



RAPPORT

évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions
permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans
limitation de montant

(Mise en œuvre de l'article 68 de la loi de finances pour 2008)

REMIS PAR LE GOUVERNEMENT AUX COMMISSIONS DES FINANCES DE

L'ASSEMBLEE NATIONALE ET DU SENAT

- AVRIL 2008 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. RAPPEL DU CONTEXTE ET DES OBJECTIFS.....	2
A. L'IMPOT SUR LE REVENU REPRESENTE UNE PART DE PLUS EN PLUS FAIBLE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES ET PEUT, DANS CERTAINES SITUATIONS, NE PAS PLEINEMENT RESPECTER LE PRINCIPE DE PROGRESSIVITE DE L'IMPOT.	2
B. LES DEBATS SUR LES NICHES FISCALES INTERVENUS AU COURS DES DERNIERES ANNEES DEVRAIENT CONDUIRE A UNE APPROCHE PRAGMATIQUE ET PROGRESSIVE.	2
C. L'EXAMEN DES DEPENSES FISCALES A L'IR PEUT CONDUIRE A REEXAMINER CELLES QUI PROCURENT UN AVANTAGE QUI POURRAIT ETRE JUGE EXCESSIF.	3
II. LES REDUCTIONS D'IMPÔT SUR LE REVENU EN FAVEUR DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER	5
A. LE DISPOSITIF FISCAL	5
B. LES DISPOSITIFS DE DEFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER PEUVENT ETRE EVALUES D'UN DOUBLE POINT DE VUE, CELUI DES ENTREPRISES ULTRA-MARINES, EXPLOITANTES DES INVESTISSEMENTS DEFISCALISES ET CELUI DES CONTRIBUABLES BENEFICIANT DES REDUCTIONS D'IMPOTS CORRESPONDANTES.	7
C. LA QUESTION DU PLAFONNEMENT	10
D. LES CONSEQUENCES D'UN PLAFONNEMENT ET LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ...	11
III. LES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE LA RESTAURATION DU PATRIMOINE ET DES MONUMENTS HISTORIQUES.....	14
A. LE DISPOSITIF MALRAUX CONSTITUE UN PROCEDE ORIGINAL DE FINANCEMENT DE LA RESTAURATION DES CENTRES VILLES ANCIENS ET DEGRADEES PAR LA MOBILISATION D'UNE EPARGNE EXTERIEURE. IL DOIT DONC ETRE PRESERVE. A CET EFFET, IL DEVRAIT ETRE AMENAGE DE MANIERE A CLARIFIER LA NATURE DE L'EFFORT PUBLIC, A EVITER TOUTE DERIVE VERS UN PRODUIT D'OPTIMISATION FISCALE ET A LE RECENTRER SUR LES OBJECTIFS PATRIMONIAUX ET URBAINS QUI CONSTITUENT SON CŒUR DE CIBLE.	14
B. LE REGIME DES MONUMENTS HISTORIQUES – DONT L'IMPACT EST MAL CONNU MALGRE PLUS DE 40 ANS D'EXISTENCE – JUSTIFIE DES MESURES DE CLARIFICATION DE MANIERE A MIEUX CORRELER LES EFFORTS DE L'ÉTAT EN MATIERE DE PROTECTION DE CES MONUMENTS ET LEUR MISE EN VALEUR AU TRAVERS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'OUVERTURE AU PUBLIC.	20
IV. LE REGIME DES LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS	25
A. UN REGIME QUI PRESENTE LES CARACTERISTIQUES D'UNE « NICHE FISCALE »	25
B. UN IMPACT SOCIO-ECONOMIQUE DIFFICILE A ETABLIR MAIS QUI NE PARAIT PAS JUSTIFIER LA TOTALITE DES AVANTAGES ACCORDES AUX CONTRIBUABLES CONCERNES	31
C. TROIS OPTIONS DE PORTEE CROISSANTE POUR ENCADRER LES AVANTAGES DU REGIME FISCAL DU LOUEUR EN MEUBLE PROFESSIONNEL	35
CONCLUSION.....	39

INTRODUCTION

L'article 68 de la loi de finances pour 2008 prévoit que le Gouvernement remet aux commissions des finances des deux assemblées parlementaires un rapport « évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant ».

Ce rapport doit notamment fournir des informations utiles à la mission d'information portant sur les « niches fiscales » mise en place par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il s'agit de mieux appréhender le mode opératoire d'instruments fiscaux par lesquels des contribuables réduisent leur impôt sur le revenu pour des montants élevés ou très élevés. Il s'agit aussi d'évaluer l'efficacité des dépenses fiscales correspondantes.

Le présent rapport, établi sur la base des travaux de l'Inspection Générale des Finances, répond aux obligations du Gouvernement ainsi définies.

Les débats parlementaires¹ et le texte même de l'article 68 précité conduisent à examiner la question des dispositifs non plafonnés permettant de réduire la cotisation d'impôt sur le revenu (IR). Les impôts autres que l'IR ne sont pas concernés, non plus que les dispositifs fiscaux faisant l'objet d'un plafonnement, quel que soit l'effet de ce plafonnement. Les dispositifs non plafonnés sont en effet perçus comme étant ceux qui procurent les avantages fiscaux les plus importants. Ce rapport traite des réductions d'impôt sur le revenu accordées en contrepartie d'investissements réalisés outre-mer ainsi que des dispositifs d'imputation sur le revenu global des déficits fonciers mis en place en faveur de la restauration du patrimoine. Ce rapport traite enfin du régime fiscal des loueurs en meublé.

L'Inspection Générale des Finances a coordonné les travaux préparatoires du présent rapport. Elle a utilisé les informations transmises par différents services de la direction générale des finances publiques et de la direction de la législation fiscale, ainsi que par les principaux ministères intéressés (culture, logement). Elle a rencontré des représentants des parties prenantes, des opérateurs et des entreprises chargés de placer les produits de défiscalisation auprès des contribuables détenteurs de capacité fiscale.

¹ Cf. travaux parlementaires et en particulier l'exposé de l'amendement n°II-233 du président et du rapporteur général de la commission des finances, qui a introduit l'article 68.

I. RAPPEL DU CONTEXTE ET DES OBJECTIFS

A. L'impôt sur le revenu représente une part de plus en plus faible des prélèvements obligatoires et peut, dans certaines situations, ne pas pleinement respecter le principe de progressivité de l'impôt.

En 2008, le produit de l'impôt sur le revenu devrait s'élever à un peu plus de 60 milliards €. Il représente 6,5% environ des prélèvements obligatoires soit moins qu'en 1990 (9%) et moins que dans la plupart des autres Etats membres de l'Union Européenne (20%). Il est aussi inférieur à celui de la cotisation sociale généralisée (CSG), soit 76,4 milliards €, prélevés sur l'ensemble des revenus. Cette situation résulte de deux principaux facteurs :

- une reconfiguration en profondeur du barème, avec pour objectifs la simplification et la clarification du calcul de l'impôt (suppression de l'abattement de 20% par exemple) ainsi que la réduction du prélèvement fiscal pour dégager du pouvoir d'achat. Cette évolution s'est traduite par un resserrement du nombre de tranches d'imposition et un abaissement du taux marginal le plus élevé. On est ainsi passé de 13 tranches (de 0 à 56,8%) en 1990 à 5 tranches pour les revenus de 2006 (de 0 à 40%) ;
- l'existence de dispositifs d'exonérations, abattements, déductions, réductions et crédits d'impôts, désignés sous le nom de « dépenses fiscales » ou « niches fiscales ». Le XXIème rapport (2003) du conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a dénombré 174 dispositifs de ce type pour le seul impôt sur le revenu. Il rappelle que ce chiffre était inférieur d'environ une centaine, 20 ans auparavant. En 2008, avec 200 dispositifs dérogatoires environ, les dépenses fiscales à l'IR représentent 39 milliards €, soit 40% du montant de l'impôt calculé en sortie de barème.

Le rapport du CPO comme le rapport du Gouvernement d'octobre 2007 concernant l'imposition minimale (cf. *infra*) souligne que la multiplication et l'amplification des avantages fiscaux ainsi que la possibilité de les cumuler peuvent, dans certains cas, ne pas pleinement respecter les principes de progressivité de l'impôt et d'égalité devant les charges publiques. Certes, il peut être légitime que ceux qui adoptent un comportement bénéfique à l'ensemble de la société, reconnu comme tel par le législateur, y soient incités par un avantage fiscal. En revanche, il est difficile de justifier que l'utilisation massive d'un avantage de ce type puisse permettre à un contribuable d'échapper presque totalement à l'impôt alors qu'à niveau de revenu égal, les autres contribuables supportent une charge fiscale significative.

B. Les débats sur les niches fiscales intervenus au cours des dernières années devraient conduire à une approche pragmatique et progressive.

Trois temps ont marqué ces débats.

1 - Dans le cadre de la réforme du barème de l'IR, un système de « plafonnement dédoublé » avait été proposé dans le projet de loi de finances pour 2006 :

- un plafonnement global, à hauteur de 8 000 € par foyer fiscal, (+ majorations pour personnes à charge et handicapés), portait sur un nombre limité de dispositifs (17) ;
- un plafonnement spécifique sur les deux réductions d'IR relatives aux investissements locatifs et productifs outre-mer. Ce dispositif était justifié par « l'importance économique » des investissements réalisés. L'avantage fiscal résultant de ces deux réductions d'impôt était limité à 8 000 € (+ majorations) ou à 15% du revenu net imposable si ce calcul était plus favorable.

² Produit net 2006.

Au terme des débats parlementaires, de nombreuses modifications avaient réduit la portée du dispositif initial de plafonnement et notamment :

- une partie des dépenses de restauration du patrimoine, déduites du revenu global dans le cadre du dispositif Malraux, avaient été sorties du plafond global ;
- le plafonnement spécifique outre-mer avait été supprimé.

Le Conseil Constitutionnel a finalement censuré le dispositif issu des débats parlementaires, en invoquant l'inintelligibilité du système pour le citoyen et sa complexité excessive, non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant.

2 - Après les débats intervenus dans le cadre du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), l'article 15 de la loi TEPA du 21 août 2007 avait prévu la présentation au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur les modalités de mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques.

Ce rapport, déposé en octobre 2007, ne s'est pas montré favorable à la mise en place d'un dispositif d'imposition minimale. En effet, les mécanismes d'imposition minimale (forfaitaire ou proportionnelle) ne paraissent pas permettre de concilier le respect des principes de simplicité et de lisibilité posés par le Conseil Constitutionnel avec l'objectif recherché. Dans ces conditions, le rapport estime opportun de procéder à un réexamen plus sélectif de certains dispositifs fiscaux.

3 - A l'issue des débats sur le projet de loi de finances pour 2008, cette voie a été finalement privilégiée par le Parlement : d'une part, l'article 68 de la loi prévoit que le Gouvernement remet aux commissions des finances des deux assemblées parlementaires un rapport « évaluant l'utilisation de l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant » ; d'autre part, une « mission d'information sur les niches fiscales » est mise en place par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale.

C. L'examen des dépenses fiscales à l'IR peut conduire à réexaminer celles qui procurent un avantage qui pourrait être jugé excessif.

Ainsi, l'examen sélectif des dispositifs fiscaux concernés peut obéir à l'objectif d'une plus grande justice fiscale, les revenus les plus élevés ne pouvant s'exonérer totalement ou de manière significative de l'impôt dont ils sont redevables.

Au regard de cet objectif, le présent rapport examine deux séries de dispositifs :

- la dépense fiscale globale afférente à la restauration des immeubles en secteurs sauvegardés (régime dit Malraux) et des monuments historiques, qui n'est pas limitée dans le temps. Elle ressort au total à 80 millions €. Dans la mesure où elle repose pour l'essentiel sur un mécanisme dérogatoire au droit commun – la déduction directement sur le revenu global d'une dépense ou d'un déficit foncier non plafonné – cette dépense fiscale peut justifier un examen ;
- les deux réductions d'IR pour investissements outre-mer pour lesquelles la dépense fiscale s'élève à 780 millions €. Elle mérite aussi examen dans la mesure où ces réductions sont le principal facteur de réduction du taux moyen d'imposition de contribuables fortement imposés.

Cependant, si l'objectif de justice fiscale et d'équité semble pouvoir être techniquement atteint sans difficulté majeure, compte tenu des différentes possibilités de plafonnement, il n'y a pas lieu, en revanche, de rechercher une amélioration du rendement budgétaire de l'impôt qui serait obtenue par la réduction du montant des flux d'investissements concernés : ces dispositifs permettent en effet de financer, dans un cas, une politique vigoureuse d'investissements outre-mer par une réduction de leurs coûts d'acquisition, dans l'autre, une politique très dynamique de restauration du patrimoine. Sous réserve de l'efficacité et de l'optimisation de ces politiques, celles-ci doivent être préservées dans toute la mesure du possible, dès lors que le contexte budgétaire ne permet pas de dégager d'autres sources de financement.

Enfin, pour préserver l'objectif d'équité fiscale, il conviendrait de veiller au risque de report d'un dispositif sur l'autre : ainsi, en cas par exemple de plafonnement des avantages liés à l'investissement outre-mer, les détenteurs d'importantes capacités fiscales, qui ont l'habitude de procéder à de tels investissements, pourraient se reporter sur des dispositifs, moins développés ou non plafonnés. C'est la raison pour laquelle le rapport propose aussi une évolution du régime des loueurs en meublé professionnels.

II. LES REDUCTIONS D'IMPÔT SUR LE REVENU EN FAVEUR DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER

L'objectif de la défiscalisation spécifique outre-mer est d'abaisser pour l'entreprise exploitante le prix des investissements réalisés outre-mer en faisant appel à de l'épargne extérieure à l'entreprise. Cette épargne est mobilisée sur l'ensemble du territoire national, notamment en métropole, en contrepartie d'un avantage fiscal. Ce mécanisme compense ainsi un manque de fonds propres et des difficultés d'accès au crédit des entreprises ultra-marines. La défiscalisation peut aussi être opérée en interne, sur les résultats de l'entreprise.

La défiscalisation est ancrée dans l'histoire du développement des départements d'outre-mer puisque les premières mesures spécifiques de défiscalisation remontent à 1952. Depuis la loi Pons (11 juin 1986) qui a véritablement organisé la défiscalisation des investissements outre-mer, plusieurs textes ont modifié le dispositif et, en dernier lieu, la loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003, dite Loi Girardin.

La LOPOM introduit deux dispositions qui, dans le cadre de la modernisation des politiques publiques, peuvent être relevées :

- d'une part, le nouveau régime de défiscalisation est applicable jusqu'au 31 décembre 2017. Même s'il s'agit d'un délai très long (une quinzaine d'années après l'adoption de la loi), justifié par la volonté de donner aux investisseurs une meilleure visibilité, il s'agit là d'un exemple de limitation dans le temps d'une dépense fiscale ;
- d'autre part, la LOPOM (article 38) a prévu une évaluation tous les 3 ans de l'impact socio-économique de la défiscalisation.

A. Le dispositif fiscal

Le régime de défiscalisation spécifique à l'outre-mer s'applique aux investissements réalisés dans tous les départements d'outre-mer (DOM) et collectivités d'outre mer (COM). Il concerne les investissements locatifs dans le secteur du logement ainsi que les investissements productifs : depuis la LOPOM, tous les secteurs d'activité sont éligibles, sauf ceux qui sont expressément exclus (commerce, cafés, finances, assurances, immobilier...).

Ce régime permet aux personnes physiques ou aux entreprises de bénéficier d'une réduction d'impôt à l'IR ou à l'IS pour les investissements qu'ils réalisent au travers d'une société de personnes fiscalement transparente (SNC, SCI) ou d'un GIE. Il ne s'agit donc pas d'une déduction opérée sur le revenu global comme dans les régimes Malraux ou Monuments historiques mais d'une réduction du montant de l'impôt, intervenant après calcul de celui-ci dans des conditions de droit commun.

