

IV. LE RÉGIME DES LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS

Le régime fiscal des loueurs en meublé professionnels (LMP) est un mode d'imposition à l'impôt sur le revenu (IR), dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), qui permet notamment l'imputation du déficit issu de cette activité sur le revenu global du contribuable et ce, sans limitation de montant.

Toutefois, cette possibilité n'est pas spécifique au LMP puisqu'elle constitue l'application normale des règles relatives à la fiscalité des professionnels ; elle se retrouve par exemple en matière de bénéfices non commerciaux. Mais dans le cas des loueurs en meublé professionnels, elle présente deux caractéristiques qui conduisent à l'examiner dans le cadre du présent rapport²¹ :

- le caractère « professionnel » de l'activité n'est pas général. Le recours à ce régime est fréquemment un moyen d'optimisation fiscale et de gestion de leur patrimoine pour des contribuables dont l'activité principale est autre que la location meublée. Le dispositif est alors utilisé comme un outil de réduction de l'IR à acquitter ;
- en outre, le devenir de ce régime mérite d'être examiné en cohérence avec les autres avantages fiscaux existant en matière immobilière étudiés par ailleurs par la mission.

A. Un régime qui présente les caractéristiques d'une « niche fiscale »

1. Un régime avantageux, partiellement dérogatoire, préservé depuis 25 ans de la plupart des restrictions de dispositions fiscales proches

Un régime qui cumule une série d'avantages fiscaux sur différents impôts (Cf. annexe III)

La location meublée bénéficie de manière générale d'une fiscalité à l'IR plus avantageuse que la location nue.

Le fait que cette activité soit imposable à l'IR dans la catégorie non pas des revenus fonciers comme la location nue mais dans celle des bénéfices industriels et commerciaux confère d'emblée un certain nombre d'avantages au contribuable (déduction de l'amortissement des biens, recours possible au régime des micro-entreprises dont le taux d'abattement est sensiblement supérieur à celui applicable dans le cadre du régime micro-foncier).

Au sein des loueurs en meublé, l'article 151 *septies* VII du code général des impôts (CGI) définit une sous-catégorie, les loueurs professionnels²², qui bénéficient d'avantages plus larges que ceux des loueurs en meublé non professionnels (LMNP).

Le principal attrait du régime LMP pour le contribuable est toutefois une règle qu'il partage avec le LMNP : par le jeu de l'amortissement qu'autorise l'imposition dans la catégorie des BIC, il permet la constitution de revenus locatifs qui seront de fait « non taxés » à concurrence d'un montant égal à la valeur des biens amortissables (immobilisations hors terrain, ce dernier ne s'amortissant pas).

Le régime LMP est également un outil de défiscalisation, au sens où il permet d'effacer une partie de l'IR dû sur d'autres revenus. Près de la moitié des contribuables ayant le statut de loueur en meublé professionnel au regard de l'IR sont en déficit sur cette activité : 3 657 sur 7 661 en 2005²³.

²¹ Le régime LMP est mentionné dans les travaux parlementaires qui ont abouti au vote de l'article 68 de la loi de finances pour 2008 comme devant être examiné par la mission. Voir en particulier l'exposé de l'amendement n° II-233 du président et du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui a introduit l'article.

²² Sont considérées comme des loueurs professionnels les personnes inscrites en cette qualité au registre du commerce et des sociétés (RCS) et qui remplissent l'une des deux conditions suivantes : réaliser plus de 23 000 euros TTC de recettes annuelles ou retirer de cette activité au moins 50% de leur revenu.

²³ Estimation, réalisée selon la méthode décrite ci-dessous.

Cet effet défiscalisant ne se manifeste toutefois typiquement que la première année, celle de l'acquisition, les frais liés à cette dernière étant alors suffisants pour parvenir à un déficit.

Parmi les loueurs en meublé professionnels déclarant un déficit, un tiers (32%) annulent totalement leur impôt sur le revenu²⁴. Le déficit imputé représente en moyenne lui aussi plus d'un tiers du revenu global avant imputation :

- en cas de revente, le loueur a la possibilité d'échapper à la taxation des plus-values ;
- le statut de LMP permet également d'optimiser fiscalement la transmission d'un patrimoine : paiement fractionné ou différé des droits d'enregistrement (article 1717-I du CGI), réduction dans certaines conditions de la base taxable à ces mêmes droits de 75% (bénéfice des lois du 1er août 2003 pour l'initiative économique et du 2 août 2005 en faveur des PME, article 787 B et C du CGI)²⁵ ;
- le loueur professionnel - comme du reste le loueur non professionnel - peut se faire rembourser la TVA qu'il acquitte lors de l'acquisition ;
- le statut de loueur en meublé professionnel permet par ailleurs de bénéficier, pour un coût limité dans la période où l'activité est déficitaire, d'une couverture sociale et de se constituer des droits à la retraite.

Par exception à la règle qui assujettit les loueurs en meublé à la taxe professionnelle, ceux-ci (en LMP comme en LMNP) n'en sont pas redevables lorsque leur locataire est un exploitant de résidence avec services, lui-même assujéti à la taxe. La simple location de locaux meublés à l'exploitant ne suffit pas, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (24 mars 2006, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*), à caractériser l'exercice habituel d'une activité professionnelle au sens de l'article 1447 du CGI, impliquant la mise en œuvre de moyens matériels ou intellectuels, ce qui permettrait de fonder l'assujettissement à la TP²⁶.

Le régime a, en 1996, été maintenu à l'écart de la restriction du mode d'imputation des déficits en BIC.

L'article 72 de la loi de finances initiale pour 1996 a inséré un alinéa 1° bis au I de l'article 156 du CGI qui interdit l'imputation sur le revenu global des déficits provenant des activités imposées au titre des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) « lorsque ces activités ne comportent pas la participation personnelle, continue et directe de l'un des membres du foyer fiscal à l'accomplissement des actes nécessaires à l'activité ». Cette disposition visait les activités hôtelières, qui constituaient jusqu'alors l'outil privilégié par les contribuables recherchant une défiscalisation. L'article a en revanche exclu expressément les loueurs en meublé professionnels, qui conservent dès lors cette possibilité d'imputation, sans aucune condition de participation directe à l'activité. Le régime LMP est alors devenu le seul cas de figure permettant de déduire du revenu global des déficits provenant de placements patrimoniaux.

