bénéficiaires, corroborent cette analyse: les mesures fiscales sont jugées suffisamment attractives par les investisseurs potentiels pour les inciter à cibler les investissements dans le logement social outre-mer, avec un taux de rentabilité de leurs investissements s'élevant en moyenne à 12% pour les investissements au titre

---

<sup>3</sup> Part des opérations cofinancées par les apports générés par l'aide fiscale

des articles 199 C et 217 undecies en 2014-2015 et un ciblage jugé positivement par ces investisseurs en raison de sa dimension "éthique".

- (37) En l'absence de ce dispositif, les organismes de logement social ne disposeraient pas de la ressource générée pour le financement de leurs opérations et ralentiraient de ce fait leurs programmes de construction.
- (38) Au vu de ces éléments et du caractère continu de la défaillance du marché rappelée au paragraphe 28, la Commission considère que l'effet incitatif du régime sur le niveau d'investissements dans le secteur du logement social outre-mer demeure.

### **3.3.5 Proportionnalité de l'aide**

- (39) La décision de décembre 2014 avait jugé l'aide proportionnée, en ce qu'elle était limitée au minimum nécessaire pour attirer les capitaux privés permettant de combler le déficit de financement des opérations menées par les organismes de logement social dans les DROM. En effet, le régime prévoyait plusieurs garde-fous limitant l'avantage au niveau des investisseurs, à savoir le plafonnement de l'avantage fiscal à 50% du prix de revient d'un projet, le plafonnement de l'avantage fiscal à 18 000 EUR pour les personnes physiques, la définition d'un pourcentage minimal de rétrocession de cet avantage fiscal au bénéficiaire final et le paiement des frais de gestion des intermédiaires financiers.
- (40) Les autorités françaises ont mis en évidence les éléments de l'évaluation relatifs aux personnes morales bénéficiant d'une réduction d'impôt sur les sociétés, conformément au paragraphe 13 de la décision d'approbation de 2014.
- (41) L'évaluation menée a permis de cerner le profil des bénéficiaires des avantages fiscaux du régime, soit 34 000 ménages sur la période 2009-2016 (environ 4200 ménages par an) et environ 10 800 entreprises (environ 1400 entreprises par an). L'article 199 undecies C bénéficie essentiellement à des ménages très aisés, l'article 217 undecies, essentiellement à des groupes bancaires, siège ou filiales.
- (42) Pour les personnes morales bénéficiant d'une réduction d'impôt sur les sociétés, le caractère proportionné de la mesure est assuré par les limitations intrinsèques du dispositif:
  - L'assiette de la déduction fiscale prévue à l'article 217 undecies est limitée au montant des investissements hors taxes et frais de toute nature (notamment les commissions d'acquisition) et diminué de la fraction de leur prix de revient financée par une aide publique.
  - Le régime prévoit, pour les investisseurs, un taux de rétrocession aux bénéficiaires finaux, à savoir les organismes de logement social, de 77% au minimum de l'avantage qu'ils reçoivent au titre de leur investissement. Par investisseur et par projet, ce taux de rétrocession en combinaison avec un taux d'impôt de 33% conduit à un pourcentage de la part d'aide qui ne dépasse pas 8%.
  - Par ailleurs la prise en charge par les investisseurs des frais de gestion des intermédiaires (cf. point suivant) réduit encore cet avantage.
- (43) Malgré ces limitations intrinsèques, les montants levés auprès des investisseurs sont restés globalement constants pendant la période.

- (44) Les éléments du rapport d'évaluation vont dans le sens de l'analyse initiale du régime sur ce point de la proportionnalité, qui reste pertinente.

### **3.3.6 Prévention des effets négatifs sur la concurrence**

- (45) Dans sa décision de 2014, la Commission a considéré que la mesure n'avait pas d'impact négatif sur la concurrence au niveau des investisseurs et des organismes de logements sociaux. Les potentiels effets négatifs du régime au niveau des intermédiaires étaient jugés, quant à eux, limités par le fait que la plupart de ces intermédiaires étaient soumis à une procédure de mise en concurrence. Les autorités françaises entendaient toutefois examiner la réalité de cette mise en concurrence dans leur évaluation du dispositif, comme mentionné au paragraphe 13 de la décision.
- (46) Le rapport d'évaluation rappelle l'obligation faite aux organismes de logement social, à partir de 2011, de mettre en concurrence les cabinets ou les banques associées au montage des opérations de défiscalisation. Il souligne que cette obligation a contribué à limiter les rémunérations versées en faisant principalement porter la concurrence sur les taux de rétrocession accordés. D'après les banques et cabinets de défiscalisation interrogés dans le cadre de l'évaluation, la part de la dépense fiscale captée par l'intermédiation serait comprise entre 6 et 10% du montant de l'économie d'impôt.
- (47) Il n'y a donc pas lieu de modifier l'analyse initiale du régime sur ce point.

### **3.3.7 Evaluation**

- (48) La Commission note que les autorités françaises ont soumis, en soutien de la prolongation notifiée, des éléments d'information tirés de l'évaluation qu'elles ont menée sur la mise en œuvre du régime. Cette évaluation ne relève pas d'un plan d'évaluation au sens de l'article 2, paragraphe 16 du RGEC<sup>4</sup> et a donc été menée à l'initiative des autorités françaises. La Commission accueille favorablement cette démarche des autorités françaises. Elle rappelle toutefois que, même si l'évaluation a fourni des éléments d'informations utiles à la description et l'appréciation du régime, ces éléments doivent être considérés avec prudence, ainsi que le rappelle le rapport lui-même, en ce qu'ils ne permettent pas d'établir un lien de causalité fort entre le régime et les résultats constatés.

### **3.3.8 Conclusion sur la compatibilité**

- (49) La Commission note qu'aucun élément substantiel du régime n'a été modifié et que l'aide notifiée se limite à la prolongation de la durée d'application du régime jusqu'en 2020. Elle note par ailleurs que les autorités françaises ont accompagné cette prolongation des éléments d'évaluation mentionnés dans la décision initiale d'approbation.
- (50) L'absence de changement substantiel et les éléments rassemblés ne modifient donc pas l'appréciation favorable initiale du régime.

---

<sup>4</sup> Règlement (UE) n°65/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 TFUE



#### 4. CONCLUSION

- (51) La Commission regrette que les autorités françaises, en ne suspendant pas le régime d'aide fiscale à l'investissement outre-mer jusqu'à la décision de la Commission sur sa prolongation, aient manqué à leur obligation conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité.
- (52) Cependant, sur la base de l'appréciation qui précède, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections au regard du régime au motif qu'il est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107 (3) c du TFUE.
- (53) Dans le cas où la présente lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invité à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de sa réception. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la publication du texte intégral de la lettre dans la langue faisant foi à l'adresse internet suivante: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.
- (54) Cette demande devra être envoyée par courriel à l'adresse suivante:

Commission européenne  
Direction générale de la concurrence  
Grefe des aides d'État  
1049 Bruxelles  
[Stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:Stateaidgreffe@ec.europa.eu)

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission,

Margrethe VESTAGER  
Membre de la Commission