En règle générale, cette réduction d'impôt est égale à 50% du montant HT de l'investissement, déduction faite des subventions éventuelles et de la TVA NPR (TVA non payée récupérable), ce taux pouvant atteindre 60% pour les investissements productifs réalisés dans certaines collectivités (Guyane, Mayotte, Wallis et Futuna et Saint-Pierre et Miquelon) voire 70% pour la rénovation d'hôtels ou la navigation de plaisance dans les DOM. Elle peut aussi être plus faible (de 40% à 54% pour le logement locatif libre au lieu de 50% à 64% pour le logement locatif intermédiaire).

Pour les investissements réalisés dans le secteur du logement, dans le cadre du dispositif d'accord préalable prévu à l'article 199 *undecies* A du CGI, cette réduction d'impôt est répartie sur 5 ans par le contribuable – investisseur. Dans les autres cas, et notamment pour les investissements productifs, elle est imputée en une seule fois, l'année de l'investissement.

Quatre dispositions du CGI organisent le dispositif de défiscalisation à l'IR ou à l'IS :

- l'article 199 *undecies* A prévoit une réduction d'IR pour les investissements réalisés dans le secteur du logement³ ;
- l'article 199 *undecies* B institue une réduction d'IR pour les investissements productifs ;
- sur le fondement des articles 217 *undecies* et 217 *duodecies*, les sociétés passibles de l'IS peuvent déduire de leurs résultats les investissements productifs et immobiliers qu'elles réalisent ainsi que les souscriptions au capital de sociétés réalisant ces mêmes investissements.

Tableau 1 : Évolution du montant des investissements
ayant bénéficié de la défiscalisation à l'IR et à l'IS

Dépenses d'investissement (millions €)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Investissements agréés (a)	1 232	846	647	1 040	553	852
Estimation du montant des investissements productifs de plein droit (b)	178	197	238	320	418	500

a : source, DGFIP

b : source, estimation – ne portant que sur les investissements productifs – présentée dans le rapport sur l'évaluation de l'impact socio-économique de la défiscalisation des investissements outre-mer (2006 – IGF et IGA).

Au total, depuis 2004, le volume des investissements défiscalisés outre-mer s'établit entre 1,2 et 1,3 milliard € par an, compte non tenu du logement défiscalisé de plein droit, pour lequel aucune estimation globale n'est encore disponible⁴.

Depuis 2001, trois collectivités ont principalement bénéficié de la défiscalisation, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française et la Réunion qui représentent les ¾ des investissements agréés. Trois secteurs (transport, industrie et tourisme) ont bénéficié de plus de 70% des investissements agréés.

En ce qui concerne les investissements agréés, le volume des investissements productifs défiscalisés à l'IR représente en moyenne plus de 60% du total des investissements productifs défiscalisés. En ajoutant les investissements de plein droit, cette proportion est comprise entre 75% et 80%.

Tableau 2 : Part des investissements agréés défiscalisés à l'IR et à l'IS

(en millions €)	2005	2006	2005 + 2006
Investissements productifs agréés IR (199 <i>undecies</i> B)	313,3	462,2	775,5
Investissements productifs agréés IS (217 <i>undecies</i> et <i>duodecies</i>)	183,8	319,5	503,3
Accords préalables logement à l'IR (199 <i>undecies</i> A)	55,9	70,3	126,2

Source : DGFIP

³ En outre, existe un dispositif spécifique permettant une réduction d'IR au taux de 25% (répartie sur 10 ans) pour l'acquisition de la résidence principale du contribuable.

⁴ Il devrait être rapidement remédié à cette situation. En effet, la loi de finances pour 2007 a prévu une obligation déclarative concernant les opérations défiscalisées de plein droit (logement et investissements productifs). Les investissements défiscalisés en 2007 (agrément et plein droit) devraient ainsi pouvoir être appréhendés de manière plus exhaustive.

La dépense fiscale, résultant des réductions d'impôt consécutives à la défiscalisation des investissements réalisés outre-mer (agréés et plein droit) a fortement augmenté, notamment depuis 2004 (Cf. tableau 3) sous l'effet de la défiscalisation de plein droit (sans agrément préalable). Plus de 80% de la dépense fiscale est issue d'un des deux mécanismes de défiscalisation à l'IR, en particulier la défiscalisation des investissements productifs qui en représente plus de la moitié (article 199 *undecies* B).

Tableau 3 : Évolution de la dépense fiscale résultant de la défiscalisation des investissements

(en millions €)	2001 constaté	2002 constaté	2003 constaté	2004 constaté	2005 prévu	2006 estimé	2007 chiffrage	2008 chiffrage
199 <i>undecies</i> A (IR)	115	120	115	140	170	200	220	230
199 <i>undecies</i> B (IR)	150	90	140	250	310	450	500	550
217 <i>undecies</i> et <i>duodecies</i> (IS)	85	105	85	80	210	140	160	180
Ensemble	350	315	340	470	690	790	880	960
% IR	75,7 %	66%	75%	83%	55%	82,3%	82%	81%

Source : DGFIP (voies et moyens)

L'estimation de ces deux dépenses fiscales peut être considérée comme de bonne qualité pour les investissements productifs et très bonne pour les investissements locatifs, selon l'échelle communiquée par la DGFIP : il s'agit d'une estimation à partir d'un échantillon de 500 000 contribuables.

La réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés outre-mer (article 199 *undecies* B) concerne 9 870 foyers fiscaux en 2006, pour une dépense fiscale de 550 millions €

S'agissant de la réduction d'impôt au titre des investissements locatifs, elle concerne 29 000 ménages en 2006 pour une dépense fiscale plus faible (220 millions €).

Ainsi, c'est la réduction d'impôt pour investissements productifs qui constitue le principal vecteur de réduction d'impôt pour les ménages.

B. Les dispositifs de défiscalisation des investissements outre-mer peuvent être évalués d'un double point de vue, celui des entreprises ultra-marines, exploitantes des investissements défiscalisés et celui des contribuables bénéficiant des réductions d'impôts correspondantes.

1. Du point de vue des entreprises et des économies ultra-marines

De nombreux travaux⁵ ont été produits sur cette question auxquels il convient de se référer. En règle générale, ils soulignent l'intérêt de la défiscalisation pour le développement des investissements outre-mer dans la mesure où celle-ci réduit le coût d'acquisition des moyens de production dans un environnement marqué, pour une partie des entreprises, par l'insuffisance de fonds propres et des difficultés d'accès au crédit.

⁵ Notamment : Rapport (audit de modernisation) de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et du conseil général des ponts et chaussées sur la politique du logement social outre-mer (avril 2006). Rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration (juillet 2006) sur l'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer. Avis du CES sur l'évaluation de la

Même si l'impact socio-économique de la défiscalisation reste encore largement à évaluer, un certain nombre d'observations et de constats peuvent être rappelés :

- les résultats de la défiscalisation sont très contrastés selon les secteurs : favorables dans l'énergie et certains secteurs industriels (Nouvelle-Calédonie, Réunion) et insuffisamment concluants dans l'hôtellerie. S'agissant du logement, la défiscalisation a eu des effets contradictoires : très favorables sur le BTP et l'emploi dans ce secteur, mais défavorables sur le coût du foncier ou le type de logements produits (trop petits et trop chers) ;

- s'agissant de l'effet de la défiscalisation sur la création d'emplois, celle-ci varie selon les secteurs d'activité. Dans des secteurs tels que le transport ou le BTP, l'acquisition d'un nouveau camion ou d'un nouvel engin de travaux publics grâce à l'aide fiscale s'accompagne généralement de créations d'emplois. Dans d'autres secteurs, la modernisation de l'appareil de production peut se traduire par l'acquisition de machines très automatisées, achetées en France ou dans l'Union Européenne (question des normes), et parfois plutôt chères et surdimensionnées compte tenu des marchés locaux. La défiscalisation permet pour partie de compenser prix et salaires élevés et surcapacité et ne peut que très indirectement favoriser l'emploi.

Dans les dossiers de défiscalisation soumis à agrément, les porteurs de projet doivent s'engager sur un nombre d'emplois directs à maintenir ou à créer. Ainsi, pour l'ensemble des dossiers agréés⁶ en 2006, l'engagement porte sur 1 179 emplois, dont 60% dans les secteurs traditionnellement pourvoyeurs d'emplois, l'hôtellerie, le transport et le BTP. Les données relatives à la création d'emplois directs dans les autres secteurs méritent sans doute quelques précautions dans leur interprétation.

- L'extension du plein droit constitue désormais un élément à examiner de façon rigoureuse :

- par construction, les investissements de plein droit engendrent d'importants avantages fiscaux ;
- sous l'effet du plein droit et de l'ingénierie financière réalisée sur la base de l'article 199 *undecies* B du CGI, les petits investissements productifs se sont développés de manière très dynamique, d'autant qu'ils permettent à l'exploitant de créer son emploi. L'adéquation avec les besoins du marché local, souvent étroit et sans perspectives d'exportations, est posée dans certains secteurs d'activités : le transport de marchandises et de voyageurs et le nombre de camions ou d'autobus, les équipements du BTP... ;
- l'optimisation par le découpage des opérations immobilières, pour éviter de franchir le seuil de l'agrément ou de l'accord préalable, semble se développer.

- les mécanismes de défiscalisation ne sont pas pleinement optimisés et peuvent receler des effets d'aubaine : mauvaise adéquation entre la production de logement et les besoins (insuffisance de logements sociaux et d'une taille suffisante), insuffisante durée (5 ans le plus souvent) d'exploitation outre-mer des biens défiscalisés qu'il conviendrait d'allonger (bateaux de plaisance, avions, hôtels...), taux de la réduction d'impôt élevé (70% pour la plaisance), effets liés à l'imprécision du champ de certaines dispositions (location de voitures, 4x4, notion de programme de logements, mode de calcul de l'avantage supplémentaire accordé pour les énergies renouvelables...)

loi de programme pour l'outre-mer (juin 2006). Rapport d'étape de la commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer (décembre 2007).

⁶ Par construction, les porteurs de projet défiscalisés de plein droit ne s'engagent sur rien.

Ces constats ont conduit le Gouvernement à apporter les premiers éléments de solution dans l'avant projet de loi pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer. Par ailleurs, le Gouvernement projette également dans ce cadre de corriger les effets négatifs ou pervers des dispositions antérieures. Certaines mesures d'allègement fiscal prévues par la LOPOM de 2003 devaient être réaménagées pour mieux atteindre leur finalité. Par exemple, pour le logement social, le dispositif de défiscalisation des logements du secteur libre peut conduire à un effet pervers sur le prix du foncier. Il sera réorienté vers un mécanisme de défiscalisation des logements sociaux. L'objectif du Gouvernement est de présenter un projet de loi efficace pour les économies d'outremer.

Il est nécessaire également de rationaliser la défiscalisation opérée de plein droit en limitant le champ de ce dernier, par exemple en agissant sur les seuils d'agrément qui devraient être significativement abaissés et harmonisés. Il faut en attendre une meilleure régulation des investissements financés par la défiscalisation.

La mesure et l'analyse de l'impact socio-économique des dispositifs de défiscalisation des investissements se heurtent à des difficultés matérielles⁷ telles que la mobilisation des comptes des départements et collectivités d'outre-mer (qui est en voie de règlement) ou des difficultés méthodologiques comme l'absence de modélisation des économies ultra-marines qui permettrait de tester les effets de telle ou telle politique publique, notamment la défiscalisation, sur la croissance, la FBCF, le niveau général des prix ou l'emploi.

2. Du point de vue des contribuables bénéficiant de réductions d'impôts

Deux éléments peuvent être mis en évidence, la question du risque et surtout celle de l'importance de l'avantage fiscal retiré du dispositif de défiscalisation à l'IR.

Il est légitime que les apporteurs de capitaux – contribuables de métropole mais aussi des DOM – bénéficient d'un avantage fiscal en contrepartie d'un risque financier : ainsi, en cas de cessation d'activité dans une opération comportant un investissement défiscalisé, l'avantage fiscal peut être remis en cause par l'administration fiscale puisque la durée d'exploitation du bien est inférieure à la durée minimum d'exploitation outre-mer fixée par la loi. Dans un tel cas de figure, l'équilibre financier de l'opération est rompu – l'exploitant en cessation d'activité ne verse plus de loyer à la société de portage – et les apporteurs de capitaux sont théoriquement en perte. Or, dans un grand nombre de montages actuels, le risque financier est transféré sur le montage (exploitant et/ou monteur) qui garantit ainsi de fait l'investisseur contre une éventuelle perte d'exploitation et une remise en cause de l'avantage fiscal.

L'avantage fiscal retiré par les contribuables du fait de la défiscalisation à l'IR d'un investissement outre-mer peut donc être très important, du fait de l'absence de plafonnement de cet avantage.

Pour les 100 foyers fiscaux qui ont bénéficié des avantages fiscaux les plus importants sur leurs revenus 2005, l'effet de la réduction d'impôt pour investissements productifs (Art. 199 *undecies* B) est le plus important ; la réduction d'impôt pour investissements locatifs (art. 199 *undecies* A), beaucoup moins fréquente (1 sur 5 environ) vient immédiatement après ; enfin, pour cette catégorie de contribuables, le montant des autres réductions et crédits d'impôt est très inférieur (réduction d'impôts pour salariés à domicile, ...) et a des effets beaucoup moins importants sur la réduction de la cotisation d'impôt.

Au total, c'est par la réduction d'impôt pour investissements productifs outre-mer que des contribuables peuvent réduire le plus fortement leur impôt sur le revenu. Parmi les 100 contribuables examinés ci-dessus, 18 ont un impôt final inférieur à 10 000 €

⁷ Ainsi, beaucoup d'investissements outre-mer sont défiscalisés au travers de sociétés de portage enregistrées en métropole et ne sont donc pas pris en compte dans le calcul de la FBCF des DOM-COM.

Il est clair que les dispositifs de réduction d'impôt à l'investissement outre-mer permettent aux contribuables concernés de s'affranchir d'une part importante voire très importante de l'impôt normalement dû en application du barème.

C. La question du plafonnement

Cette partie du rapport examine le niveau et les modalités de plafonnement qui permettraient de restaurer une plus grande équité fiscale sans compromettre le financement des investissements outre-mer.

Techniquement, ce plafonnement pourrait être fixé en valeur absolue ou en proportion d'un montant de revenu :

- en valeur absolue. Dans le cadre du rapport du gouvernement sur l'impôt minimum, avait été retenue une valeur de 10 000 €. Si on rapproche celle-ci des montants de réduction évoqués *supra*, l'écart est considérable. Le risque serait grand d'assécher une partie du financement externe des investissements, sauf à remonter ce seuil à un niveau élevé, ce qui pourrait nuire à l'objectif recherché de maintien de la progressivité de l'impôt ;
- en proportion du revenu. Dans le cadre du rapport sur l'impôt minimum, avait été citée une quotité de 20% du revenu ;
- pour traiter équitablement les contribuables, la modalité de plafonnement pourrait consister en une combinaison valeur absolue / pourcentage, en retenant pour chaque cas, la solution la plus favorable au contribuable.

Tableau 4 : Exemples de plafonnements possibles (revenus 2005)

Modalité de plafonnement	Nombre de contribuables concernés	Effet sur l'impôt des contribuables concernés (en M€)
A 10 000 €	11 700	442
A 20% du revenu	3 800	118
A 10 000 € ou 20% du revenu	3 800	118
A 40 000 € ou 15% du revenu	3 100	168

Source : à partir d'éléments fournis par la DGFIP

Le nombre de contribuables concernés est à rapprocher du nombre de bénéficiaires des deux réductions d'impôt outre-mer, 9 870 pour les investissements productifs (Art. 199 *undecies* B) et 29 000 pour les investissements locatifs (Art. 199 *undecies* A), ces deux populations pouvant pour partie se recouper.