²⁴ Mesure sur un échantillon de 1 303 dossiers pour lesquels il est possible d'identifier le revenu du contribuable et l'impôt acquitté par rapprochement entre la base de données BIC de la direction générale des impôts et celle contenant les données de la déclaration de revenus.

²⁵ La mise en place d'une SARL de famille est également parfois associée au statut de LMP pour réduire le coût de la succession. Dans cette forme de société, les parts sociales peuvent en effet faire l'objet d'un démembrement, les enfants recevant la nue-propriété et les parents l'usufruit. Ces derniers perçoivent les bénéfices de la SARL et, *via* une convention, bénéficient de l'imputation des déficits et du contrôle de la gestion du patrimoine. Au moment de la succession, les enfants acquièrent la pleine propriété des parts sociales, sans avoir à acquitter de droits de mutation.

²⁶ « Considérant que les locations de locaux d'habitation meublés par nature constitutives de l'exercice habituel d'une activité professionnelle au sens de l'article 1447 du code général des impôts, et à raison desquelles, en vertu des dispositions dudit article et sous réserve des cas d'exonération prévus par l'article 1459 du même code, les personnes qui les consentent sont redevables de la taxe professionnelle, s'entendent de celles qui consistent, de la part du propriétaire ou du locataire principal de tels locaux, à fournir à des preneurs, locataires ou sous-locataires, une prestation d'hébergement ; qu'en revanche, ne constitue pas l'exercice d'une activité professionnelle, impliquant la mise en œuvre de moyens matériels ou intellectuels, le fait de donner à bail (...) un logement garni de meubles à un preneur afin que celui-ci en dispose pour exercer, lui-même, en le sous-louant à des tiers et pour son propre compte, une activité d'hébergement, à raison de laquelle il est, seul, redevable de la taxe professionnelle ».

Par ailleurs, le seuil de 23 000 euros n'a pas été revu depuis sa fixation en 1982 (à 150 000 francs), ce qui tend naturellement à étendre le nombre de bénéficiaires potentiels : la simple actualisation au regard de l'indice du coût de la construction porterait le chiffre à 47 617 euros, ramenant le nombre de bénéficiaires en 2005 de 7 663 à 2 362 (estimation selon la méthode décrite ci-dessous), soit une réduction par plus de trois.

2. Un dispositif dont le nombre de bénéficiaires et le coût pour l'Etat apparaissent croissants

Le coût pour l'Etat n'est pas aisé à estimer : il met en jeu plusieurs impôts distincts, le gain fiscal pour le contribuable s'étale sur toute la période de son investissement et son chiffrage serait très tributaire d'hypothèses sur la situation de l'intéressé, la valeur du bien qu'il acquiert, la durée de détention notamment.

Quant au nombre de contribuables relevant du statut de loueur en meublé professionnel, il ne peut lui aussi faire l'objet que d'une estimation, en l'état des données informatisées dont dispose la DGFIP : les revenus de l'activité de location meublée professionnelle y figurent en effet non isolés au sein des bénéfices industriels et commerciaux. Il est cependant possible de l'approcher à partir du fichier des contribuables imposés à l'IR dans la catégorie des BIC, en extrayant ceux dotés du code NAF 70.2A « location de logements » et réalisant un chiffre d'affaires toutes taxes comprises supérieur à 23 000 euros : 7 663 contribuables relèveraient du statut de loueur en meublé professionnel en 2005²⁷ (cf. graphique en annexe IV).

Ce chiffre est toutefois une approximation :

- il ne tient pas compte du critère des 50%, les fichiers BIC de la DGFIP ne permettant pas de lien direct avec le fichier des déclarations 2042, sur lesquelles figure le revenu du foyer fiscal ;
- il se fonde sur les déclarations BIC ; or, le seuil de 23 000 euros s'apprécie au niveau du foyer fiscal, qui peut disposer de plusieurs déclarations. Un foyer fiscal pourra par exemple déposer deux déclarations, dont le total atteindrait ce chiffre mais qui individuellement lui seraient inférieures ;
- il ne tient pas compte du fait que le seuil de 23 000 euros est un montant annuel qui, l'année de démarrage de l'activité, s'évalue au prorata du temps écoulé entre la date de début de l'activité et la fin de l'année.

Le calcul aboutit donc à un chiffre vraisemblablement inférieur à la réalité²⁸. Il peut néanmoins fournir un ordre de grandeur.

Il permet également d'évaluer une partie du coût du dispositif pour l'Etat : le coût de la possibilité d'imputer les déficits sur le revenu global. Le montant total de ces déficits est de 110 millions d'euros. Pour en estimer le coût budgétaire, il convient de le multiplier par un taux d'imposition. A titre indicatif, un taux moyen d'imposition de 16,5% (taux marginal moyen constaté globalement sur l'IR dans la catégorie des BIC en 2005) aboutirait à un coût de 18 millions d'euros.

Ce montant ne représente toutefois qu'une part du coût du LMP.

Les chiffres de la DLF permettent également d'estimer une tendance d'évolution du nombre de bénéficiaires (cf. annexe V). Celui-ci enregistre une forte hausse depuis le début des années 2000, avec une multiplication par 2,4 entre 2001 et 2005. Cette évolution s'accompagne en toute logique d'un accroissement du coût du dispositif.

²⁷ Dernière année pour laquelle les données sont disponibles.

²⁸ Il faut également envisager la possibilité d'erreurs de codification NAF.

Tableau 1 : Estimation de l'évolution du nombre de bénéficiaires du dispositif LMP – 2001 à 2005.

Année	2001	2005
Nombre de loueurs de logements imposés à l'IR dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux et réalisant plus de 23 000 euros de recettes	3 145	7 663
Nombre de loueurs réalisant plus de 23 000 euros de recettes et déclarant un déficit	953	3 657
Montant total du déficit (€)	24 144 000	110 132 944

Source : DLF.

3. Le dispositif fait l'objet d'opérations d'investissement immobilier montées par des professionnels qui les commercialisent comme un produit de placement

Le contribuable investisseur se voit proposer un produit « clés en main » ou « packagé », comme produit de placement et outil de défiscalisation.

Généralement l'opération porte sur une résidence avec services, immeuble composé d'appartements de petite taille, du studio au trois pièces, destinés à la location, qui comporte un certain nombre de services aux occupants²⁹. La nature de ces résidences, qui est de rassembler un nombre important de logements tous destinés à la location, est aussi un moyen d'atteindre le seuil de montant total de loyers perçus par le contribuable nécessaire pour bénéficier du statut LMP.

L'immeuble est divisé en lots de copropriété ; l'investisseur en acquiert un ou plusieurs. La gestion de l'établissement est assurée par un exploitant professionnel. L'investisseur devenu propriétaire loue les locaux à l'exploitant, qui les loue à son tour aux locataires finaux. Propriétaire et exploitant sont liés par un bail commercial, que lors de l'achat du bien le propriétaire s'est engagé à conclure.

Le contribuable est déchargé des formalités (inscription au registre du commerce et des sociétés, création d'une structure juridique qui portera l'opération, comptabilité etc.), qui sont assurées par un cabinet spécialisé.

Le service apporté par un tel cabinet comprend également en règle générale :

- un financement : un prêt remboursable in fine finançant 100% de l'acquisition. Il peut généralement être accordé à des conditions avantageuses grâce à une hypothèque prise par la banque sur le bien immobilier concerné par l'opération et à un adossement sur un produit de capitalisation (souvent une assurance-vie du fait de la fiscalité favorable dont celle-ci bénéficie) placé en nantissement auprès de la banque ;
- un produit de capitalisation dont l'objectif est le remboursement du principal de l'emprunt à l'échéance de celui-ci (généralement une quinzaine d'années). Il est doté d'un capital initial versé par le contribuable puis alimenté par des versements issus des loyers « défiscalisés ». Au terme des 15 ans, il doit être égal au capital à rembourser.

Le montage fait en sorte de maximiser les charges déductibles. A cette fin, en particulier, l'acquisition du bien est financée par un emprunt, ce qui a deux effets :

- les intérêts de l'emprunt viennent alimenter le déficit et donc la défiscalisation ;

²⁹ Il existe cinq grandes catégories de résidences : les résidences de loisirs, destinées aux vacanciers ; les résidences de tourisme d'affaires, visant les personnes en déplacement professionnel ; les résidences pour étudiants ; les résidences seniors, pour des personnes âgées non dépendantes ; enfin, les résidences médicalisées, principalement les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

- pendant toute la durée du remboursement, au cours de laquelle les intérêts viennent s'imputer sur le revenu, la part des amortissements qui peut s'imputer se voit dès lors réduite, pour les raisons évoquées plus haut (art. 39 C du CGI) ; ils sont donc stockés et reportés d'année en année, accroissant ainsi la durée pendant laquelle ils neutraliseront fiscalement les loyers perçus. Au total, c'est donc pendant une période longue que les revenus de la location seront non taxés.

L'opération LMP peut être divisée en quatre phases :

- la première année, où les frais liés à l'acquisition³⁰ permettent de parvenir à un résultat négatif, qui vient s'imputer sur le revenu global. Cette période fiscalement déficitaire permet d'effacer une partie de l'impôt sur le revenu dû au titre d'autres activités que la location meublée. C'est le déficit correspondant à cette phase que l'on a mesuré dans les données issues des fichiers de la DGFIP ;
- jusqu'à l'échéance du prêt (en règle générale, une quinzaine d'années), les amortissements, qui s'ajoutent aux frais financiers, annulent les revenus tirés de la location, qui ne sont dès lors plus « imposés ». Toutefois, les gains ainsi réalisés (économie d'impôt) viennent alimenter le contrat d'assurance-vie afin qu'il permette de rembourser le principal du prêt. Cette période est donc neutre fiscalement comme économiquement pour l'investisseur : il ne tire aucun revenu net de la location ;
- une fois le prêt remboursé, seuls les amortissements (de l'exercice et des exercices antérieurs jusqu'à la 25^{ème} année, des exercices antérieurs au-delà) continuent à neutraliser fiscalement les loyers perçus. Toutefois, l'emprunt n'étant plus à rembourser, ceux-ci deviennent une recette nette pour le contribuable et « non imposée » ;
- dans une quatrième et dernière phase, qui débute au bout d'environ trente ans, tous les amortissements ayant été imputés, le résultat de la location devient bénéficiaire au regard du droit fiscal et les revenus correspondants (loyers) donnent lieu au paiement de l'impôt sur le revenu, dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux. L'investisseur tendra alors à choisir le régime d'imposition des micro-entreprises (régime micro-BIC), compte tenu des avantages évoqués plus haut.

4. La rentabilité des opérations paraît relativement élevée pour les intéressés

Pour le contribuable qui acquiert le bien, le rendement brut constaté actuellement, avant avantage fiscal, se situe généralement entre 4,5 et 6%. Il s'agit du rendement locatif, que l'exploitant fait remonter au propriétaire, entendu comme le rapport entre les loyers perçus et le montant de l'investissement, les deux étant appréciés hors taxes. Ce chiffre varie principalement en fonction :

- de la localisation du bien ;
- de la possibilité ou non pour le propriétaire d'occuper lui-même les locaux pendant une période de quelques semaines par an. Ce cas de figure se rencontre sur les résidences de tourisme et réduit la rentabilité locative ;
- du type de résidence. Les EHPAD tendent à offrir la rentabilité la plus élevée ; à l'inverse, les résidences de tourisme se situent plutôt vers le bas de l'échelle de rendement. Les résidences pour étudiants et les résidences d'affaires occupent une place intermédiaire.