Compte tenu de l'extrême diversité des situations fiscales, il apparaît que :

- un plafonnement à 10 000 € devrait concerner la plus grande partie des contribuables réduisant leur impôt au titre des investissements outre-mer, avec une importante perte d'avantage fiscal (80% au total) ;
- à 20% du revenu, un tiers des contribuables bénéficiant de la réduction d'impôt pour investissement productif est concerné et concentre l'essentiel de la perte d'avantage fiscal ;
- l'option 10 000 € / 20% du revenu ne modifie pas la situation caractérisée par le plafonnement à 20% du revenu puisque c'est la solution la plus favorable qui est retenue ;

- l'option 40 000 €/ 15% du revenu plafonne davantage les contribuables bénéficiant d'importantes réductions d'impôt, ce qui accroît leur perte globale d'avantage fiscal. Elle est susceptible de préserver du plafonnement un plus grand nombre des contribuables bénéficiant des réductions d'impôt les moins élevées. Cette quatrième option paraît de nature à conduire à une meilleure équité fiscale, sans nuire aux objectifs économiques poursuivis.

D. Les conséquences d'un plafonnement et le financement des investissements

Certains monteurs en défiscalisation considèrent que, s'il y a plafonnement, celui-ci ne pourrait intervenir que sur une partie de l'avantage fiscal, après soustraction de la rétrocession à l'exploitant ultra-marin. Ce raisonnement est erroné : en effet, s'il est vrai que le montage permet de rétrocéder à l'exploitant une partie de l'aide fiscale, il n'en reste pas moins que l'investisseur est redevable à l'Etat d'une dette fiscale qui sera effacée dans sa totalité par le montage. Il est donc logique de faire porter le plafonnement sur la dette fiscale proprement dite.

1. L'effet financier d'un plafonnement

Pour un contribuable donné, le plafonnement de la réduction d'impôt se traduit par un surcroît d'impôt. On pourrait donc considérer qu'il permet une réduction de la dépense fiscale et donc un gain pour l'Etat en produit d'IR supplémentaire, sous réserve de l'effet éventuel du bouclier fiscal.

En réalité, dès lors qu'il existe une demande de défiscalisation des investissements, l'effet du marché compensera la perte de capacité fiscale due au plafonnement par un appel à la défiscalisation auprès d'un plus grand nombre de contribuables. Ainsi, aujourd'hui, par exemple, un investissement de 9 millions € peut être monté avec 28 investisseurs apportant chacun 128 000 € en moyenne (3,6 millions € au total, ce qui correspond à un avantage fiscal global de 4,5 millions €). Il faudrait, après plafonnement, rechercher un plus grand nombre d'investisseurs, 36 investisseurs apportant chacun 100 000 € voire 50 investisseurs apportant chacun 72 000 €. Cet exemple montre qu'un plafond fixé seulement en valeur absolue à 10 000 € ou même 40 000 € ne pourrait être retenu si on veut que la mesure de plafonnement soit compatible avec le maintien de flux financiers importants, apportés par un plus grand nombre de contribuables. Avec un plafond, fixé en pourcentage du revenu, cet objectif pourrait être réalisé.

Le plafonnement modifiera ainsi l'activité et la transparence des professionnels concernés, qui devront davantage s'appuyer sur les réseaux bancaires, susceptibles de leur apporter un nombre de clients plus importants.

2. Le projet législatif du gouvernement

Le projet de loi de programme présenté par Mme Alliot-Marie, Ministre de l'Intérieur, de l'Outremer et des Collectivités Territoriales, le 25 mars 2008 devant le CES, vise à favoriser une croissance dynamique des DOM, fondée sur l'ouverture et l'excellence. C'est un projet pour la compétitivité des économies d'outremer. L'état actuel du projet de loi n'est pas définitif et son contenu fait l'objet de concertations. Il vise à améliorer la vie quotidienne des habitants d'outremer, en agissant sur des réalités très concrètes : le logement, la formation, l'emploi, les transports.

L'ambition du projet est de s'orienter vers une logique de développement endogène et de faire porter l'action en priorité sur les secteurs ciblés. Les zones franches globales d'activités au profit des secteurs ciblés devront valoriser les secteurs les plus porteurs dans le contexte mondial. Le dispositif s'ajoutera aux secteurs déjà bénéficiaires des mesures de défiscalisation. Le projet de loi permet aussi au secteur de la recherche et développement de profiter de la défiscalisation.

Un processus de transparence a été mis en place pour chiffrer l'impact du projet en termes fiscal et budgétaire que cela porte sur les nouveaux engagements financiers de l'Etat ou sur le calcul d'économies fiscales et budgétaires.

3. La question de l'appel public à l'épargne

Des interlocuteurs rencontrés par la mission de l'IGF ont mis en avant, comme conséquence possible d'un mécanisme de plafonnement de l'avantage fiscal, une contrainte nouvelle avec l'obligation, dans certains cas, de rechercher davantage d'investisseurs et donc de respecter les règles d'appel public à l'épargne.

A ce stade, il ressort de l'enquête menée auprès de l'autorité des marchés financiers (AMF) et des défiscaliseurs qu'un seul dossier aurait été présenté à l'AMF et autorisé en vue d'un appel public à l'épargne : il s'agit d'une SCPI intervenant dans un montage (défiscalisation à l'IR – article 199 *undecies* A du CGI) destiné à contribuer au financement de la production de logements locatifs intermédiaires dans une collectivité du Pacifique.

En réalité, la contrainte nouvelle d'appel public à l'épargne, engendrée par le plafonnement de l'avantage fiscal, n'apparaît pas fondée dans un grand nombre de situations.

Compte tenu du profil des détenteurs de capacité fiscale intervenant dans les sociétés de personnes constituées pour investir outre-mer pour des montants importants, les conditions de l'appel public à l'épargne ne seraient pas fréquemment réunies : en effet, l'article L. 411-2 du code monétaire et financier prévoit que les « investisseurs qualifiés » n'entrent pas dans le décompte du cercle d'investisseurs visés par l'offre, en vue de déterminer s'il s'agit d'une opération par appel public à l'épargne. Aux termes de l'article D. 411-1 du code précité, les personnes physiques ont la qualité d'investisseur qualifié si elles remplissent 2 des 3 critères suivants : détention d'un portefeuille d'instruments financiers d'une valeur supérieure à 500 000 € ; réalisation de plus de 600 opérations par an sur des instruments financiers ; occupation dans le secteur financier d'une position professionnelle exigeant une connaissance de l'investissement en instruments financiers. Les personnes concernées remplissent une simple lettre déclarant sur l'honneur qu'elles obéissent à deux des critères précités⁸. En pratique, ces critères permettent aux détenteurs de portefeuilles d'action, ou à des contribuables qui disposent d'importants revenus, d'être qualifiés d'investisseurs qualifiés. Ce sont bien souvent des contribuables répondant à ce profil qui investissent dans les montages en défiscalisation à l'IR. En clair, la limite de 100 personnes au-delà de laquelle les conditions de l'appel public à l'épargne pourraient être réunies, ne peut être invoquée si ce dépassement résulte d'investisseurs qualifiés.

Au demeurant, l'examen des montages constitués pour financer des investissements importants montre que le nombre d'investisseurs est souvent très inférieur à 100, souvent compris entre 20 et 30 : ceux-ci souscrivent des parts de SNC d'un montant de l'ordre de 80 000 à 100 000 €. Compte tenu de la part de financement apportée par l'emprunt, ces montages permettent de financer des investissements de l'ordre de 5 à 10 millions €. Le plafonnement de l'avantage fiscal peut être compensé par un nombre accru d'investisseurs sans que soient réunies les conditions de l'appel public à l'épargne, même en l'absence « d'investisseurs qualifiés ». Avec un nombre un peu plus important d'investisseurs et/ou des investisseurs qualifiés, des investissements tels que des avions, par exemple (coût d'un ATR 72 : 13 millions €), pourraient continuer à être défiscalisés dans des montages à l'IR.

Dans un certain nombre de cas, on peut imaginer que le monteur renonce à finaliser un dossier de défiscalisation à l'IR devant le coût de montage entraîné par la recherche d'un plus grand nombre d'investisseurs et la gestion de la SNC. Dans ce cas, l'investissement pourrait être réalisé dans le cadre d'une opération de défiscalisation à l'IS (art. 217 *undecies* du CGI).

Au demeurant, si le montage proposé et le profil des investisseurs rendaient nécessaire l'appel public à l'épargne – comme ce peut notamment être le cas en matière de logement avec les SCPI ou encore avec des quirats – cette formalité ne constitue pas un réel obstacle (hormis le coût du prospectus) : le visa de l'AMF, sur un dossier préalablement agréé par la DGI, n'entraîne pas de coût supplémentaire et est obtenu dans un délai annoncé (trois mois pour un premier dossier, un mois ensuite). Certes, le monteur doit s'organiser et anticiper ce délai supplémentaire avant de rechercher ses clients mais cela ne constitue à l'évidence pas un obstacle majeur. Il faut signaler que, dans ce type

⁸ Le formulaire est disponible sur le site de l'AMF.

de dossier, le risque, qui normalement devrait accompagner l'avantage fiscal, est largement inexistant, comme en atteste d'ailleurs le visa de l'AMF.

En tout état de cause, en cas de plafonnement conduisant à rechercher un plus grand nombre de clients, comme en cas d'appel public à l'épargne, le monteur en défiscalisation devra adapter ses techniques de montages et diversifier les réseaux au travers desquels il sélectionne les investisseurs, apporteurs de capacité fiscale.

Au total, la recherche d'une plus grande équité fiscale pourrait conduire à plafonner l'avantage fiscal résultant des réductions d'impôt outre mer (IR) de telle façon qu'aucun contribuable, bénéficiant de revenus élevés, ne puisse éluder une part trop importante de l'impôt qui résulte du barème. Ce plafonnement aurait pour effet de réduire l'avantage fiscal résiduel et serait donc en soit porteur de plus d'équité. Le niveau du plafonnement devrait être fixé de manière à ce que la recherche de capacités fiscales nouvelles puisse être élargie à des contribuables disposant de revenus et d'avantages fiscaux plus faibles. De cette façon, une réforme orientée vers plus d'équité fiscale pourra être envisagée sans réduire le flux d'investissement défiscalisés.

III. LES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE LA RESTAURATION DU PATRIMOINE ET DES MONUMENTS HISTORIQUES⁹

La restauration du patrimoine et des monuments historiques bénéficie de deux régimes fiscaux spécifiques, le régime « Malraux » applicable aux secteurs sauvegardés et assimilés et le régime des monuments historiques. Ces deux régimes fiscaux ont incontestablement favorisé la rénovation des centres villes historiques et la conservation des monuments historiques. Deux modalités fiscales permettent un mode de financement de ces opérations particulièrement intéressant :

- d'une part, elles permettent de déduire les charges ou déficits engendrés par les travaux de restauration sur le revenu global du propriétaire. Il s'agit là d'une importante dérogation au droit commun puisque la règle veut qu'un déficit s'impute sur des revenus de même nature (ex. un déficit foncier sur des revenus fonciers) ;
- d'autre part, l'effet de cette mesure n'est pas limité par un plafonnement du montant des charges et déficits imputés.

La combinaison de ces deux dispositions assure aux contribuables, propriétaires de monuments historiques et d'immeubles en secteurs protégés un régime fiscal favorable, ce qui a d'ailleurs été souligné par la commission des affaires culturelles du Sénat : « notre dispositif budgétaire et fiscal en faveur des propriétaires privés est très envié à l'étranger »¹⁰.

D'une comparaison avec les systèmes étrangers (Cf. annexe I portant sur 4 Etats, Italie, Allemagne, Etats-Unis et Royaume-Uni), il ressort que les mesures fiscales d'incitation à la sauvegarde du patrimoine, prévues au travers de plusieurs catégories de prélèvements, y sont dans l'ensemble moins généreuses. Ainsi :

- trois de ces Etats tiennent compte des frais de réparation ou de restauration des immeubles historiques, soit par une déduction sur le revenu ou le bénéfice imposable soit par une réduction d'impôt. Au Royaume-Uni, les travaux de restauration des immeubles historiques ne sont pas pris en compte au titre de l'IR ou de l'IS mais par le biais d'une TVA à taux 0 ;
- dans tous les Etats, les dons effectués au profit d'organismes chargés de la préservation du patrimoine font l'objet d'une déduction, plus ou moins généreuse.

A. Le dispositif Malraux constitue un procédé original de financement de la restauration des centres villes anciens et dégradés par la mobilisation d'une épargne extérieure. Il doit donc être préservé. A cet effet, il devrait être aménagé de manière à clarifier la nature de l'effort public, à éviter toute dérive vers un produit d'optimisation fiscale et à le recentrer sur les objectifs patrimoniaux et urbains qui constituent son cœur de cible.

La loi du 4 août 1962 relative à la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et à la restauration immobilière (Loi Malraux) a permis à l'Etat de mettre en place une politique de sauvegarde du patrimoine en milieu urbain.

⁹ Le dispositif Malraux était visé par le plafonnement mis en place par la loi de finances pour 2006, sous une forme atténuée cependant. En revanche, les monuments historiques n'étaient pas visés par cette loi.

¹⁰ Extrait du rapport d'information sur la conservation et l'entretien du patrimoine monumental par M. Christian KERT, député (rapport AN n° 3530 – 19 décembre 2006).

Celle-ci passe par la création de « secteurs sauvegardés » dans les quartiers présentant un caractère historique et esthétique, dans un double objectif, patrimonial et urbain : il s'agit à la fois de protéger et surtout restaurer des ensembles d'immeubles bâtis et de maintenir une occupation sociale des centres anciens, en y améliorant les conditions de vie et de travail¹¹.

La mise en œuvre de ces objectifs relève d'un « plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) », qui fonctionne comme un document d'urbanisme (se substituant au PLU) et comme un guide de la restauration et de la mise en valeur du patrimoine.

Une fiscalité incitative et dérogatoire a été introduite en 1977 et révisée en 1995 : elle est réservée aux opérations de restauration qui concernent un immeuble entier situé dans un PSMV. Elle ne concerne que les locaux d'habitation destinés à la location. Initialement réservée aux seuls secteurs sauvegardés, cette fiscalité a été ultérieurement étendue à la restauration d'immeubles complets situés dans des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) créées depuis le 1^{er} janvier 1998. Le cadre d'intervention a été récemment modernisé (décrets de mars 2007) avec notamment une plus grande déconcentration des procédures.

Les travaux de restauration sont entrepris à l'initiative du propriétaire du logement ou de plusieurs copropriétaires regroupés en association foncière urbaine (AFU) ou par tout autre organisme public ou social (Etat, commune, groupement, SEM, office HLM...). Ils sont effectués sous le contrôle d'un architecte des bâtiments de France (ABF) et, s'agissant des opérations en ZPPAUP, après enquête publique.

Il existe aujourd'hui 97 secteurs sauvegardés, situés essentiellement en province. Pour le ministère de la culture, l'objectif est d'atteindre 200 secteurs sauvegardés, soit moitié moins que l'objectif initial de la loi Malraux (400 secteurs sauvegardés). On compte 535 ZPPAUP, plutôt situées en province, là encore.

1. Le dispositif fiscal (articles 31-I-1° b ter et 156-I-3° du CGI)

Ce dispositif est réservé au propriétaire bailleur de logements (ainsi qu'aux associés d'une société non soumise à l'IS, telle que SCI ou SCPI). Celui-ci peut – par exception à la règle qui veut qu'un déficit s'impute sur des revenus de même nature – imputer sur leur revenu global les déficits fonciers résultant d'une opération de restauration immobilière réalisée en secteur sauvegardé ou en ZPPAUP. Il s'engage à affecter le logement à la location non meublée à usage de résidence principale du locataire pendant une durée de 6 ans, 12 mois au plus après l'achèvement des travaux.

Pour la détermination du revenu foncier imposable à l'IR, ce propriétaire peut déduire :

- les dépenses de droit commun (amélioration...) ;
- certaines dépenses spécifiques, notamment les travaux de restauration (démolition, reconstitution de toiture ou de murs extérieurs, transformation en logements ...), à l'exclusion des reconstructions et agrandissements. Sont aussi déductibles certains frais annexes (adhésion à une AFU de restauration...).