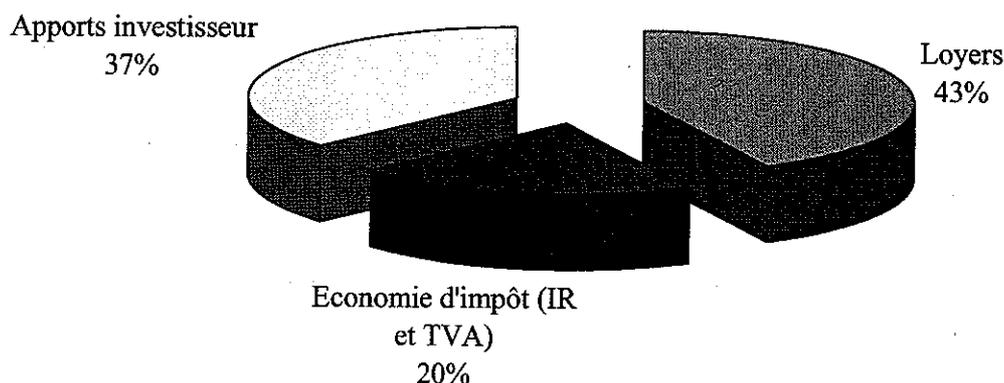
³⁰ Frais de premier établissement, frais d'actes, frais d'intermédiaires et de commercialisation notamment. Les frais d'acquisition peuvent être soit affectés à l'exercice au cours duquel ils sont engagés, ce qui peut permettre la création d'un déficit, soit ajoutés au montant des immobilisations et amortis comme ces dernières. Les frais de premier établissement peuvent être déduits immédiatement en charges ou inscrits à l'actif du bilan. Dans ce dernier cas, ils sont amortis sur une durée maximale de 5 ans.

Toutefois, le rendement net de l'ensemble de l'opération en LMP est en règle générale plus élevé. Pour l'investisseur qui conserve la propriété du bien, le taux de rendement interne (TRI) sur une vingtaine d'années peut aujourd'hui aller jusqu'à 8%. Ce chiffre est inférieur aux quelque 10% qu'il était possible d'atteindre il y a quelques années : une certaine érosion des rendements locatifs constatés comme la baisse du barème de l'IR ont pu contribuer à réduire la rentabilité des opérations.

Ce niveau de TRI est celui que suggèrent à la fois les entretiens menés par la mission de l'IGF et une simulation réalisée à partir des hypothèses détaillées en fin d'annexe VII, qui correspondent au cas type rencontré aujourd'hui sur le marché des produits LMP. Il apparaît toutefois assez sensible à d'autres facteurs que la fiscalité. En particulier, le rendement locatif, qui est indépendant du montage fiscal, entraîne, une variation plus que proportionnelle du TRI global de l'opération (cf. tableaux en annexe VI).

Par ailleurs, sur les placements types proposés aux investisseurs, le dispositif rend possible l'acquisition d'un bien immobilier dont le financement sera assuré pour environ 15 à 20% par les réductions d'impôt accordées. Dans le scénario central examiné dans ces simulations, la somme des « économies d'impôt » réalisées équivaut à 20% de l'investissement.

Figure 1 : Répartition du financement de l'acquisition du bien dans le scénario central des simulations (hypothèses en annexe VII).



Il apparaît que la majeure partie de l'économie d'impôt réalisée sur la période d'acquisition du bien (soit les 18 années de durée du prêt dans le scénario central) provient de la restitution de la TVA : si l'on suppose une TVA nulle sur l'acquisition, la part des économies d'impôt dans le financement du patrimoine du contribuable descend de 20% à 6%.

L'investisseur disposera au cours des années suivantes de revenus locatifs qui échapperont à l'IR.

Outre le contribuable qui acquiert le bien, les autres intervenants (monteur de l'opération, banque qui la finance, commercialisateur) réalisent eux aussi en général des gains.

Le monteur est rémunéré par une somme qu'il facture en année 1 et qui sera déduite du revenu global du contribuable au titre des frais liés à l'acquisition.

Les frais d'ingénierie et de commercialisation représentent en général une part significative du prix d'ensemble facturé à l'investisseur : elle se situerait entre 10% et 20%.

D'autres facteurs que les dispositions fiscales ont un impact significatif sur la rentabilité d'une opération en LMP : la rentabilité locative mais aussi le prix de revente du bien dans l'hypothèse d'une cession ou encore le taux marginal d'imposition du ménage (notamment la question de son maintien sur longue période à un niveau élevé, condition pour bénéficier au maximum des économies d'impôt). Chacun de ces facteurs peut à lui seul faire varier de plusieurs points de pourcentage le taux de rendement d'une opération.

B. Un impact socio-économique difficile à établir mais qui ne paraît pas justifier la totalité des avantages accordés aux contribuables concernés

1. Les objectifs des avantages fiscaux du régime LMP apparaissent insuffisamment précis

Le régime n'a pas d'objectif explicite

Aucun objectif n'est aujourd'hui explicitement fixé aux avantages fiscaux du statut de loueur en meublé professionnel. Celui-ci apparaît plus comme le fruit de l'histoire, qui n'a guère évolué depuis 25 ans, dont l'attrait relatif s'est accru à mesure que d'autres régimes voyaient leurs avantages encadrés (les BIC hôteliers en 1996 en particulier), que comme un choix explicite de politique. C'est son utilisation manifestement croissante depuis le début des années 2000 qui amène désormais à s'interroger sur son intérêt et ses effets.

Une certaine confusion entoure la notion de professionnel

Le LMP est aujourd'hui commercialisé et utilisé comme un produit patrimonial ; la qualification de professionnel accordée à son acquéreur apparaît dès lors discutable. Celui-ci ne prend le plus souvent aucune part directe à l'exploitation des résidences ou à la gestion de l'opération LMP³¹. Par ailleurs, il dispose typiquement d'une activité principale autre que la location meublée.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 24 mars 2006 cité plus haut souligne lui aussi le caractère contestable de la qualification du propriétaire comme professionnel lorsqu'il conclut un bail avec un exploitant de résidence avec services – cas qui correspond au schéma type des opérations proposées aux investisseurs. La juridiction a estimé dans ce cas qu'il n'est pas lui-même le redevable de taxe professionnelle ; la prestation d'hébergement constitutive de l'exercice d'une activité professionnelle au sens de l'article 1447 du CGI relatif à la taxe professionnelle est réalisée par l'exploitant. Or, c'est précisément de cette qualification que découlent beaucoup des avantages que comprend le régime. Il bénéficie en effet, ainsi qu'on l'a souligné, d'un certain nombre de dispositions qui ont été conçues pour des activités à caractère professionnel. On peut en conséquence s'interroger sur la légitimité de faire bénéficier tous les loueurs en meublé de ces dispositions.

Le régime ne prend en compte ni le locataire ni le type d'opération immobilière concernée, limitant par là la capacité de la fiscalité à cibler un objectif précis de politique publique.

Aucune des dispositions du régime n'a trait au locataire ou au type de logement. Si l'objectif de l'avantage fiscal est la promotion du logement locatif meublé, notamment dans des résidences avec services, les textes se privent ainsi de la possibilité de déterminer leur cible finale : le locataire et le logement lui-même.

S'agissant du locataire, cette situation contraste avec d'autres régimes proches, qui, sous des formes diverses, le prennent en compte : celui relatif aux investissements productifs outre-mer (art. 199 *undecies* B du CGI) prévoit la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal à l'exploitant ; plusieurs dispositifs voient leur bénéfice conditionné par un loyer et des ressources du locataire inférieurs à un certain plafond (dispositifs Borloo et Robien par exemple).

³¹ L'inscription au RCS en qualité de loueur en meublé professionnel elle-même est réalisée par les monteurs de l'opération.

Par ailleurs, en reposant sur la notion de location meublée, sans plus de précision quant au type de logements concernés, le dispositif ne permet guère d'orienter l'aide fiscale vers un objectif tel que le développement de l'offre de logement pour personnes âgées ou pour étudiants. Le choix du type d'immobilier dans lequel investir pour bénéficier de ce régime favorable est laissé au contribuable, en pratique aux monteurs et aux commercialisateurs des opérations. A l'inverse, d'autres mesures d'incitation fiscale, tel le régime applicable aux résidences hôtelières à vocation sociale (art. 199 *decies* I du CGI), identifient une catégorie d'immeuble précise ouvrant droit aux avantages fiscaux, celle que le législateur a entendu développer.

2. Le régime est utilisé dans la réalisation de « résidences avec services »

Pour les raisons, principalement d'assujettissement à la TVA, évoquées plus haut, les placements en LMP se sont progressivement portés sur les résidences avec services.

La fédération des promoteurs constructeurs de France (FPCF), interrogée par la mission IGF, évalue à 30% la proportion des constructions annuelles de logements dans ces résidences qui serait commercialisée en LMP, soit quelque 5 000 logements en 2007. Ce chiffre n'est toutefois qu'une approximation et ne détaille pas la part des différents types de résidences (résidences pour étudiants, pour personnes âgées dépendantes, non-dépendantes, résidences de tourisme, résidences de tourisme d'affaires).

Il est toutefois difficile d'établir une relation de causalité entre ces constructions et le développement du LMP, rien ne suggérant que, notamment dans des secteurs où existe une demande significative, comme les résidences pour personnes âgées, les investissements n'auraient pas été réalisés en l'absence du dispositif.

Au-delà de son utilisation pour l'acquisition de logements neufs, le dispositif LMP est également de nature à favoriser le développement d'un marché secondaire pour les biens immobiliers sur lesquels il porte. En effet, les avantages qu'il prévoit, à la différence d'autres régimes fiscaux favorables en matière immobilière (dispositif Robien par exemple), s'appliquent non seulement aux biens acquis neufs mais aussi à ceux acquis de seconde main. Le nouvel acquéreur pourra notamment procéder, dans les mêmes conditions que l'acquéreur initial, à la déduction de ses charges ; en particulier, il pourra amortir le bien sur la base du montant pour lequel il l'aura acquis, sans tenir compte des amortissements déjà réalisés par le précédent propriétaire.

3. Des bénéficiaires au revenu relativement élevé

La condition de 23 000 euros annuels de loyers TTC, seuil qui s'apprécie au niveau du foyer fiscal, implique de pouvoir réaliser un investissement, ou de posséder un bien, dont la valeur pourra dépasser 500 000 euros TTC³², compte tenu des rendements locatifs observés actuellement. Dans le scénario central des simulations, construit autour de chiffres constatés aujourd'hui sur le marché, le montant de l'investissement nécessaire est de 474 072 euros TTC.

Tableau 2 : Montant de l'investissement nécessaire pour bénéficier du statut de LMP, en fonction de différentes valeurs de rentabilité brute locative.

Rentabilité brute locative (en %)	Montant de l'investissement nécessaire hors taxes pour atteindre le seuil de 23 000 euros TTC de recettes annuelles en loyers (€)	Montant de l'investissement nécessaire TTC pour atteindre le seuil de 23 000 euros TTC de recettes annuelles en loyers (€)
4	545 024	651 848
4,5	484 466	579 421
5	436 019	521 479
5,5	396 381	474 072
6	363 349	434 566

³² Pour un taux de rentabilité locative (loyers / montant de l'investissement) de 4,5 %, le montant de l'investissement hors taxe devra, pour produire un loyer TTC de 23 000 € (21 800,95 hors taxes), être de 21 800,95 * 100 / 4,5 soit 484 466 euros.