Cette opération entraîne, en règle générale, un déficit foncier, imputable sans limitation de montant sur le revenu global. Les intérêts d'emprunt ne sont pas déductibles sur le revenu global mais seulement sur les revenus fonciers.

¹¹ Les centres urbains concernés comportaient, dans les années 60 et 70, une part plus ou moins importante d'immeubles insalubres et vides

La dépense fiscale¹², résultant de la déductibilité des dépenses spécifiques et de l'imputation sur le revenu global du déficit foncier au titre d'immeubles situés en secteur sauvegardé ou en ZPPAUP, est évaluée à 55 millions €¹³ par la DGFIP.

Elle concernerait 3 540 foyers fiscaux et 6 160 locaux (revenus 2006).

La dépense fiscale moyenne par contribuable ressort à 15 500 €environ.

2. Quelques éléments d'évaluation sur le dispositif « Malraux »

Le traitement des données dont dispose la DGFIP (données 2005¹⁴) met en évidence une assez grande dispersion en matière de déficit imputé sur le revenu global, le régime conférant un avantage significatif à 20% environ des contribuables.

Le déficit foncier total déclaré par les 3 540 foyers fiscaux concernés par le régime Malraux est proche de 100 millions €. Il est essentiellement imputé sur le revenu global (90,2 millions €), pour 8,3 millions €imputés sur les revenus fonciers. Le montant moyen du déficit foncier déclaré au titre du régime Malraux correspond :

- à des recettes moyennes de 6 650 €(essentiellement des loyers) : si 40% des titulaires du régime Malraux ne déclarent quasiment pas de recettes, 20% (soit un peu plus de 700 contribuables) en déclarent les 2/3 pour une moyenne de 22 000 €environ ;
- à des charges moyennes (intérêts d'emprunt non compris) d'environ 27 800 €

L'avantage fiscal fonctionne différemment selon les contribuables recourant au dispositif Malraux :

- pour 40% d'entre eux, le déficit moyen imputé sur le revenu global est voisin de 0 (21 €) ;
- par contre, 80% du montant total de ces déficits est imputé par 20% de ces contribuables, soit un peu plus de 700 foyers fiscaux ;

Les éléments d'évaluation qui suivent – qui ne sauraient constituer une analyse statistique et encore moins une approche exhaustive – sont issus d'entretiens avec des opérateurs spécialisés ainsi que d'une évaluation réalisée par un consultant, à la demande du ministère de la culture et portant sur 5 villes à secteurs sauvegardés et deux villes avec ZPPAUP, soit un échantillon de 300 immeubles et 1 500 logements.

¹² La fiabilité de ces données est dépendante de l'information dont dispose l'administration fiscale :

- la déclaration des revenus 2042 ne comporte que des données agrégées regroupant (case BC) des déficits fonciers issus des régimes Malraux et monuments historiques mais aussi d'autres dispositifs ;
- les informations nécessaires au chiffrage de la dépense fiscale figurent sur la déclaration spéciale des revenus fonciers (2044 S) mais celle-ci ne donne pas lieu à traitement informatique.

Aussi, la DGFIP a-t-elle utilisé, pour le traitement des revenus fonciers 2005, un échantillon d'environ 117 000 déclarations 2044 S, télédéclarées (soit un petit tiers des 365 000 déclarations de revenus fonciers). Compte tenu de la sous-représentation des personnes âgées dans cet échantillon, celui-ci a été retraité pour être représentatif de l'ensemble de la population déclarant des revenus fonciers.

Pour déterminer la dépense fiscale, le revenu foncier issu de cet échantillon a été « retraité » pour isoler les éléments spécifiques du régime Malraux et recalculer un déficit foncier imputable dans des conditions de droit commun, par référence aux propriétés rurales et urbaines (ex. limitation du déficit imputable à 10 700 €). Dans cette simulation, les charges spécifiques sont neutralisées ; les dépenses de réparation, d'amélioration ou de démolition qui représentent alors un montant très élevé sont prises en compte pour un montant forfaitaire (2 700 €), correspondant à la moyenne constatée pour ce type de dépense, pour les propriétés rurales et urbaines. La dépense fiscale est la différence entre l'impôt calculé selon le régime Malraux et l'impôt correspondant au déficit foncier ainsi recalculé. Il s'agit donc d'un ordre de grandeur.

¹³ Cf. Annexe voies et moyens du PLF 2008. Tome 2. Dépenses fiscales.

¹⁴ Les données sur le revenu 2006, établies à partir d'un échantillon déclaré, n'étaient pas encore disponibles lors de la rédaction du rapport.

Les montages destinés aux opérations de rénovation en secteur sauvegardé et ZPPAUP sont complexes. Ils font intervenir des partenaires publics (Etat, ABF, collectivités territoriales, SEM ou groupements, ANAH, ANRU) et des partenaires privés, notamment les opérateurs qui montent les AFU et commercialisent les produits Malraux auprès d'investisseurs. Le plus souvent, les opérations durent 2 à 3 ans entre le début de la commercialisation et la fin des travaux. Dans certains cas, ce délai peut être allongé des démarches préalables de recherche du ou des immeubles susceptible(s) de porter une opération Malraux et de montage du dossier.

L'investisseur Malraux (profession libérale, cadre salarié) est le plus souvent imposé dans la tranche supérieure du barème (40%). Le taux marginal moyen est estimé par la DGFIP à 31,2% à partir de l'échantillon de déclarations 2044 S télédéclarées. Les revenus et montants d'impôts sont, en règle générale, significativement inférieurs à ceux des investisseurs outre-mer.

L'investissement Malraux serait, selon les opérateurs, plus « personnalisé » que, par exemple, certains investissements locatifs métropolitains ou que les investissements outre-mer : assez souvent, l'investisseur se rend sur place pour voir le quartier et l'éventuelle acquisition et suivre les travaux. Le plus souvent l'acquisition fait l'objet, sauf exception d'un investissement effectué en vue de la retraite, d'une cession dans un délai compris entre 9 et 12 ans permettant d'optimiser délai minimum de location et plus-value. Dans le cas des revenus les plus élevés, il arrive que plusieurs acquisitions soient effectuées en même temps ou qu'une nouvelle acquisition puisse intervenir tous les 3 à 4 ans.

L'investissement type est un appartement compris entre 50 et 70 à 80 m² – acheté le plus souvent directement, plus rarement dans le cadre d'une SCI – pour environ 3 000 à 4 000 €/ m², qui se répartissent pour moitié entre le foncier et les travaux. Le foncier représente, selon les villes et les quartiers, 1 000 à 2 000 €/m² et les travaux 2 000 €/ m². Le coût global peut donc varier, selon la surface, dans une fourchette de 150 000 à 320 000 €. Dans la quasi totalité des cas, le financement est effectué par emprunt sur la totalité de la somme. En moyenne, l'investisseur impute sur son revenu foncier puis sur son revenu global¹⁵, 130 000 à 160 000 € de travaux, sur 2 à 3 ans. On notera que l'évaluation précitée donne des coûts un peu moins élevés (1 300 à 1 700 €/le m² pour les travaux et 800 à 1 000 €/le m² pour le foncier).

Il a été indiqué que le prix de revient d'une opération Malraux était comparable à celui d'un appartement de très bon standing ou qu'en moyenne, il dépassait de 20 à 25% celui d'une construction neuve de standing courant. Deux causes peuvent être avancées, d'une part, les surcoûts entraînés par les prescriptions de l'ABF en secteur protégé, d'autre part, la taille des logements, un peu plus grande pour un même nombre de personnes, que dans un immeuble neuf, du fait de l'agencement des immeubles anciens, peu susceptible d'être modifié.

Le marché de la rénovation bénéficiant du régime Malraux représente 200 000 m² environ par an et un chiffre d'affaires de l'ordre de 400 à 600 M€ : ce chiffre est faible au regard du chiffre d'affaires du BTP (115 Milliards € pour le bâtiment) mais la commande s'adresse majoritairement à des artisans et des petites entreprises plutôt spécialisées.

La rentabilité du « Malraux » pour l'investisseur est bien réelle : les avantages et flux financiers actualisés sur 15 ans font ressortir que le « Malraux » est presque comparable au dispositif « Borloo » et dépasse le montage en « de Robien ». Mais, calculé en valeur actuelle nette, l'avantage fiscal du « Malraux » (24% du prix d'acquisition) est significativement supérieur à ceux du « Borloo » et surtout du « de Robien », avec respectivement 15% et 11% du prix d'acquisition. Ceci ne comprend pas la plus-value éventuellement réalisée sur la cession du bien après restauration : on constate le plus souvent une revente après une dizaine d'années, délai d'optimisation de l'impôt sur les plus-values immobilières.

¹⁵ Absence de recettes locatives les premières années.

Pour les opérations de rénovation sous régime Malraux, l'effort public représente en moyenne 35% à 40% du prix environ, pour partie par subvention (en moyenne 20% environ, mais avec une fourchette de 13% à 40%), pour partie par l'avantage fiscal, de l'ordre de 20 à 25%. On estime cet effort compris entre 25 000 et 32 500 € en moyenne par logement, soit le double de celui en faveur des autres régimes d'aide au logement. Les avantages en terme de qualité et de reconquête d'un certain nombre de quartiers, de mixité sociale, de lutte contre l'étalement urbain...etc sont, au-delà de ce coût, à prendre en considération même s'ils sont difficiles à comptabiliser dans le bilan global de ces opérations.

L'importance de l'effort public en faveur de ces réhabilitations doit inviter les opérateurs publics à s'assurer que les opérations ainsi subventionnées correspondent bien au « patrimoine historique et esthétique » en milieu urbain visé par le législateur dans la loi Malraux. Or, on commence à constater certaines évolutions qui cadrent mal avec les objectifs de cette loi et qui, de ce point de vue, méritent attention :

- une hausse importante du prix du foncier dans les centres villes de certains secteurs urbains recherchés conduit les opérateurs à se tourner vers des secteurs à rénover dans des villes moyennes, où la demande locative est moins forte (Cf. exemples de certains investissements locatifs en villes moyennes) ;
- certaines opérations actuelles ont tendance à être développées dans des quartiers populaires très dégradés, avec des coûts supplémentaires résultant par exemple du désencombrement de cours occupées par des immeubles industriels ... Dans certains cas, il est possible que la qualité des immeubles ne justifie pas les montages Malraux et relève davantage de rénovations de centres urbains selon des procédures ANAH ou ANRU.

Cette préoccupation devrait conduire à mieux préciser et encadrer les critères qui permettent de déclencher le recours au dispositif Malraux. Elle justifie aussi que celui-ci soit, pour partie, recentré sur ses objectifs patrimoniaux et urbains.

3. Il est possible d'aménager le régime fiscal Malraux sans remettre en cause sa capacité à attirer des investisseurs extérieurs.

Au cours du débat sur les niches fiscales dans le projet de loi de finances pour 2006, des propositions avaient été faites pour encadrer le dispositif Malraux. Après l'annulation du dispositif général de plafonnement par le Conseil Constitutionnel, un groupe de travail a été mis en place entre les ministères de la culture, du logement et des finances. Ses propositions ont été soumises à la consultation des acteurs et professionnels concernés.

Durant l'hiver 2007 / 2008, des éléments de consensus ont été dégagés, notamment :

- la mise en place d'un régime spécifique de déduction de charges sur le revenu global. Il s'agit là d'une clarification opportune du dispositif actuel. Celle-ci conduirait à distinguer les dépenses de restauration et les travaux imposés par le secteur protégé et l'ABF d'une part, les charges foncières qui relèvent de l'activité locative « normale », d'autre part. Les premières donneraient lieu à la prise en compte d'une charge sur le revenu global, les secondes seraient normalement imposées dans la catégorie des revenus fonciers. Cette distinction permettrait :
 - de mieux connaître le montant des dépenses de restauration et donc l'effort de l'Etat, ce qui n'est pas le cas actuellement, dès lors que la mention en serait faite sur la déclaration des revenus 2042 et qu'un dispositif de suivi approprié serait mis en place ;
 - de conférer aux deux catégories de charges et déficits éventuels, un traitement fiscal différencié, notamment en matière de plafonnement.

- l'extension du régime fiscal Malraux aux locaux professionnels et aux commerces de proximité ;
- l'allongement de la durée de l'engagement locatif à 9 ans, comme les investissements Borloo et de Robien, au lieu de 6 ans actuellement ;
- des mesures destinées à éviter certains abus (délai de mise en location au plus tard à la fin de la 3^è année suivant la première déduction sur le revenu global, exclusion du dispositif Malraux des immeubles dont la propriété est démembrée...) ;
- la généralisation d'une déclaration d'utilité publique par immeuble, afin de mieux cibler les opérations éligibles à l'avantage Malraux.

4. Au-delà des aménagements ci-dessus, deux points peuvent être examinés

La différenciation des taux de réduction de l'avantage fiscal entre les ZPPAUP et les secteurs sauvegardés. Cette proposition part du constat que ces deux modalités d'intervention relèvent de réglementations différentes et d'un niveau de contraintes moins élevé pour les propriétaires en ZPPAUP. La ZPPAUP est en effet une servitude d'utilité publique à finalité essentiellement esthétique.

A la différence des PSMV des secteurs sauvegardés, elle n'a pas le caractère d'un document d'urbanisme contraignant pour la préservation des immeubles existants. Elle ne s'accompagne pas de prescriptions sur le traitement interne des immeubles. Les collectivités territoriales ont tendance à privilégier la mise en place de ZPPAUP, comme l'atteste le très grand nombre de ZPPAUP de création récente : celles-ci offrent les mêmes avantages fiscaux que les secteurs sauvegardés pour un niveau de contraintes moindre en termes d'urbanisme et de patrimoine.

Il convient donc d'aller vers une meilleure adéquation entre le niveau de l'avantage fiscal et le niveau de contrainte. Un taux de prise en charge de l'ordre des deux tiers ou des trois quarts des dépenses imputables sur le revenu global pourrait être un bon compromis, susceptible de contenir le développement actuel des ZPPAUP sans freiner leur création, là où celle-ci est justifiée, en conservant la capacité à attirer des capitaux extérieurs.

Le plafonnement du montant des dépenses de restauration admises en déduction du revenu global ou des dépenses produites dans le cadre de la procédure d'avis de l'Architecte des Bâtiments de France. Actuellement, à la différence des autres investissements immobiliers, aucun plafonnement n'existe dans l'imputation des déficits sur le revenu global. La proposition de plafonnement aurait pour principal objectif une plus grande équité entre contribuables, en ne permettant plus à un contribuable de s'affranchir de toute imposition sur le revenu, en cumulant par exemple plusieurs opérations Malraux. Elle devrait ainsi contribuer à éviter que le dispositif se limite à une simple optimisation fiscale.

Les arguments avancés contre un tel plafonnement méconnaissent la réalité des investissements Malraux :

- la nécessité de trouver un plus grand nombre d'investisseurs pour monter une opération ne constitue pas une réelle difficulté. Actuellement, les montages recourent assez peu aux SCI dans la mesure où le montant des opérations correspond bien souvent à la capacité fiscale d'un investisseur. Mais rien ne s'oppose à ce que, pour des opérations plus importantes, il soit davantage recouru dans l'avenir à des montages interposant une SCI ;
- le risque de voir se développer la segmentation d'immeubles en petits logements n'est pas avéré, à la différence des immeubles neufs défiscalisés (cas des immeubles défiscalisés outre-mer). La taille des logements est dictée par la configuration de l'immeuble à restaurer et la surface des étages. En secteur sauvegardé, les

prescriptions de l'ABF permettent de conserver les surfaces. En ZPPAUP, la protection est plus faible et des « découpes » pourraient être mises en œuvre. La proposition consensuelle d'une DUP par immeuble doit permettre de contrer un tel risque, s'il survenait ;

- le risque d'un étalement des travaux sur une longue période (une durée de 10 ans a été évoquée) ne correspond pas davantage à la réalité. Les travaux durent en moyenne 2 à 3 ans, comme l'atteste l'accord donné par le ministère de la culture et les professionnels consultés à une proposition d'un délai de 3 ans après les travaux pour la mise en location du bien.

Ainsi, la faisabilité des opérations de restauration et la capacité de celles-ci à attirer des investisseurs extérieurs ne seraient pas compromises avec un plafonnement de l'avantage fiscal. En tout état de cause, pour les très grandes opérations, des solutions existent avec des montages appropriés.

Aussi, pour les secteurs sauvegardés, un plafond annuel pourrait constituer un bon compromis entre le souci d'une plus grande équité entre contribuables et le maintien d'un dispositif opérationnel suffisamment puissant de collecte de l'épargne. Le niveau de ce plafonnement devrait être fixé de manière à maintenir les flux d'investissement dirigés vers la restauration du patrimoine. Au regard des pratiques constatées, son niveau ne devrait en tout état de cause pas être inférieur à 200 000 €/par an.

Pour les opérations en ZPPAUP, la dépense pourrait être prise en compte à hauteur d'une partie seulement.

B. Le régime des monuments historiques – dont l'impact est mal connu malgré plus de 40 ans d'existence – justifie des mesures de clarification de manière à mieux corréler les efforts de l'Etat en matière de protection de ces monuments et leur mise en valeur au travers de la politique publique d'ouverture au public.

La France compte environ 42 000 monuments, maisons et immeubles qui font l'objet d'une protection au titre des monuments historiques : un tiers est classé « monuments historiques » (loi de 1913), deux tiers sont inscrits à l'inventaire supplémentaire. Leur nombre continue à s'accroître (+ 1% par an environ). Si la moitié des immeubles protégés appartient à une collectivité publique (Etat et communes essentiellement), une moitié environ appartient à des propriétaires privés.

Les travaux de restauration sur le patrimoine historique privé peuvent bénéficier d'une participation financière de l'Etat ou de toute autre collectivité publique à hauteur au maximum de 40% (monuments inscrits) ou 50% (monuments classés) du montant des travaux. Ces subventions sont complétées par des avantages fiscaux accordés au propriétaire pour l'aider à financer la part non subventionnée des travaux.

1. Le dispositif fiscal (articles 156-I-3 et 156-II-1 ter du CGI)

Ce dispositif fiscal a été peu modifié depuis la loi du 23 décembre 1964 qui l'a créé. Il est complexe et peu transparent alors que son champ d'application s'est élargi. Celui-ci couvre en effet :

- les immeubles classés « monuments historiques » ou inscrits ;
- les immeubles faisant partie du patrimoine national en raison de leur caractère historique ou artistique particulier, agréés à ce titre par les services fiscaux ;

- les immeubles faisant partie du patrimoine national en raison d'un label délivré par la Fondation du Patrimoine dès lors que ce label a reçu un avis favorable du ministère de la culture.

Actuellement, les règles de calcul de l'avantage fiscal diffèrent selon l'existence ou non de revenus, la catégorie du monument, l'ouverture à la visite ou le type d'occupation de l'immeuble. On peut distinguer, à partir des deux articles précités du CGI, de nombreuses combinaisons – résumées en annexe II – assorties de régimes différents de déduction des charges, sur les revenus fonciers ou sur le revenu global, à des taux là aussi différents (100%, 50% ou sous forme forfaitaire). Mais, quelle que soit la situation du monument au regard de ces règles, elle se traduit dans tous les cas par la possibilité pour le propriétaire de déduire ses charges spécifiques ou ses déficits fonciers sur son revenu global, par dérogation au droit commun (imputation d'un déficit catégoriel sur des revenus de même nature), comme dans le régime Malraux. Cette déduction est opérée sans aucune limitation.

La nature et le montant des charges ou déficits pouvant être imputés sur le revenu global ont été récemment élargis : il est désormais possible de déduire les primes d'assurance afférentes aux monuments historiques même si ceux-ci ne sont pas ouverts à la visite et ne produisent pas de revenus ainsi que, sous certaines conditions, des frais de promotion et de publicité, des dépenses d'acquisition de matériel informatique et les primes d'assurance de certains objets mobiliers.

La dépense fiscale résultant de la déduction sans limitation des charges et déficits fonciers sur le revenu global est évaluée par la DGFIP à 30 Millions €¹⁶. Elle se répartit en :

- 10 Millions € au titre des charges foncières déduites directement sur le revenu global, ce qui correspond essentiellement aux immeubles qui ne dégagent pas de ressources (visites, location...). Cette charge est déclarée directement sur la case DD (« déductions diverses ») de la déclaration des revenus n°2042, avec d'autres déductions (retraite mutualiste du combattant...). L'exploitation de ces déclarations ne permet donc pas de déterminer la dépense fiscale afférente à ce régime de déduction. Dès lors, la dépense globale est estimée par la DGI à partir du montant des subventions accordées aux propriétaires d'immeubles classés ou inscrits, dès lors que le critère de déclenchement du dispositif fiscal est l'existence de travaux subventionnés. Le chiffre auquel aboutit cette méthode de calcul n'est qu'un ordre de grandeur ;
- et 20 millions € au titre des déficits fonciers imputés sans limitation sur le revenu global, correspondant aux immeubles dégagant des revenus. Ce déficit foncier est calculé sur la déclaration de revenus fonciers (2044 S) et reporté sur la déclaration de revenus 2042 (case BC) avec d'autres déficits. L'estimation de cette dépense fiscale est faite par la DGFIP à partir de l'échantillon de déclarations de revenus fonciers télédéclarées, selon la méthode décrite supra. Il s'agit donc là encore d'un ordre de grandeur.

2 600 contribuables imputent sur leur revenu global un déficit foncier préalablement calculé sur une déclaration 2044 S. Ce déficit foncier est, pour l'ensemble de ces contribuables, de l'ordre de 72 millions € (pour 5,8 millions € imputés sur des revenus fonciers).

Le déficit foncier moyen imputable sur le revenu global est de l'ordre de 27 800 €. Ce déficit moyen est voisin de celui constaté pour le régime Malraux. Les recettes et les charges moyennes déclarées par l'ensemble de ces contribuables au titre du régime « monuments historiques » ressortent respectivement à près de 7 000 € et à 27 500 € (hors intérêts d'emprunt).

Ce régime présente un réel intérêt pour un petit nombre de contribuables (sous réserve de ceux qui imputent directement des dépenses spécifiques sur le revenu global) alors que pour 30% des contribuables, le déficit foncier moyen imputable sur le revenu global est négligeable (4 €).

2. L'impact du régime fiscal des monuments historiques sur leur conservation et sur

¹⁶ Cf. Annexe voies et moyens du PLF 2008. Tome II. Dépenses fiscales.

leur ouverture au public est à ce jour insuffisamment clarifié.

S'agissant du dispositif Malraux, des monographies apportent un certain nombre d'éléments d'informations sur les opérations de restauration et les montages. De plus, ces montages et leur commercialisation font intervenir des opérateurs, qui permettent de compléter la description de ces opérations. Pour l'appréciation du régime des monuments historiques, aucune évaluation n'est disponible. En outre, ces immeubles, souvent propriétés de famille, donnent lieu à peu de transactions et ne font que très rarement intervenir des opérateurs. Ceux-ci commercialisent des produits de défiscalisation Borloo, Malraux ou outre-mer. Tel n'est pas le cas pour les monuments historiques¹⁷.

La seule source d'informations réside dans celles transmises par les associations défendant les intérêts des propriétaires de monuments historiques.

A l'occasion des travaux de l'Assemblée Nationale sur les niches fiscales, une étude¹⁸ technique a été effectuée par l'une de ces associations sur 5 500 monuments, dont la moitié est propriété de ses adhérents.

Sur l'année 2006, cette étude a estimé le montant des travaux subventionnés (gros travaux) à 57 millions €, financés par des subventions publiques pour 25 millions € et par les propriétaires pour le solde, soit 32 millions €. En outre, selon l'étude, une dépense de 38 millions € aurait été nécessaire pour couvrir les petites réparations et « des dépenses pour lesquelles le propriétaire renonce à demander une subvention ». L'étude a ensuite calculé le montant de la dépense fiscale correspondant à ces travaux en tenant compte des autres charges (salaires pour les immeubles ouverts à la visite, taxe foncière...) et des recettes éventuelles. Elle aboutit à une dépense fiscale de 33 millions €, proche de l'évaluation faite par la DGFIP. La dépense en gros travaux peut être considérée comme assez fiable, dans la mesure où le calcul part des crédits de paiement consommés par l'Etat.

L'étude se livre ensuite à l'examen de l'efficacité du dispositif. Selon cette étude :

- les recettes engendrées par les monuments historiques (TVA sur les travaux, ISF, droits de succession ; CSG et cotisations sociales...) sont très supérieures au montant de la dépense fiscale (92 millions €/ 33 Millions €). L'étude en conclut que le régime fiscal des monuments historiques ne donne pas lieu à dépense fiscale ;
- les monuments historiques privés sont à l'origine de 63 000 emplois (mais seulement 5000 emplois directs) et de 6% du chiffre d'affaires touristique de la France,
- si les monuments historiques n'étaient plus détenus par des propriétaires privés mais par des collectivités publiques, cela leur en coûterait 34 millions €;
- les monuments historiques sont en bien meilleur état qu'il y a 40 ans (avant la loi de 1964) ;
- le nombre de monuments ouverts au public s'est accru de façon spectaculaire.

Compte tenu de sa portée très conjoncturelle, cette étude devrait être complétée par l'examen d'opérations types et de monographies et être effectuée dans des conditions de plus grande indépendance par rapport aux associations de propriétaires de monuments historiques.

3. Sans autre élément d'évaluation, il est souhaitable d'aménager le régime fiscal des monuments historiques pour le simplifier et le clarifier de manière à mieux proportionner ses effets aux contraintes et objectifs de l'Etat en matière de politique culturelle.

Parallèlement à la concertation engagée sur le régime Malraux, des propositions d'évolution ont été formulées par les ministères en charge de la législation fiscale et de la culture.

¹⁷ Un opérateur (un des plus importants de la place) a indiqué avoir « traité » 3 monuments historiques entre 2000 et 2007, ces 3 immeubles étant situés en secteur sauvegardé.

¹⁸ Etude réalisée par « La Demeure Historique » - février 2008.

Il est légitime qu'une politique publique forte en matière de monuments historiques s'accompagne d'une politique fiscale adaptée, en complément de crédits budgétaires. Le dispositif fiscal mis en place doit être suffisamment transparent pour qu'on puisse s'assurer que l'avantage fiscal est bien la contrepartie de contraintes réelles imposées par la puissance publique.

Le régime fiscal des monuments historiques, mis en place en 1964, a été peu à peu complexifié parce qu'il prenait en compte des situations très diverses (locations, occupations partielles, production de revenus...) auxquelles était accordé le bénéfice du régime¹⁹. Celui-ci a été également étendu à des catégories d'immeubles soumises à des contraintes moins importantes. Tel est le cas notamment des immeubles bénéficiant du label « Fondation du patrimoine ».

La politique publique en matière de monuments historiques consiste, outre leur entretien et leur restauration, en leur ouverture au public (Cf. définition en annexe II) : leur mise en valeur favorise en effet l'aménagement du territoire, le développement du tourisme et une politique culturelle à l'égard de nombreuses populations, notamment les publics scolaires. Il est donc légitime d'évaluer l'avantage fiscal au regard du degré d'ouverture au public des monuments historiques, objets de cet avantage.

En premier lieu, l'aménagement du régime fiscal des monuments historiques devrait reposer sur le même principe que celui qui a inspiré le projet de réforme du régime Malraux et opérer une distinction entre :

- les charges spécifiques engendrées par les contraintes résultant du classement ou de l'inscription en tant que monument historique ;
- et les autres charges, notamment celles qui sont liées à l'existence d'un revenu.

Il s'agit à la fois de simplifier et de mieux proportionner régime fiscal et niveau de contraintes en réservant le régime fiscal le plus favorable aux charges plus lourdes engendrées par les demandes de la puissance publique en matière de monument historique :

- ainsi, les charges spécifiques²⁰ aux monuments historiques (classés ou inscrits) pourraient être déduites directement sur le revenu global, que le propriétaire occupe ou non le monument, que celui-ci soit loué ou non et que celui-ci soit producteur ou non de recettes. En revanche, l'avantage fiscal pourrait être proportionné au respect par le propriétaire du monument de la politique de l'Etat en matière d'ouverture au public, tout en tenant compte des cas particuliers où les monuments ne se prêtent pas à la visite. Il y aurait lieu de clarifier la liste et la nature des travaux éligibles à ces charges spécifiques, compte tenu de l'existence de procédures complexes d'autorisation de travaux par la puissance publique ;
- par ailleurs, si l'immeuble est producteur de revenus (visites par exemple), il serait imposé selon le droit commun dans la catégorie des revenus fonciers. Seraient déduites les charges liées à ces revenus (salaires...). Si un déficit foncier est dégagé, celui-ci serait imputable, dans des conditions de droit commun, sur le revenu global dans la limite de 10 700 € (hors intérêts d'emprunt) avec possibilité de reporter le surplus éventuel sur les revenus fonciers ultérieurs.

En second lieu, le dispositif devrait être calibré de telle manière que l'avantage fiscal soit maximal dans le cas des immeubles qui subissent les contraintes les plus importantes. Une distinction pourrait être établie entre les monuments ouverts au public et ceux qui ne le sont pas. A ce titre, une adaptation du régime fiscal des immeubles labellisés « Fondation du Patrimoine » pourrait être envisagée.

¹⁹ On notera que les primes d'assurance afférentes à l'habitation principale, en cas d'occupation partielle du monument historique par son propriétaire, sont également déductibles.

²⁰ Il s'agit ici essentiellement des travaux subventionnés ou entrepris par la puissance publique.

Enfin, dans beaucoup de régimes fiscaux favorisant le développement du logement, de l'immobilier ou de certains investissements, une durée minimum de détention du bien ayant fait l'objet d'une aide fiscale est imposée. Une telle contrainte n'existe pas en matière de monuments historiques, ce qui s'explique sans doute par l'origine familiale d'un grand nombre d'entre eux. Dans la mesure cependant où un marché commence à apparaître, il n'est pas impossible que certains de ces biens soient rapidement revendus après rénovation et recours au régime fiscal. Aussi, une obligation de conservation de 9 ans (durée pouvant courir à compter de la dernière année de déduction sur le revenu global) pourrait être mise en place pour éviter un comportement de pure optimisation fiscale.

Cette obligation devrait aussi porter sur l'ouverture au public. Les propriétaires de monuments historiques (ou de biens agréés ou labellisés) devraient être dans l'obligation de maintenir ouvert au public pendant 9 ans (au moins) l'immeuble ayant bénéficié du régime fiscal des monuments historiques.

Ce dispositif a démontré tout son intérêt en complément de l'outil budgétaire pour assurer la conservation du patrimoine historique. Toutefois, une simplification et une clarification des conditions de déductibilité des travaux subventionnés et des charges foncières pourraient permettre, d'une part, une plus grande cohérence au regard de l'ouverture au public de ces monuments, d'autre part, un traitement plus proche du droit commun des déficits fonciers :

- déduction des charges spécifiques sur le revenu global, quelle que soit la situation du monument historique, à hauteur de 100% en cas d'ouverture au public ;
- quand l'immeuble est producteur de revenus, imposition selon le droit commun des revenus fonciers, le déficit éventuel étant imputé sur le revenu global avec plafonnement.

* * * * *

IV. LE REGIME 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 bénéfices 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.