Ce constat d'un revenu assez élevé se vérifie en particulier parmi les 3 657 contribuables réalisant en 2005 un déficit et l'imputant sur leur revenu global – en d'autres termes, ceux typiquement qui entrent dans le statut de LMP et bénéficient de son effet défiscalisant en première année de l'opération. Sur l'échantillon retenu de 1 303 contribuables, le revenu net global imposable avant imputation du déficit se situe à un niveau moyen de 96 187,77 euros, pour une médiane de 62 794 euros.

Quant aux contribuables rentrant dans la catégorie de loueur en meublé professionnel du seul fait du critère, non des 23 000 euros, mais de 50 % de leur revenu retiré de cette activité, ils peuvent de ce fait être des ménages à revenu moins élevé. Ils ne sont pas appréhendés dans le décompte réalisé *supra* (point A,2). L'assujettissement au régime LMP du seul fait du critère des 50 % apparaît toutefois comme un cas vraisemblablement moins fréquent. Il suppose en effet que le contribuable dispose de revenus plus limités (inférieurs à 46 000 € par an, dont moins de 23 000 € issus d'activités autres que la location meublée) mais possède un bien mis en location (bien qui en outre ne soit pas une partie de son habitation principale, puisque dans cette hypothèse le loyer sera, sous les conditions posées à l'article 35 bis du CGI, directement exonéré d'IR).

4. L'avantage fiscal ne vient pas contrebalancer un risque particulier

Les dispositions fiscales, couplées aux montages proposés aux particuliers par les banques et promoteurs, peuvent aboutir à une situation dans laquelle la fiscalité avantageuse ne vient pas encourager un comportement d'investissement que la loi souhaiterait favoriser (par exemple parce qu'il contribuerait au développement de l'offre d'un certain type de logements) et qui présente des risques que la fiscalité viserait à compenser, mais vient s'ajouter à une formule d'investissement présentant déjà l'avantage d'une assez grande sécurité. En fait, l'exploitant supporte directement l'essentiel des risques locatifs, et le propriétaire bénéficiaire de l'avantage fiscal supporte à titre principal le risque de défaillance de l'exploitant.

En outre, le bail qui lie le contribuable à l'exploitant est le plus souvent un contrat de longue durée (une dizaine d'années³³) et ferme (le preneur, qui dispose normalement d'une faculté de résiliation du bail à la fin de chaque période triennale, y renonce), ce qui tend à offrir à l'investisseur une certaine prévisibilité. Il prévoit par ailleurs généralement différentes garanties, comme par exemple la mise à la charge de l'exploitant des travaux liés à l'évolution des normes ou aux grosses réparations définies à l'article 606 du Code civil, qui relèvent d'ordinaire des charges du propriétaire. Le bail commercial défini par le décret de 1953 permet en effet de fixer librement la répartition des charges entre bailleur et preneur.

Les risques de l'opération ne sont certes pas inexistantes. Ils peuvent consister en une défaillance de l'exploitant (quelques affaires récentes ont illustré ce cas de figure, comme le dépôt de bilan de Transmontagne en 2007, dont nombre de logements étaient couverts par les régimes LMP et LMNP ainsi que par un dispositif proche, le dispositif Demessine relatif aux zones de revitalisation rurale (ZRR)). Ils peuvent aussi prendre la forme de difficultés à revendre le bien : le marché secondaire de ces produits est encore inégalement développé et structuré, même si l'accroissement du recours au LMP tend à faire progressivement naître ce marché de seconde main, comme cela a été évoqué *supra*.

³³ Le type de contrat utilisé, le bail commercial régi par le décret n°53-960 du 30 septembre 1953, est conclu pour une durée minimale de 9 ans.

5. Le régime de LMNP paraît offrir un cadre fiscal suffisamment avantageux au type d'investissements sur lesquels se portent les opérations en LMP

Le statut de LMNP est déjà un régime avantageux, utilisé comme le LMP dans des opérations concernant des résidences avec services.

Un certain nombre de dispositions favorables du LMP disparaissent dans le régime LMNP, notamment la possibilité de déduction sur le revenu global. En revanche, l'investisseur conserve la possibilité de déduire ses charges du revenu catégoriel et notamment l'utilisation des amortissements, qui est sans doute l'attrait principal du régime des loueurs en meublé et le point essentiel sur lequel repose le mécanisme économique des opérations que l'on a présentées.

Au total, les avantages du LMP absents du régime LMNP ne sont pas ceux dont la disparition remettrait en cause l'équilibre de l'opération d'investissement telle qu'elle a été examinée plus haut :

- la non-déductibilité du revenu global empêche uniquement l'imputation du déficit constaté la première année en LMP ; la part des charges non déductible en année 1 est reportée jusqu'à la sixième année suivante sur les revenus de la location et les bénéficiaires de même nature ; elle n'est donc pas « perdue » ;
- les autres avantages du LMP non accessibles en LMNP sont en quelque sorte périphériques à l'opération d'investissement, dont le cœur est la constitution d'un patrimoine et l'obtention de revenus sur celui-ci, le tout sans paiement de l'IR :
 - le bien ne bénéficie pas de la possibilité d'exonération des plus-values de cession au bout de cinq ans mais au bout de quinze (régime d'imposition des plus-values des particuliers) ; toutefois, la revente du bien a précisément vocation à intervenir le plus souvent une fois l'emprunt remboursé, soit au terme d'une quinzaine d'années ;
 - les conditions favorables de transmission du bien possibles en LMP ne s'appliquent pas ; cet élément ne change pas le montage de l'opération.