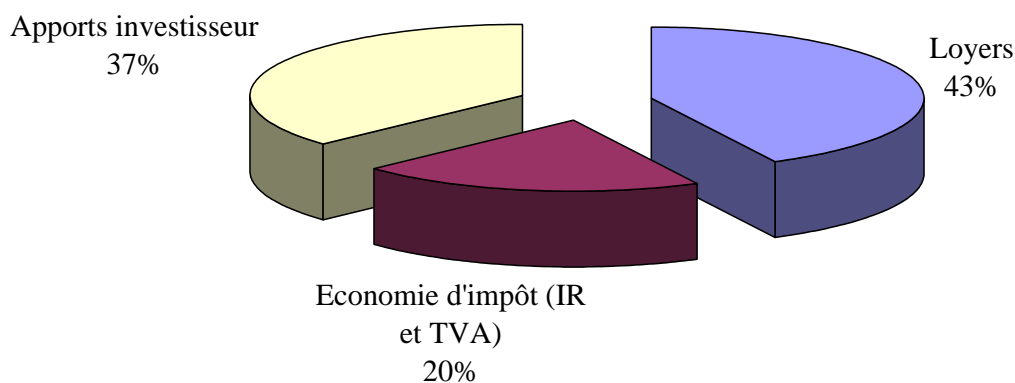
³⁰ Frais de premier établissement, frais d'actes, frais d'intermédiaires et de commercialisation notamment. Les frais d'acquisition peuvent être soit affectés à l'exercice au cours duquel ils sont engagés, ce qui peut permettre la création d'un déficit, soit ajoutés au montant des immobilisations et 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 bénéfices 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 « tunneller » 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.

A N N E X E S

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE I	COMPARAISONS INTERNATIONALES. MESURES FISCALES EN FAVEUR DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE
ANNEXE II	DISPOSITIF FISCAL APPLICABLE AUX MONUMENTS HISTORIQUES
ANNEXE III	DISPOSITIF FISCAL APPLICABLE AUX LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS (LMP)
ANNEXE IV	ESTIMATION DU NOMBRE DE LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS EN 2005
ANNEXE V	ESTIMATION DE L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOUEURS EN MEUBLÉ PROFESSIONNELS DE 1995 A 2005
ANNEXE VI	LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS. ANALYSE DU TAUX DE RENDEMENT INTERNE DES OPÉRATIONS
ANNEXE VII	HYPOTHESES SIMPLIFIEES D'UNE OPERATION EN LMP PROPOSEE A UN INVESTISSEUR (MODELE UTILISE POUR LES SIMULATIONS)

ANNEXE 1 - COMPARAISONS INTERNATIONALES

MESURES FISCALES EN FAVEUR DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE

Allemagne – États-Unis – Italie – Royaume-Uni

ALLEMAGNE

I. IMPOT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES ET SUR LE BENEFICE DES SOCIETES

A. Déduction du revenu imposable des dépenses d'entretien et de rénovation d'immeubles classés (IR)

Les frais de sauvegarde³⁵ et de réhabilitation sur les immeubles et jardins classés « monuments historiques » sont déductibles du revenu imposable s'ils appartiennent à la même famille depuis au moins 20 ans ou figurent au répertoire national des objets classés dignes d'être protégés. Il en est de même pour les biens culturels «dignes d'intérêt, les objets d'art ou de collection ». Les travaux sont effectués après autorisation et sous contrôle des affaires culturelles.

La déduction des travaux (après prise en compte des subventions publiques ou privées) est répartie sur 10 ans par fractions égales à 9 % du montant des travaux effectués (soit au total, une déduction de 90 % du montant des travaux).

Lorsqu'il s'agit de la résidence principale du propriétaire située dans une zone de rénovation ou de développement urbain, seules les dépenses de sauvegarde sont déductibles du revenu imposable par fractions égales à 9 % du montant des travaux pendant 10 ans.

B. Déductibilité fiscale des dons effectués par les particuliers (IR)

Les dons effectués au profit d'organismes scientifiques, caritatifs, confessionnels ou reconnus d'utilité publique sont déductibles dans la limite de 5 % du revenu global du contribuable. Cette limite est portée à 10 % s'il s'agit de dons à des organismes à but scientifique, caritatif ou culturel. S'agissant de dons culturels, ils doivent être affectés exclusivement à la promotion des arts, à l'entretien et à la conservation des objets ayant une valeur culturelle ainsi qu'à l'entretien et à la reconstruction des monuments historiques reconnus.

Si le contribuable effectue un versement de plus de 25 565 € en faveur d'un organisme scientifique, caritatif ou culturel, qui excède les limites de déductibilité indiquées ci-dessus, l'excédent est reportable sur les bénéfices de l'année précédente et des cinq années suivantes dans les mêmes limites annuelles.

C. Déductibilité fiscale des dons effectués par les sociétés

Les dons effectués au profit d'organismes scientifiques, caritatifs, confessionnels ou reconnus d'utilité publique sont déductibles dans la limite de 5 % du bénéfice ou de 0,2 % du montant du chiffre d'affaires et des salaires versés.

Cette limite est portée à 10 % s'il s'agit de dons à des organismes à but scientifique, caritatif ou culturel. S'agissant de dons culturels, ils doivent être affectés exclusivement à la promotion des arts, à l'entretien et à la conservation des objets ayant une valeur culturelle ainsi qu'à l'entretien et à la reconstruction des monuments historiques reconnus.

³⁵ Il s'agit de remettre en l'état à l'identique les bâtiments classés d'origine.

Si la société effectue un versement de plus de 25 565 € en faveur d'un organisme scientifique, caritatif ou culturel, qui excède les limites de déductibilité indiquées ci-dessus, l'excédent est reportable sur les bénéfices de l'année précédente et des cinq années suivantes dans les mêmes limites annuelles.

ÉTATS-UNIS

I. IMPOT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES ET SUR LE BENEFICE DES SOCIETES

A. Réduction d'impôt en faveur des dépenses des réhabilitations d'immeubles classés (IR – IS)

Les travaux de réhabilitation d'immeubles classés monuments historiques ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu des personnes physiques ou sur le bénéfice des sociétés égale à 20 % du montant des travaux réalisés.

Sont considérés comme travaux de réhabilitation les travaux de rénovation, de restauration ou de reconstruction, à l'exclusion des dépenses d'agrandissement, d'un montant supérieur à 5 000 \$ (le montant des travaux est pris en compte sur une période de deux ans. La structure de l'immeuble ne doit pas être modifiée substantiellement. La double condition suivante doit être vérifiée : 75 % des murs extérieurs et intérieurs doivent rester à leur place originelle, ainsi que 50 % des murs extérieurs.

B. Déductibilité fiscale des dons effectués par les particuliers (IR)

Le revenu imposable au niveau fédéral est déterminé après déduction de certaines dépenses à caractère personnel (par exemple, les dons à des œuvres charitables et les frais professionnels des salariés). Le contribuable choisit la déduction du montant réel des dépenses déductibles ou applique une déduction forfaitaire unique³⁶ pour l'ensemble de ces dépenses.

Dans le cas où le contribuable choisirait la déduction des dépenses à caractère personnel pour leur montant réel, il est autorisé à déduire de son revenu imposable, dans la limite de 50% du revenu brut diminué des dépenses professionnelles (BIC, BNC), les dons effectués au profit d'organismes agréés à vocation culturelle (ainsi qu'aux organismes de bienfaisance, à vocation éducative, scientifique ou religieuse, à l'État fédéral ou aux États fédérés). L'excédent non déductible est reportable sur les revenus des cinq exercices suivants.

Entrent notamment dans la définition des organismes habilités à recevoir ces dons les trusts établis par chaque État fédéré pour la protection du patrimoine.

Le contribuable qui fait don d'un bien (notamment un immeuble) aux organismes cités ci-avant bénéficie d'une déduction égale à 30 % de la valeur de marché du bien apporté.

36 Célibataire, revenus 2006 imposés en 2007 : 5 150 \$, montant doublé pour un couple marié, déclaration conjointe.

II. DROITS SUR LA PROPRIETE

Les droits sur la propriété (*property tax*, impôt proche de l'impôt sur la fortune ou de l'impôt foncier français), comme les droits de mutation ou les taxes sur les ventes, sont perçus au niveau des États fédérés et de leurs subdivisions. Chaque État fédéré, dans le cadre de sa souveraineté fiscale, détermine le champ d'application et le ou les taux applicables à ces droits, impôts et taxes. Ainsi il n'y a pas une « *property tax* » mais cinquante et une « *property taxes* » (cinquante États plus le district de Columbia qui détient également une souveraineté fiscale).

L'assiette, les taux et les exonérations possibles dépendent donc de la localisation du bien et présentent une extrême diversité. Par exemple, pour les droits sur la propriété, on peut noter que les municipalités de l'État de New-York peuvent exonérer des biens classés monuments historiques, comme l'État de Hawaï, alors que l'État de Californie n'exonère que les biens présentés ou ouverts au public ou que l'Oklahoma n'exonère que l'accroissement de la valeur d'un bien historique due aux travaux de restauration.

ITALIE

I. IMPOT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES ET SUR LE BENEFICE DES SOCIETES

A. Déduction du revenu imposable des dépenses d'entretien et de rénovation d'immeubles classés (IR- IS)

Les dépenses d'entretien, de protection ou de restauration sur les biens culturels « classés » appartenant au contribuable donnent droit à une réduction d'impôt égale à 19 % du montant des dépenses mais après prise en compte de la participation financière de l'État (en général 50% des dépenses supportées par le contribuable). En outre elles doivent être effectuées sous le contrôle du ministère des affaires culturelles.

S'agissant des sociétés, ces dépenses sur les biens culturels « classés » appartenant à l'entreprise sont totalement déductibles du résultat imposable mais après prise en compte de la participation financière de l'État). En outre, elles doivent être réalisées sous le contrôle du ministère des affaires culturelles.

B. Déductibilité fiscale des dons effectués par les particuliers (IR)

Les dons (argent et nature) effectués au profit des fondations et des associations sans but lucratif dont l'objet consiste en la promotion et la valorisation de biens ayant un intérêt artistique et historique, ouvrent droit à une déduction égale à 10 % du revenu imposable mais dans la limite de 70 000€ Lorsqu'ils sont effectués uniquement au profit de l'ONLUS (organismes non lucratifs d'utilité sociale)³⁷, ils ouvrent droit, soit à la déduction de 10 % (visée ci-dessus) soit à une réduction d'impôt égale à 19 % des sommes plafonnées à 2 066 €(réduction maximum de 393 €).

³⁷ Les ONLUS sont des associations, reconnues ou non, des fondations, des sociétés coopératives et des organismes privés dotés ou non de la personnalité juridique qui interviennent dans les secteurs suivants : social, sanitaire, bienfaisance, formation, sport amateur, promotion et protection des œuvres d'art et des biens historiques, protection de l'environnement.

C. Déductibilité fiscale des dons effectués par les sociétés

Les dons effectués au profit des fondations et des associations sans but lucratif³⁸ dont l'objet consiste en la promotion et la valorisation de biens ayant un intérêt artistique et historique, ouvrent droit à une déduction égale à 10 % du bénéfice imposable mais dans la limite de 70 000 €.

A la différence des personnes physiques, les dons en argent effectués au profit de l'État, des régions, des collectivités territoriales et des associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique qui favorisent des travaux d'étude et de recherche dans les domaines artistique et culturel sont totalement déductibles du résultat imposable.

ROYAUME-UNI

I. IMPOT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES ET SUR LE BENEFICE DES SOCIETES

A. Déductibilité fiscale des dons effectués par les particuliers (IR)

Seuls les dons effectués au profit d'une institution à caractère charitable (*charity*) sont susceptibles d'ouvrir droit à certains avantages fiscaux dans le cadre de deux régimes distincts.

Certains organismes spécialement chargés de la protection du patrimoine bénéficient du statut de *charity* (Historic Buildings and Monument Commission for England, National Heritage Fund, les Building Preservation Trusts³⁹...)

Dans le premier régime, les dons effectués par une personne physique au profit d'une institution ayant le statut d'institution charitable ne sont pas déductibles du revenu imposable du donateur. Toutefois, les sommes versées sont réputées provenir de revenus ayant déjà subi l'impôt sur le revenu au taux de base (22 %)⁴⁰. L'organisme bénéficiaire du don peut demander à l'administration fiscale le reversement de cet impôt et recevoir ainsi le montant du don augmenté de l'impôt calculé au taux de 22 % sur 100/78^e du don.

Ainsi, un don de 100 £ permet à l'organisme bénéficiaire de recevoir 128,20 £ (100 £ versé par le donateur et 28,20 £⁴¹ d'impôt remboursé par l'État). Ce système ne fonctionne que si le donateur est imposable.

Lorsque le donateur est soumis aux taux de 10 % ou de 22 % du barème de l'impôt sur le revenu, aucun avantage ne lui est accordé à ce titre. En revanche, si le donateur est soumis au taux marginal de 40 %, l'organisme bénéficiaire continue à percevoir de l'administration 22 % de 100/78^e du don, mais le donateur bénéficie d'une réduction d'impôt égale à 18 % (40 % - 22 %) du montant du don brut.

Dans le second régime, les salariés peuvent affecter, en franchise d'impôt sur le revenu, une partie de leur rémunération à un organisme reconnu comme charitable, par prélèvements automatiques à la source effectués par l'employeur sans limite. Ce second régime, cumulable avec le précédent, concerne donc l'ensemble des salariés, quel que soit le taux d'imposition marginal dont ils relèvent (10 %, 22 % ou 40 %). De plus, l'État verse à l'institution charitable un complément égal à 10 % du don effectué par le salarié.

³⁸Y compris les ONLUS.

³⁹ Il existe environ 300 trusts de ce type au Royaume-Uni.

⁴⁰ Ce taux "de base" est le deuxième taux du barème de l'IR, qui en comprend trois (10 %, 22 % et 40 %).

⁴¹ $(100 \times \frac{100}{78}) \times 22\% = 28,20$.

B. Déductibilité fiscale des dons effectués par les sociétés

Les dons effectués par une personne morale au profit d'un organisme ayant le statut d'institution charitable sont déductibles du résultat imposable sans limite. L'impôt sur les sociétés, qui est présumé avoir été prélevé sur le montant du don, est remboursé par l'administration fiscale sur demande de l'institution bénéficiaire. Les dons peuvent être effectués dans le cadre de contrats de versement d'une durée supérieure à trois ans ou, en dehors de tout contrat de versement, à condition que leur montant s'élève au moins à 250 £.

C. « Principe de douceur »

Le Royaume-Uni connaît une disposition particulière dénommée « principe de douceur ». La douceur est une mesure qui incite les propriétaires privés de biens historiques privés à vendre à des organismes publics. L'incitation fiscale consiste en une réduction de 25 % de l'impôt dû au titre de la plus-value réalisée⁴². Cette réduction est également appliquée pour les droits de succession.

Le « principe de douceur » présenté dans le cadre de l'imposition allégée des plus-values de cessions s'applique aussi aux droits de succession (réduction de 25 % des droits dus en cas de transmission d'un bien historique à des organismes publics lorsque l'exonération n'a pu être obtenue).

II. TAXE FONCIERE ET TVA

*L'impôt foncier (« *Council tax* ») est dû au niveau local. Des exonérations peuvent être accordées, mais généralement l'immeuble doit être inoccupé.

*Au Royaume-Uni les travaux de restauration de certains édifices classés monuments historiques bénéficient du taux zéro de TVA. Les travaux doivent être importants, il ne peut s'agir de simples travaux de réparation ou d'entretiens et les immeubles doivent être occupés.

⁴² Au-delà d'une exonération des plus-values plafonnée à 8 800 £ par an et par personne les plus-values sont imposées au barème de l'impôt sur le revenu (taux maximum de 40 %). La fraction taxable de la plus-value diminue en fonction du nombre d'années de possession du bien au-delà de la deuxième : 95 % pour 3 ans de détention, 90 % pour 4 ans, 85 % pour 5 ans et 80 % pour 6 ans et plus.

	Allemagne	États-Unis	Italie	Royaume-Uni
IR – IS				
Prise en compte des frais de réparation, de conservation d'immeubles classés (IR – IS)	Déduction du revenu imposable égale à 9 % des frais de sauvegarde ⁴³ et de réhabilitation pendant 10 ans; déduction des seuls frais de sauvegarde s'il s'agit de la résidence principale située dans une zone de rénovation ou de développement urbain	Réduction d'impôt : 20 % des dépenses de réhabilitation (importantes réparations)	Personne physique : réduction d'impôt de 19 % du montant des dépenses d'entretien ou restauration après prise en compte des subventions. Personne morale : déduction totale du bénéfice imposable des dépenses visées ci dessus	Pas de régime particulier
Déductibilité des dons (IR)	Déductibilité dans la limite de 10 % du revenu global du contribuable, des dons effectués à des organismes culturels reconnus d'utilité publique en charge de l'entretien et de la conservation des biens culturels et des monuments historiques classés.	Déductibilité dans la limite de 50 % des dons effectués au profit d'organismes agréés notamment organismes à vocation culturelle ou Trusts en charge de la sauvegarde du patrimoine	Déductibilité dans la limite de 10 % du revenu imposable mais plafonnée à 70 000€, des dons à des fondations ou associations sans but lucratif dont l'objet consiste en la valorisation des biens ayant un intérêt artistique ou historique	Pas de déductibilité générale mais les dons effectués au profit d'une institution à caractère charitable (charity) sont susceptibles d'ouvrir droit à certains avantages fiscaux. Certains organismes ou trusts en charge de la sauvegarde du patrimoine constituent des charities.
Cession – Imposition des plus-values (IR)	Régime de droit commun (exonération des biens immobiliers détenus plus de 10 ans et des biens mobiliers)	Régime général (taux maximum de 15 %)	Régime de droit commun (exonération des biens immobiliers détenus plus de 5 ans et des biens mobiliers)	Principe de douceur : réduction de 25% sur l'imposition de la plus-value en cas de cession de biens historiques à des organismes publics
Déductibilité des dons (IS)	Déductibilité dans la limite de 10 % du bénéfice imposable ou de 0,2 % du chiffre d'affaires et des salaires versés, des dons effectués à des organismes culturels en charge de l'entretien et de la conservation des biens culturels et des monuments historiques classés. Si la société effectue un versement unique supérieur à 25 565 € qui excède les limites de déduction, l'excédent est reportable sur les 5 années suivantes.	Déductibilité dans la limite de 10 % du bénéfice net des dons effectués au profit d'organismes agréés	Déductibilité dans la limite de 10 % du bénéfice imposable mais plafonné à 70 000 € des dons à des fondations ou associations sans but lucratif visant la promotion ou la valorisation de biens ayant un intérêt artistique ou historique Déductibilité égale à 25 % du bénéfice imposable des dons d'œuvres d'art à l'État ou collectivités locales	Déductibilité sans limite des dons effectués au profit des charities

⁴³ Il s'agit de remettre en l'état à l'identique les bâtiments classés d'origine.

	Allemagne	États-Unis	Italie	Royaume-Uni
<u>Droits de mutation à titre gratuit</u>	Exonération de droits de donation et de succession des objets d'art et immeubles en possession d'une même famille depuis plus de vingt ans ou inscrits au "répertoire national des biens culturels" Exonération dans la limite de 60 % de la valeur des objets d'art et des immeubles présentant un intérêt public	Exonération de droits de donation ou de succession des biens transmis à l'État fédéral, aux États fédérés ou à leurs subdivisions, aux organismes à vocation de bienfaisance, à vocation culturelle, éducative, scientifique ou religieuse	Exclusion de l'actif successoral des biens culturels classés. Exonération de droits de succession ou de donation des legs au profit de l'État, des régions, associations reconnues d'utilité publique. <i>Rappel: les droits de donation et de succession ont été supprimés entre sept. 2001 et oct 2006 et réintroduits au 1^{ier} nov. 2006.</i>	Exonération de droits de donation ou de succession : - des monuments historiques et objets d'art transmis à des organismes à but non lucratif ; - des biens transmis aux charités, certaines institutions ou collectivités (musées, universités, collectivités locales, ministères, galeries d'art gérées par les collectivités locales ou les universités,...)
Dation en paiement	oui	non	oui	oui
Droits de mutation à titre onéreux	Pas de régime particulier	Droits et exonérations variant selon les États fédérés et leurs subdivisions	Droits de mutation à taux réduit: 7 % au lieu de 10 % pour les monuments historiques	Pas de régime particulier
Taxe foncière ou équivalent	<i>Grundsteuer</i> : impôt dû au niveau local Exonération de taxe foncière sur les immeubles classés monuments historiques	<i>Property tax</i> : impôt dû au niveau local (États fédérés et leurs subdivisions). Des exonérations peuvent être accordées	<i>Imposta comunale sugli immobili</i> : impôt dû au niveau local Réduction de la base imposable pour les immeubles classés	<i>Council tax</i> : impôt dû au niveau local. Des exonérations peuvent être accordées, mais généralement l'immeuble doit être inoccupé.
TVA ou taxes sur les ventes et services	Pas de régime particulier	Les exonérations de taxes sur les ventes et utilisation de biens varient selon les États et leurs subdivisions.	Pas de régime particulier	Taux zéro pour les travaux importants de réhabilitation d'immeubles classés

ANNEXE II : DISPOSITIF FISCAL APPLICABLE AUX MONUMENTS HISTORIQUES

En fonction de la combinaison d'un certain nombre de critères (existence ou non de recettes, ouverture ou non au public, occupation, location...), on peut distinguer de très nombreuses situations, correspondant à des modes de calculs différents, qui peuvent être sources d'erreurs.

I. IMMEUBLES NE GENERANT AUCUNE RECETTE IMPOSABLE (non ouverts au public ou ouverts gratuitement)

(déclaration 2042 directement)

- immeubles classés ou inscrits, et immeubles agréés par la DSF : déductibilité directe sur le revenu global :
 - o des travaux ouvrant droit à subventions,
 - o de certaines cotisations,
 - o des primes d'assurances (depuis 2006) y compris pour le volet « habitation » du propriétaire occupant ; en outre, peuvent être déduites les primes d'assurance afférentes aux objets classés ou inscrits s'ils sont exposés au public ;
 - o des autres charges foncières
 - à 100% si l'immeuble est ouvert au public
 - à 50% si l'immeuble n'est pas ouvert au public ou s'il s'agit d'un immeuble agréé ouvert au public.
- immeubles labellisés « Fondation du Patrimoine » : seules, les charges afférentes à leur réparation et à leur entretien sont déductibles du revenu global, à condition que l'immeuble soit visible de la voie publique.

II. IMMEUBLES GENERANT DES RECETTES IMPOSABLES, NON OCCUPES PAR LEURS PROPRIETAIRES

Une déclaration de revenus fonciers doit être déposée : l'ensemble des charges foncières s'impute sur le montant des recettes (loyers, droits d'entrée...).

1. Charges foncières :

- travaux subventionnés, certaines cotisations, primes d'assurance (cf. ci-dessus) et frais de promotion et de publicité ;
- charges résultant de l'ouverture au public (conférenciers...)
 - o en cas de visites payantes, les propriétaires peuvent déduire du montant des recettes, sans justification, un abattement de 1 525 € (ou 2 290 € en cas d'ouverture au public d'un parc ou jardin) au titre des frais occasionnés par l'ouverture au public.

En cas de déficit foncier, celui-ci s'impute sur le revenu global (après imputation éventuelle sur d'autres revenus fonciers).

III. IMMEUBLES GENERANT DES RECETTES IMPOSABLES, OCCUPES EN PARTIE PAR LEURS PROPRIETAIRES (IMMEUBLES CLASSES, INSCRITS, AGREES ET LABELLISES)

Charges foncières portées sur la déclaration de revenus fonciers :

- totalité des travaux ouvrant droit à subvention,
- certaines cotisations,
- primes d'assurances,
- frais de promotion et de publicité,
- totalité des charges résultant de l'ouverture au public,
- autres charges foncières correspondant aux locaux ouverts au public, évalués forfaitairement à 75% du total.

En cas de déficit foncier, celui-ci s'impute sur le revenu global (après imputation éventuelle sur d'autres revenus fonciers).

En outre, les 25% restants des autres charges foncières sont imputés sur le revenu global (mais seulement la moitié de ces 25% en cas d'immeubles agréés).

IV. PRECISIONS

Sont considérés comme ouverts au public, les immeubles ouverts à la visite :

- au moins 50 jours par an entre avril et septembre (dont 25 jours fériés) ;
- ou au moins 40 jours pendant les mois de juillet, août et septembre.

Les frais de promotion et de publicité (depuis le 1er janvier 2006) comprennent : dépliant publicitaires, achat d'espaces publicitaires, prospection, réceptions et tournées promotionnelles, salarié

ANNEXE III : REGIME FISCAL DES LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS

Ce régime cumule une série d'avantages fiscaux sur différents impôts

- 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 mis à disposition du locataire, régime des micro-entreprises...) :

- principalement, celui-ci peut déduire de son revenu l'amortissement de l'immeuble, du mobilier et du matériel mis à disposition du locataire. Dans le régime des revenus fonciers, le principe est à l'inverse l'impossibilité de déduire cet amortissement – en dehors de quelques régimes favorables l'autorisant (dispositifs Robien et Borloo notamment)⁴⁴ ;
- le loueur en meublé peut en outre bénéficier du régime des micro-entreprises (micro BIC), à condition que les recettes de la location n'excèdent pas 76 300 euros : le revenu net imposable de cette activité est alors calculé forfaitairement en appliquant à ces recettes brutes un abattement de 71 %, censé tenir compte de l'ensemble des charges. L'imposition ne portera donc que sur 29 % du revenu. Le taux d'abattement est de plus celui applicable aux livraisons de biens, plus avantageux que celui relatif aux prestations de services, auxquelles pourtant la location meublée pourrait s'assimiler (50 %).

Au sein des loueurs en meublé, l'article 151 septies VII du code général des impôts (CGI) définit une sous-catégorie, les loueurs professionnels⁴⁵, 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).

⁴⁴ L'amortissement ne peut toutefois avoir pour conséquence de créer ou d'accroître le déficit fiscal (art 39C du CGI) : si la confrontation produits – charges d'exploitation de l'activité de location sur l'exercice aboutit à un bénéfice avant prise en compte des amortissements, le montant des amortissements déductibles ne peut excéder ce bénéfice ; la part non déduite des amortissements est mise en réserve pour imputation ultérieure ; ces amortissements non imputés sont reportables indéfiniment.

⁴⁵ 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 €TTC de recettes annuelles ou retirer de cette activité au moins 50 % de leur revenu.

Les amortissements (qui se pratiquent en règle générale sur 25 ans pour les constructions, sur 7 ans pour le mobilier) ne pourront pas, à la différence des frais d'acquisition par exemple, venir réduire le revenu imposable tiré d'autres activités que celle de la location meublée : ils ne défiscaliseront pas les autres revenus du contribuable. En revanche, en s'accumulant et leur part non utilisable étant reportée d'année en année, ils ramèneront à 0 pendant plus de 25 ans le résultat fiscal de l'activité de location, rendant ainsi les loyers « non imposables » à l'IR. Cela fait notamment du LMP un produit de placement proposé en vue de produire des revenus complémentaires en période de retraite.

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.

C'est l'effet de la possibilité d'imputer sur le revenu global, sans limitation de montant, le déficit issu de cette activité⁴⁶. Les charges déductibles à ce titre sont assez vastes, puisqu'elles couvrent tous les frais et charges d'exploitation engagés dans le cadre de l'activité de location : frais de gestion, charges liées à l'acquisition de l'immeuble et à son entretien, dont les frais de notaire, les intérêts d'emprunt, les primes d'assurance, les frais d'ingénierie et de commercialisation engagés lors de l'achat... Il est aisé de parvenir à un déficit. **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 2005.**

Tableau 5 : Estimation du nombre de loueurs en meublé professionnels déclarant un déficit au titre de l'année 2005.

Nombre de loueurs de logements imposés à l'IR dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux et réalisant plus de 23 000 € de recettes (1)	Nombre de loueurs réalisant plus de 23 000 € de recettes et déclarant un déficit (2)	Proportion (2) / (1) (%)
7 663	3 657	47,7

Source : Direction de la législation fiscale (DLF).

Cette règle constitue une exception aux principes régissant l'imposition des bénéfices industriels et commerciaux, liée au caractère considéré comme professionnel de l'activité LMP. En effet, l'imputation sur le revenu global n'est normalement possible que lorsque le contribuable ou l'un des membres de son foyer fiscal prend une « participation personnelle, continue et directe à l'exploitation » ; à défaut, l'imputation ne s'opère que sur les bénéfices de même nature (réalisés au cours des six années suivantes).

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.

En extrayant de ces 3 657 dossiers ceux pour lesquels il est possible d'identifier le revenu du contribuable et l'impôt acquitté, par un rapprochement et quelques tests de cohérence entre la base de données BIC de la DGI et celle contenant les données de la déclaration de revenus (formulaire 2042), parmi les loueurs en meublé professionnels déclarent un déficit **soit un tiers (32 %) annulent totalement leur impôt sur le revenu**. Le déficit imputé représente en moyenne lui aussi plus d'un tiers du revenu global avant imputation.

⁴⁶ En cas d'insuffisance de ce revenu global pour absorber la totalité du déficit, la part non déduite peut être reportée sur le revenu global des années suivantes, jusqu'à la sixième incluse.

Tableau 6 : Déficit imputé sur le revenu global – mesure sur un échantillon de 1 303 contribuables.

Déficit imputé en pourcentage du revenu global avant imputation	
Valeur moyenne	34,03
Valeur médiane	18,28
Valeur maximale	100,00
Valeur minimale	0,0004

Source : DLF.

En cas de revente, le loueur a la possibilité d'échapper à la taxation des plus-values⁴⁷. Il lui suffit d'avoir détenu le bien durant cinq ans, contre 15 pour les loueurs non professionnels ou pour la location nue. Cette disposition, qui est la norme en matière de biens professionnels découle, elle aussi, précisément de ce caractère professionnel reconnu à l'activité.

Le statut de LMP permet également d'optimiser fiscalement la transmission d'un patrimoine et d'alléger coût de transmission de son patrimoine⁴⁸, le paiement fractionné en différé des droits d'enregistrement, réduction (dans certaines conditions de la base) taxable pour les droits de mutation.

Le loueur professionnel bénéficie des dispositions de l'article 1717-I du CGI qui permet le **paiement fractionné ou différé des droits d'enregistrement**, à acquitter notamment en cas de donation ou de succession. L'application de ce régime favorable est liée là encore au caractère réputé professionnel de l'activité LMP, le but de ces aménagements du paiement des droits étant de faciliter la transmission des entreprises.

Le paiement est d'une part différé de cinq ans à partir de la date d'exigibilité, d'autre part étalé sur dix ans par fractions semestrielles. Des intérêts sont acquittés, qui sont fonction du délai ainsi accordé.

Le loueur en meublé professionnel bénéficie également des dispositions des lois du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique et du 2 août 2005 en faveur des PME, qui permettent, sous certaines conditions, de réduire de 75 % la base taxable par les droits de mutation, en cas de succession comme de donation (articles 787 B et C du CGI).

L'immeuble peut en outre sous certaines conditions être exonéré de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

Les biens professionnels sont exonérés de l'ISF (art. 885 A du CGI). Les locaux loués meublés sont considérés comme des biens professionnels au regard de cet impôt lorsque leur propriétaire remplit, cette fois cumulativement, les trois conditions qui définissaient l'accès au statut de LMP : inscription au RCS en qualité de loueur professionnel, plus de 23 000 € de recettes annuelles, représentant 50 % des revenus du foyer fiscal.

⁴⁷ L'article 151 *septies* du CGI dispose que « les plus-values réalisées dans le cadre d'une activité (...) commerciale (...) sont, à condition que l'activité ait été exercée pendant au moins cinq ans, exonérées pour la totalité de leur montant lorsque les recettes annuelles n'excèdent pas 250 000 € par an ». Une exonération partielle est également prévue pour les loueurs réalisant entre 250 000 et 350 000 € de recettes ; la base taxable (montant de la plus-value) est alors diminuée d'un pourcentage qui décroît linéairement entre 250 000 et 350 000 € de recettes annuelles.

⁴⁸ 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.