En outre, dans la mesure où le dispositif LMNP s'applique à des contribuables réalisant moins de 23 000 € de recettes annuelles représentant moins de 50% de leur revenu, il est accessible à un public plus large, notamment à des contribuables à revenu moins élevé que pour le régime LMP. En ce sens, il peut constituer un mécanisme plus puissant d'incitation à la production de résidences avec services : l'essor que connaît depuis plusieurs années le marché de ces résidences est lié pour partie à l'attrait des prix pour l'investisseur – attrait que rend possible la vente des lots à l'unité. Outre que les prix tendent globalement à être moins élevés que dans le logement classique (la surface de chaque appartement est souvent inférieure, notamment pour les résidences étudiantes ; les coûts techniques sont généralement moindres que ceux des autres immeubles de logement, du fait par exemple que moins de parkings sont à réaliser en sous-sol), le schéma de la résidence avec services donne en effet lieu à la vente des appartements de manière séparée, avec des prix de chaque lot accessibles à un plus grand nombre d'investisseurs. Compte tenu des règles de seuil distinguant les régimes LMP et LMNP, ce type de transactions ne pourra pas relever du LMP³⁴ ; or, ce sont bien elles qui aujourd'hui seraient susceptibles de porter le développement des résidences avec services, face à un secteur résidentiel traditionnel où les prix restent élevés.

Par ailleurs, d'autres dispositifs fiscaux sont également utilisés pour ces mêmes types de logements : les résidences avec services recourent aussi au dispositif Robien (par exemple, des résidences pour personnes âgées non dépendantes, les « résidences seniors »), proposé aux acheteurs en alternative au LMP et au LMNP.

Au total, l'impact sur le secteur des résidences avec services d'une disparition du régime LMP ne doit dès lors pas être surestimé.

³⁴ Sauf dans l'hypothèse où l'investisseur possède déjà d'autres logements et que cette acquisition lui fait franchir le seuil des 23 000 euros.

Enfin, les professionnels du secteur apparaissent divisés sur l'intérêt du dispositif LMP. Plusieurs exploitants de maisons de retraite se montrent sceptiques sur son utilité économique pour leur profession et lui reprochent notamment de faire porter sur l'exploitant des loyers élevés, pour lesquels il s'engage sur une longue période vis-à-vis du propriétaire.

C. Trois options de portée croissante pour encadrer les avantages du régime fiscal du loueur en meublé professionnel

1. Limiter la possibilité d'effacer l'impôt dû au titre d'autres revenus

Il s'agit là d'une réponse à l'absence de plafond fixé à l'imputation sur le revenu global et à la possibilité de défiscalisation qu'elle ouvre.

Cette limite peut prendre trois formes principales.

La première est l'instauration d'un plafond d'imputation. Il paraîtrait logique de retenir celui qui s'applique aux déficits fonciers, donc à la location nue, soit une limite annuelle de 10 700 euros, pour la part du déficit issue des charges autres que les intérêts d'emprunt. Cette mesure aurait le mérite de la simplicité et du recours à un critère déjà usité dans le fonctionnement de l'impôt sur le revenu.

La seconde possibilité serait de « tunneler » le déficit : comme pour les loueurs non professionnels, celui-ci ne pourrait plus s'imputer sur le revenu global mais uniquement sur les bénéfices provenant de l'ensemble des activités de même nature imposables dans la catégorie des BIC réalisés au cours de la même année et des six années suivantes. Le statut LMP permettrait ainsi toujours de défiscaliser les revenus provenant de la location meublée, notamment par le jeu des amortissements, mais plus de réduire ou d'annuler l'impôt dû au titre d'autres revenus. Le schéma type d'une opération, tel qu'il a été examiné plus haut, ne serait modifié que par le fait qu'il serait désormais impossible d'aboutir à un résultat fiscal négatif la première année de l'opération.

La troisième forme que pourrait prendre la limitation de l'imputation des déficits serait d'exclure certaines charges de cette possibilité de déduction du revenu global : il s'agirait de tous les frais qui constituent la rémunération des monteurs et financeurs de l'opération LMP packagée (frais d'ingénierie et de commercialisation, frais de premier établissement...). Ces frais peuvent représenter une part significative du déficit. Cette exclusion aboutirait vraisemblablement à la disparition de la plus grande partie voire de la totalité du déficit imputé sur le revenu global. Par ailleurs, le mécanisme d'exclusion de certaines charges évite le report sur les exercices ultérieurs de leur imputation, qui en termes budgétaires serait de nature à limiter l'impact de cette réforme. En outre, il présente l'avantage de cibler les effets de la restriction des avantages fiscaux sur les intermédiaires. Il ne remet en revanche pas directement en cause l'équilibre de l'opération d'investissement sur la durée : le jeu des amortissements permettant la constitution de revenus « non taxés », principal attrait du LMP, demeure. Ne disparaît que le déficit et son effet de défiscalisation d'autres revenus, constaté le plus souvent pour la seule première année. Le coût d'une telle évolution serait vraisemblablement supporté pour partie par le contribuable à travers cette réduction de l'effet de défiscalisation, pour partie par ces intermédiaires dont on peut penser que la liberté de fixation de leurs commissions se verrait ainsi contrainte. Enfin, ce ciblage sur les frais facturés par les intervenants intermédiaires laisse intacte la possibilité de déduction pour des loueurs en meublé autres que ceux recourant aux opérations clés en main et qui subiraient une perte dans leur activité.

En termes de sécurité juridique pour les investisseurs s'étant engagés dans des opérations LMP dans le cadre de la législation actuelle, cette troisième possibilité d'évolution des textes aurait en outre l'avantage de ne pas modifier leur situation : compte tenu du schéma des opérations LMP, une réforme restreignant ou supprimant la possibilité de déduire des charges du revenu global ne touche que la (ou, plus rarement, les quelques) première(s) année(s) de l'investissement ; elle ne concernerait donc que les opérations à venir.

2. Restreindre le bénéfice du régime LMP aux seuls « véritables » professionnels

Cette seconde option consisterait à fixer un critère plus restrictif de définition du loueur professionnel, en rendant cumulatifs et non plus alternatifs les deux critères de revenu (23 000 € et 50% du revenu total).