Cette dernière condition est toutefois rendue moins stricte par son mode de calcul, qui diffère de celui retenu à l'article 151 *septies* pour l'accès au statut : les revenus de la location meublée doivent constituer au moins 50 % d'un total de différentes catégories de revenus d'activité ; sont en revanche exclus de la base au regard de laquelle s'évalue le seuil de 50 % les revenus autres que d'activité, notamment les pensions de retraite, ainsi que les revenus du patrimoine du contribuable (revenus fonciers, revenus de valeurs mobilières)⁴⁹.

En particulier, ces dispositions aboutissent à accorder de manière systématique l'exonération d'ISF aux retraités – à moins qu'ils ne disposent de revenus d'activité substantiels.

Le loueur professionnel – comme du reste le loueur non professionnel – peut se faire rembourser la TVA qu'il acquitte lors de l'acquisition.

La location meublée n'est en principe pas soumise à la TVA ; elle l'est, par exception, lorsque les locaux sont loués à un exploitant qui y est lui-même assujéti en raison de ses activités touristiques ou para-hôtelières – c'est le cas des résidences avec services utilisées par la plupart des opérations d'optimisation fiscale menées en LMP et en LMNP (art. 261 D 4° b du CGI)⁵⁰. Dès lors, cet assujettissement permet à l'investisseur, lorsqu'il acquiert les locaux neufs et donc acquitte la TVA sur cette acquisition, de récupérer le montant de cette taxe. **Le coût net des immobilisations (immeuble lui-même, meubles, matériel) se voit réduit d'autant.**

Le bail conclu entre le propriétaire et l'exploitant de la résidence comprend en outre souvent une clause engageant ce dernier à indemniser le propriétaire si la résidence venait à ne pas respecter les conditions d'assujettissement à la TVA prévues par l'article précité, précisées dans une instruction n°79 du 30 avril 2003 de la DGI, et entraînait ainsi la nécessité de reverser à l'État la TVA remboursée.

L'avantage lié à cette possibilité de remboursement de la TVA ne disparaît pas en cas de revente du bien. Un immeuble qui a donné lieu à remboursement de TVA par l'État doit continuer à être utilisé pour une activité assujéti à cet impôt pendant une durée de 20 ans ; à défaut, un reversement est dû par le propriétaire, dont le montant est fonction de la durée pendant laquelle cette condition a été remplie. En cas de cession du bien avant le commencement de la 19^{ème} année, un reversement partiel de la TVA aura donc lieu mais, pourvu que l'activité de l'exploitant continue d'être assujéti, le nouvel acquéreur bénéficiera d'une déduction de TVA égale à ce reversement. Le vendeur pourra donc majorer son prix de vente du montant qu'il doit reverser, neutralisant ainsi le coût de ce remboursement.

Lorsque les locaux ne sont pas acquis neufs – notamment lorsqu'ils sont achevés depuis plus de cinq ans et n'entrent dès lors plus dans le champ de la TVA – cet impôt n'entre plus en compte dans la rentabilité de l'opération. Celle-ci bénéficie en revanche des autres avantages évoqués et sa rentabilité est généralement considérée équivalente. Une opération sur un bien existant présente même certains atouts spécifiques : le délai entre l'acquisition et le début de perception des loyers est en général court, ce qui est en soi un avantage financier et est en outre de nature à favoriser le rassemblement au cours du même exercice de l'acquisition et du démarrage de l'activité ; cela garantit le bénéfice du statut de loueur en meublé professionnel dès l'année d'acquisition et donc la possibilité de défiscalisation. Il est possible ainsi d'éviter les aléas que connaît parfois le contribuable lorsqu'il acquiert le bien en état futur d'achèvement (ventes en état futur d'achèvement ou VEFA) : si l'activité de l'exploitant ne débute pas l'année d'acquisition, le statut de loueur en meublé professionnel ne sera pas accessible au propriétaire au titre de cet exercice et empêchera la déductibilité des déficits.

⁴⁹ Art. 885 R du CGI.

⁵⁰ Pour être assujéti à la TVA, ces résidences doivent, en plus de l'hébergement, offrir au moins trois des quatre prestations suivantes : « le petit déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison, la réception, même non personnalisée, de la clientèle ».

Le statut de loueur en meublé professionnel permet par ailleurs de bénéficier pour un coût limité d'une couverture sociale et de se constituer des droits à la retraite.

Le statut de loueur en meublé professionnel rend obligatoire l'affiliation au régime d'assurance maladie des travailleurs indépendants et le versement des cotisations sociales correspondantes.

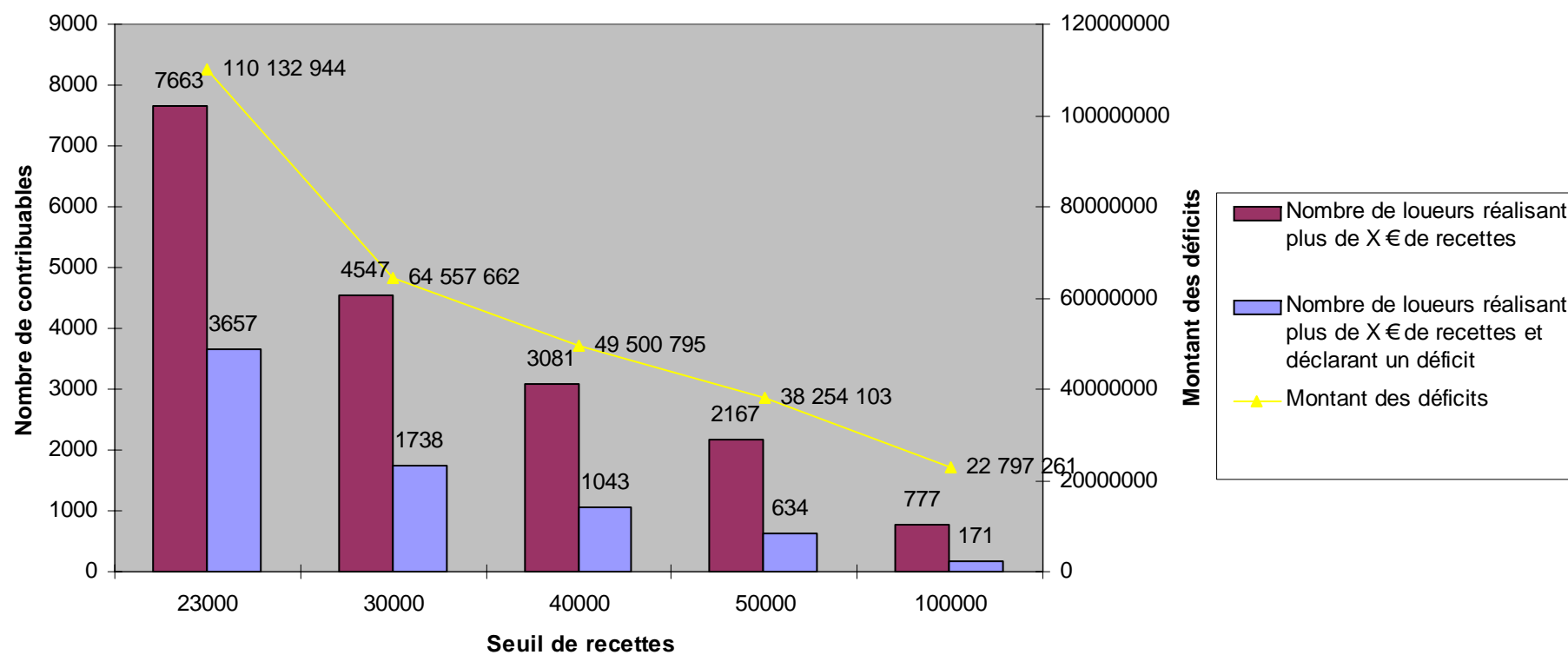
Cette obligation a un coût limité dans la période où l'activité est déficitaire et permet d'acquérir une couverture maladie et invalidité, ainsi que de se constituer des droits à la retraite, notamment par la validation de trimestres d'activité.

Les loueurs en meublé parviennent généralement à être exonérés de taxe professionnelle.

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 assujetti à la taxe. La simple location de locaux meublés à l'exploitant ne suffit pas, selon la jurisprudence du Conseil d'État (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 TP⁵¹.

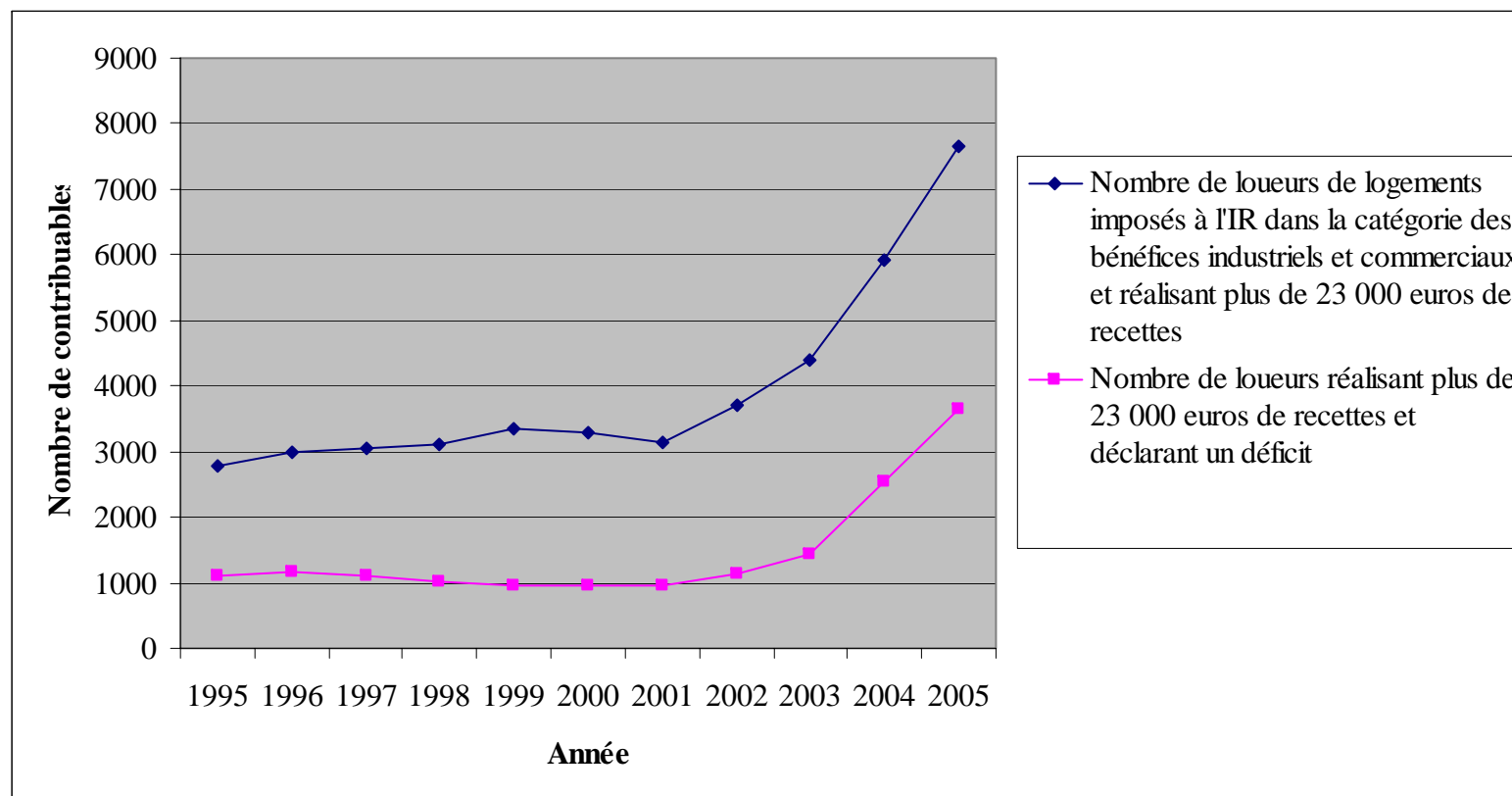
⁵¹ « Considérant que les locations de locaux d'habitation meublés par nature constitutives de l'exercice habituel d'une activité professionnelle au sens de l'article 1447 du code général des impôts, et à raison desquelles, en vertu des dispositions dudit article et sous réserve des cas d'exonération 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 ».

ANNEXE IV : ESTIMATION DU NOMBRE DE LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS EN 2005



Source : DLF.

**ANNEXE V : ESTIMATION DE L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOUEURS
EN MEUBLÉ PROFESSIONNELS DE 1995 A 2005**



Source : DLF.

ANNEXE VI : LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS. ANALYSE DU TAUX DE RENDEMENT INTERNE DES OPÉRATIONS

Tableau 1 : Taux de rendement interne d'une opération en LMP (hypothèses en annexe XII), selon la durée du prêt et le rendement locatif.

Taux de rendement interne (%) pour différentes valeurs de durée du prêt et de rendement locatif		Rendement locatif hors taxes (%)		
		5,00	5,50	6,00
Durée du prêt (années)	15	4,24	5,06	6,14
	18	4,36	5,47	7,19
	20	4,13	5,86	8,63

Tableau 2 : Taux de rendement interne d'une opération en LMP (hypothèses en annexe XII), selon le taux du prêt et le rendement locatif.

Taux de rendement interne (%) pour différentes valeurs de taux du prêt et de rendement locatif		Rendement locatif hors taxes (%)		
		5,00	5,50	6,00
Taux du prêt (%)	4,00	4,74	6,12	8,36
	4,30	4,36	5,47	7,19
	4,60	4,02	4,96	6,32

Tableau 3 : Taux de rendement interne d'une opération en LMP (hypothèses en annexe XII), selon le rendement du produit de capitalisation et le rendement locatif.

Taux de rendement interne (%) pour différentes valeurs de rendement du produit de capitalisation et de rendement locatif		Rendement locatif hors taxes (%)		
		5,00	5,50	6,00
Rendement du produit de capitalisation (assurance-vie) (%)	5,00	4,36	5,47	7,19
	5,50	4,69	5,88	7,78
	6,00	5,02	6,29	8,40

ANNEXE VII : HYPOTHESES SIMPLIFIEES D'UNE OPERATION EN LMP

PROPOSEE A UN INVESTISSEUR (MODELE UTILISE POUR LES SIMULATIONS)

Variable	Valeur dans le scénario central
Prix d'achat du terrain (HT)	39 638,09
Prix d'achat du bâtiment (HT)	336 923,74
Prix d'achat du mobilier (HT)	19 819,04
Frais d'établissement	0%
Frais de constitution d'une société en nom collectif (SNC)	0%
Taux de la commission de montage	1%
Taux frais d'acte bien	2,05%
Taux frais d'acte de prêt	1,25%
Taux de TVA sur l'achat du bien	19,60%
Taux de TVA sur les loyers	5,50%
Rendement locatif HT	5,50%
Taux de revalorisation du foncier	2,00%
Taux de revalorisation du loyer	2,00%
Taux de revalorisation des charges	1,50%
Taux de charges annuelles	0,50%
Taux de taxe foncière*	0,40%
Durée du prêt in fine (années)	18
Taux du prêt in fine	4,30%
Taux du prêt contracté pour acquitter la TVA, restituée quelques mois plus tard	4,30%
Taux de l'assurance décès invalidité (ADI) contractée dans le cadre du paquet global (sur capital initial)	0,20%
Taux de rendement de l'assurance vie (net)	5,00%
Taux de chargement assurance-vie	2,00%
Marge annuelle de la banque sur l'assurance-vie	0,30%
Marge crédit banque	0,30%
Coût en fonds propres (ratio Cooke)	4,00%
Taux marginal d'IR	40,00%
Taux de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) sur l'assurance-vie	11,00%
Durée d'amortissement du terrain	non amortissable
Durée d'amortissement de l'immobilier	30
Durée d'amortissement du mobilier	7
Durée de détention du bien (années)	30
Loyer TTC permettant l'accès au statut de LMP	23 000
Montant de l'investissement HT	396 380,87
Versement annuel assurance-vie	6 000

- payée à 50% sur 2 ans.