Le critère d'un minimum de 50% des revenus issus de l'activité de location en meublé devrait en particulier avoir comme conséquence d'exclure d'emblée du bénéfice du régime LMP les années où l'opération est déficitaire et engendre donc une défiscalisation. A la lecture du CGI, le seuil de 50% s'apprécie en effet au regard d'une base différente de celle retenue pour le critère des 23 000 € : si ce dernier s'entend du montant total des loyers acquis, nécessairement positif, le chiffre de 50% porte en revanche sur le revenu que les contribuables « retirent de cette activité » de location en meublé ; en d'autres termes, la formule utilisée par le code suggère qu'il s'agit du revenu net de l'ensemble de l'opération, incluant les produits mais aussi les charges. Cette lecture de l'article 151 septies mériterait le cas échéant d'être sécurisée en étant explicitement affirmée dans le texte du CGI.

L'application de ce double critère aurait également pour effet de circonscrire l'application du régime LMP à des contribuables pour lesquels cette activité revêt un caractère que l'on peut plus aisément qualifier de « professionnel » – au sens du moins où elle représente plus de la moitié de leur revenu global. A cet égard, il conviendrait, pour l'appréciation du critère de 50%, de s'en tenir aux modalités actuelles telles que l'on vient de les décrire, plutôt que de s'aligner sur les règles de l'impôt de solidarité sur la fortune : le critère de 50% tel qu'il est apprécié pour l'ISF (50% du total de différentes catégories de revenus d'activité), maintiendrait parmi les bénéficiaires du système ceux qui ne perçoivent pas d'autre revenu d'activité, en particulier nombre de retraités.

Le cumul des deux critères évite par ailleurs de subordonner les avantages fiscaux du régime à la seule condition d'un revenu en valeur absolue, ce qui tend à favoriser les seuls ménages à haut revenu. Ainsi, la simple actualisation du seuil de 23 000 euros aurait cet effet.

Au total, la mise en place de ce cumul aurait toutefois vocation à s'accompagner de cette revalorisation du seuil (à 47 000 euros) : on irait ainsi au terme de la logique dans laquelle il avait été mis en place en 1982, à savoir limiter le nombre de bénéficiaires du régime en ciblant ceux pour lesquels il est le plus vraisemblable de présumer que leur activité a un caractère professionnel.

La majeure partie des actuels bénéficiaires du régime LMP se verraient dès lors soumis au régime LMNP.

3. Supprimer le régime LMP en l'alignant sur le régime LMNP

Dans cette troisième option, la notion de loueur en meublé professionnel et les avantages qui y sont attachés disparaîtraient. Ne subsisterait qu'une fiscalité sur les loueurs en meublé, celle aujourd'hui applicable aux loueurs non professionnels.

Les logements en résidences avec services sont aujourd'hui financés par des opérations en LMNP bien plus que par le régime LMP ; les avantages supplémentaires que permet ce dernier ne paraissent dès lors pas indispensables au soutien que la fiscalité peut apporter à ce secteur. On a procédé plus haut au (B-1-5) au passage en revue des différences entre les régimes LMNP et LMP pour conclure à leur caractère non indispensable à l'économie globale des opérations. Des produits clés en main analogues aux opérations LMP sont d'ores et déjà proposés en LMNP, souvent sur les mêmes opérations immobilières.

Quelle que soit l'option choisie parmi les trois citées ci-dessus, les gains budgétaires à attendre d'une telle réforme restent assez modestes : ainsi que cela a été évoqué, une estimation indicative du coût de l'imputation actuelle du déficit sur le revenu global, qui ne constitue certes que l'un des avantages du LMP, aboutit à un montant de 18 M€. En revanche, une évolution de cette nature irait dans le sens d'une plus grande équité et serait cohérente avec la démarche d'ensemble ; en l'absence de réforme du LMP, il pourrait en effet se produire un effet de report sur ce dernier de recherche de produits défiscalisés.

CONCLUSION

Par construction, les dispositifs de financement par des dépenses fiscales d'opérations d'investissement ou de restauration ne peuvent exister que parce que des contribuables, détenteurs de capacité fiscale, sont désireux de réduire leur imposition. L'attractivité des dispositifs de défiscalisation dépend du niveau d'imposition auquel conduit le système fiscal. L'équilibre du système fiscal à l'IR a été modifié au cours des dernières années, notamment du fait de la réforme du barème (loi de finances pour 2006) qui a diminué à 40% le taux marginal le plus élevé.

La réduction du montant de l'impôt résultant du barème réduit d'autant la capacité fiscale disponible pour des opérations de défiscalisation.

Dans ce contexte, les décisions du CMPP du 12 décembre 2007 doivent contribuer à une meilleure gestion des dépenses fiscales. Elles prévoient notamment la réalisation d'une étude d'impact préalable à toute nouvelle création, comportant une comparaison de l'intérêt de l'outil fiscal par rapport à l'outil budgétaire, et un principe de limitation dans le temps des dépenses fiscales, leur renouvellement étant conditionné par une étude d'impact. L'évolution de la liste des dépenses sera en outre exposée chaque année dans une annexe au projet de loi de finances.

Le Parlement comme le Gouvernement a estimé opportun de procéder à un examen sélectif des quelques dispositifs fiscaux qui procurent à certains contribuables, dans certaines situations, un avantage excessif par rapport à l'objet qui a justifié leur mise en place. Une évaluation est nécessaire afin d'en mesurer l'efficacité et de pouvoir tirer les conséquences qui s'imposent.

Au terme de ce rapport, le Gouvernement n'estime pas opportun de remettre en cause la pertinence de chacun de ces dispositifs, ni les objectifs poursuivis par le législateur. Il apparaît cependant que sans attenter aux financements des politiques concernées, le plafonnement de chacun des avantages aujourd'hui non limités ne nuirait pas à l'efficacité des dispositifs.

Ce plafonnement, dont le présent rapport constitue une étude de faisabilité, serait de nature à améliorer la progressivité de l'impôt sur le revenu, et, par là, l'équité fiscale dans notre pays. Compte tenu des analyses faites dans le présent rapport, le Gouvernement fera des propositions pour y faire suite dans le prochain projet de loi de finances.